

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

8 februari 2019

WETSONTWERP

**betreffende de organisatie van de penitentiaire
diensten en van het statuut van het
penitentiair personeel**

**Wetsvoorstel tot wijziging van de basiswet
van 12 januari 2005 betreffende het
gevangeniswezen en de rechtspositie van de
gedetineerden, met het oog op een wettelijk
raamwerk voor het uitoefenen van het
stakingsrecht door de personeelsleden van de
strafinrichtingen**

**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 gevangenen te garanderen**

**Wetsvoorstel betreffende het stakingsrecht
van de ambtenaren van de buitendiensten van
het directoraat-generaal EPI - Penitentiaire
Inrichtingen van de Federale Overheidsdienst
Justitie teneinde de veiligheid en bewaking
van de gevangenen te garanderen**

VERSLAG VAN DE EERSTE LEZING

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Kristien VAN VAERENBERGH**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

8 février 2019

PROJET DE LOI

**concernant l'organisation des services
pénitentiaires et le statut du personnel
pénitentiaire**

**Proposition de loi modifiant la loi de
principes du 12 janvier 2005 concernant
l'administration pénitentiaire ainsi que
le statut juridique des détenus, en vue
d'encadrer l'exercice du droit de grève par
les membres du personnel des établissements
pénitentiaires**

**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**

**Proposition de loi relative au droit de
grève des agents des services extérieurs de
la direction générale des Établissements
pénitentiaires (EPI)
du Service public fédéral Justice
afin de garantir la sécurité et
la surveillance dans les prisons**

RAPPORT DE LA PREMIÈRE LECTURE

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
MME **Kristien VAN VAERENBERGH**

10201

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Philippe Goffin

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA	Sophie De Wit, Sarah Smeyers, Goedelee Uyttersprot, Kristien Van Vaerenbergh
PS	Laurette Onkelinx, Özlem Özen
MR	Gautier Calomne, Gilles Foret, Philippe Goffin
CD&V	Sonja Becq, Raf Terwingen
Open Vld	Egbert Lachaert, Carina Van Cauter
sp.a	Annick Lambrecht
Ecolo-Groen	Stefaan Van Hecke
cdH	Christian Brodcorne

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Christoph D'Haese, Koenraad Degroote, Daphné Dumery, Theo Francken, Yoleen Van Camp
Paul-Olivier Delannois, Ahmed Laaouej, Karine Lalieux, Fabienne Winckel
Benoit Friart, Luc Gustin, Philippe Pivin, Stéphanie Thoron
Griet Smaers, Els Van Hoof, Servais Verherstraeten
Sandrine De Crom, Katja Gabriëls, Dirk Janssens
David Geerts, Karin Jiroflée
Marcel Cheron, Véronique Waterschoot
Francis Delpérée, Vanessa Matz

C. — Niet-stemgerechtigd lid / Membre sans voix délibérative:

DéFI	Olivier Maingain
------	------------------

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel.: 02/ 549 81 60
Fax: 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail: publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél.: 02/ 549 81 60
Fax: 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

INHOUD	Blz.
I. Procedure	4
II. Inleidende uiteenzettingen	4
III. Algemene bespreking.....	10
IV. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen	26
Bijlage: Hoorzitting van 28 november 2018	37

SOMMAIRE	Pages
I. Procédure	4
II. Exposés introductifs	4
III. Discussion générale.....	10
IV. Discussion des articles et votes	26
Annexe: Audition du 28 novembre 2018	37

Zie:

Doc 54 3351/ (2018/2019):

001: Wetsontwerp.
002 en 003: Amendementen.

Zie ook:

005: Artikelen aangenomen in eerste lezing.

Doc 54 0277/ (B.Z. 2014):

001: Wetsvoorstel van mevrouw Matz.
002: Wijziging indiener.

Doc 54 0825/ (2014/2015):

001: Wetsvoorstel van mevrouw Van Cauter c.s.
002: Amendementen.

Doc 54 1871/ (2015/2016):

001: Wetsvoorstel van mevrouw De Wit c.s..

Voir:

Doc 54 3351/ (2018/2019):

001: Projet de loi.
002 et 003: Amendements.

Voir aussi:

005: Articles adoptés en première lecture.

Doc 54 0277/ (S.E. 2014):

001: Proposition de Mme Matz.
002: Modification auteur.

Doc 54 0825/ (2014/2015):

001: Proposition de loi de Mme Van Cauter et consorts.
002: Amendements.

Doc 54 1871/ (2015/2016):

001: Proposition de loi de Mme De Wit et consorts.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsontwerp en de daaraan toegevoegde wetsvoorstellen besproken tijdens haar vergaderingen van 7, 13 en 28 november 2018, 22 en 29 januari 2019.

I. — PROCEDURE

Tijdens haar vergadering van 7 november 2018 heeft de commissie met toepassing van artikel 28 van het Kamerreglement beslist om hoorzittingen te organiseren over onderhavig wetsontwerp. Het verslag van deze hoorzittingen gaat als bijlage bij dit verslag.

II. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Wetsontwerp betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, DOC 54 3351/001

De heer Koen Geens, minister van Justitie, verduidelijkt dat het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 bepaalt dat een gegarandeerde dienstverlening bij het gevangeniswezen wordt ingevoerd ingevolge de ingebrekestelling door het Europees Comité ter preventie van foltering en menonwaardige behandeling (CPT). Deze ambitie werd herbevestigd in het Justitieplan van 17 november 2014. Intussen heeft het CPT op 13 juli 2017 een “openbare verklaring” ten aanzien van België geformuleerd waarin het “een beroep (doet) op de Belgische autoriteiten en alle belanghebbenden, met name de sociale partners, om eens en vooral hun verantwoordelijkheid te nemen en snel een passende oplossing te vinden voor dit uitzonderlijk ernstige probleem (---)”.

In overleg met de andere regeringsleden heeft de minister geoordeeld dat de invoering van een gegarandeerde dienstverlening beter deel zou uitmaken van een breder kader om het gevangeniswezen als geheel naar een hoger niveau te tillen.

Het voorontwerp van wet werd in 1e lezing goedgekeurd op de Ministerraad van 15 juni 2018. In uitvoering van de notificatie werd het voorontwerp daaropvolgend onderhandeld met de vakbonden van het gevangenis-personeel. De onderhandelingen werden afgesloten op maandag 9 juli 2018 en het voorontwerp van wet werd op een aantal plaatsen aangepast. De vakbonden werd gevraagd om hun opmerkingen die ze in het protocol wilden zien staan te formuleren tegen donderdag 26 juli 2018. Dit protocol met de opmerkingen van de

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ce projet de loi, ainsi que les propositions de loi jointes, au cours de ses réunions des 7, 13 et 28 novembre 2018, 22 et 29 janvier 2019.

I. — PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 7 novembre 2018, la commission a décidé, en application de l'article 28 du Règlement de la Chambre, d'organiser des auditions sur le projet de loi à l'examen. Le compte rendu de ces auditions est annexé au présent rapport.

II. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, DOC 54 3351/001

M. Koen Geens, ministre de la Justice, explique que l'accord du gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 prévoit l'instauration d'un service minimum dans les prisons à la suite de la mise en demeure du Comité européen de prévention de la torture et des traitements inhumains (CPT). Cette ambition a été reconfirmée dans le Plan justice du 17 novembre 2014. Dans l'intervalle, le CPT a formulé, le 13 juillet 2017, une “déclaration publique” à l'encontre de la Belgique dans laquelle il appelle “les autorités belges et l'ensemble des parties prenantes, notamment les partenaires sociaux, à assumer une fois pour toute leurs responsabilités et à trouver rapidement une solution appropriée afin de résoudre un problème d'une gravité exceptionnelle (---)”.

En concertation avec les autres membres du gouvernement, le ministre a jugé qu'il serait préférable que l'instauration du service minimum s'inscrive dans un cadre plus large, afin d'améliorer le niveau de l'administration pénitentiaire dans son ensemble.

L'avant-projet de loi a été adopté en 1^{ère} lecture au Conseil des ministres du 15 juin 2018. En exécution de la notification, l'avant-projet a ensuite été négocié avec les syndicats du personnel pénitentiaire. Les négociations ont été clôturées le lundi 9 juillet 2018 et l'avant-projet de loi a été modifié en divers endroits. Il a été demandé aux syndicats de formuler les remarques qu'ils voulaient voir figurer dans le protocole pour le jeudi 26 juillet 2018. Par souci de transparence, le protocole comportant les remarques des syndicats est joint très

vakbonden wordt ter bevordering van de transparantie zeer uitzonderlijk toegevoegd aan het dossier dat ter beschikking werd gesteld van de commissieleden.

Sinds het einde van de zomervakantie 2017 vonden op zeer regelmatige basis informele gesprekken plaats met de vakbonden om de verschillende krachtlijnen van het – op dat moment – nog te schrijven ontwerp af te toetsen bij hen en hen ook voor te bereiden op de komst van dit initiatief. Op die manier werd ook geluisterd naar hun verzuchtingen en werd onderzocht of er kon worden ingegaan op bepaalde wensen. Dit is in bepaalde gevallen ook gebeurd.

Op de Ministerraad van 26 juli 2018 is beslist dat het voorontwerp van wet betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, mocht worden voorgelegd voor advies aan de Raad van State. Dit advies werd bekomen op 11 oktober 2018 en is gunstig.

Op hetzelfde moment werd het voorontwerp ook voor advies overgezonden aan het CPT. Het CPT heeft een advies gegeven op 8 oktober 2018 dat de minister eveneens uitzonderlijk, aangezien het een vertrouwelijk document betreft, ter beschikking stelt van de commissie zodat deze desgewenst hiervan kennis kan nemen.

Omdat er in verschillende artikelen van de wet gesproken wordt over persoonsgegevens werd het voorontwerp eveneens voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit die op 26 september 2018 haar advies heeft gegeven.

De Ministerraad van 26 oktober 2018 heeft tenslotte dit voorontwerp van wet goedgekeurd en met deze inleiding start nu het parlementaire parcours.

Dit wetsontwerp beoogt een coherent wettelijk raamwerk voor het gevangeniswezen uit te tekenen, teneinde bepaalde lacunes in de vigerende wetgeving weg te werken. Het wetsontwerp strekt er in de eerste plaats toe te voorzien in de mechanismen die nodig zijn om de legitimiteit van de penitentiaire instelling te bestendigen en er zodoende over te waken dat alle personeelscategorieën haar missie uitdragen.

Het wetsontwerp bevat vijf titels:

- titel I, met de algemene bepalingen;
- titel II, met de fundamentele beginselen waarop het functioneren van het gevangeniswezen is gebaseerd;

exceptionnellement au dossier qui a été mis à la disposition des membres de la commission.

Depuis la fin des vacances d'été 2017, des discussions informelles ont eu lieu très régulièrement avec les syndicats afin de tester auprès d'eux les différentes lignes de force du projet, qui devait encore être rédigé à l'époque, et aussi de les préparer à l'arrivée de cette initiative. De cette manière, leurs aspirations ont également été entendues et il a été examiné s'il était possible de donner suite à certains souhaits, ce qui a également été fait dans certains cas.

Il a été décidé au Conseil des ministres du 26 juillet 2018 que l'avant-projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire pouvait être soumis pour avis au Conseil d'État. Cet avis, qui a été recueilli le 11 octobre 2018, est favorable.

Simultanément, l'avant-projet a également été transmis pour avis au CPT, qui a rendu un avis le 8 octobre 2018. Également à titre exceptionnel, compte tenu de son caractère confidentiel, le ministre met cet avis à la disposition de la commission de manière à ce que celle-ci puisse en prendre connaissance le cas échéant.

Dès lors qu'il est question de données à caractère personnel dans différents articles de la loi, l'avant-projet a également été soumis à l'Autorité de protection des données, qui a rendu son avis le 26 septembre 2018.

Le Conseil des ministres du 26 octobre 2018 a enfin adopté cet avant-projet de loi et le parcours parlementaire commence à présent par la présente introduction.

Le présent projet de loi vise à instaurer un cadre légal cohérent pour l'administration pénitentiaire afin de répondre à certains vides législatifs actuels. La loi vise plus principalement à mettre en place les mécanismes de nature à asseoir la légitimité de l'institution pénitentiaire et à favoriser, ce faisant, l'adhésion de l'ensemble des catégories de personnel à leur mission.

Le projet de loi est articulé en cinq titres:

- le titre I contient des dispositions générales;
- le titre II concerne les principes fondamentaux sur lesquels l'administration pénitentiaire est basée;

— titel III, met hoofdzakelijk organisatiegerichte aspecten;

— titel IV, met essentiële bepalingen die van toepassing zijn op het gevangenispersoneel;

— titel V, aangaande de inwerkingtreding van de wet.

Tijdens de onderhandelingen van deze wet met de representatieve vakorganisaties kwam ook het project van codificering van het statuut van het Rijkspersoneel en de contractualisering van het Rijkspersoneel dat ter onderhandeling in Comité B voorligt ter sprake. Aan de vakorganisaties werd steeds bevestigd dat het voorontwerp niets verandert aan de statutaire band tussen het personeelslid en zijn werkgever, de Federale Staat, met inbegrip van de verworven rechten.

Hoofdstuk I van titel II beschrijft wat de basis moet zijn van een performant, transparant en maatschappijgericht gevangeniswezen. Het beschrijft de missie van het gevangeniswezen, die stoelt op een strikte inachtneming van de rechtsregels en op een dynamische toepassing ervan.

De uitvoering van de penitentiaire opdrachten leidt in wezen tot ingrijpende beperkingen van de wijze waarop de gedetineerde burger zijn rechten kan uitoefenen en verantwoordt dan ook dat het gevangeniswezen behoort tot de essentiële diensten van de overheid. Aangezien de onderbreking van die dienstverlening rechtstreekse risico's kan inhouden voor de gezondheid, de veiligheid en zelfs het leven van de gedetineerde burger, is het dus de taak van de penitentiaire instelling om de kwaliteit en de continuïteit ervan te waarborgen.

De uitoefening van de penitentiaire opdracht kan eveneens een directe impact hebben op de fysieke integriteit van de gedetineerden, aangezien zij volledig van het gevangenispersoneel afhankelijk zijn om de diensten te verkrijgen die hun essentiële behoeften moeten waarborgen.

Het wetsontwerp installeert in hoofdstuk II een orgaan dat erop gericht is het maatschappelijk draagvlak voor het penitentiaire beleid te bevorderen, met name de penitentiaire beleidsraad die belast wordt actief mee te werken aan de conceptie van het gevangenisbeleid. De penitentiaire beleidsraad is samengesteld uit diverse actoren uit de strafrechtsketen en uit de academische wereld. Zij moet toelaten om de maatschappelijke pertinentie en de wetenschappelijke onderbouw van het gevoerde beleid te evalueren.

Het ontwerp stelt in hoofdstuk III tevens een mechanisme van interne inspectie in, onder het directe gezag

— le titre III concerne essentiellement des aspects organisationnels;

— le titre IV contient des dispositions essentielles applicables au personnel pénitentiaire;

— le titre V concerne l'entrée en vigueur de la loi.

Lors des négociations de cette loi avec les syndicats représentatifs, le projet de codification du statut du personnel de l'État et de contractualisation du personnel de l'État qui est en cours de négociation au sein du Comité B a également fait l'objet de discussions. Il a été confirmé aux syndicats que l'avant-projet ne modifie nullement la relation statutaire entre le membre du personnel et son employeur, l'État fédéral, y compris les droits acquis.

Le chapitre 1^{er} du titre II décrit les bases d'une administration performante, transparente et ouverte sur la société. Il énonce la mission de l'administration, fondée sur un respect strict de la règle de droit et le caractère dynamique de son application.

L'exécution des missions pénitentiaires induit par essence des limitations importantes quant à la manière dont le citoyen-détenu peut exercer ses droits et justifie dès lors l'appartenance de l'administration pénitentiaire aux services essentiels du secteur public. Parce que l'interruption de ce service peut comporter des risques directs pour la santé, la sécurité voire la vie du citoyen-détenu, il incombe dès lors à l'institution pénitentiaire d'en garantir la qualité et la continuité.

L'exercice de la mission pénitentiaire impacte également directement l'intégrité psychique des détenus puisque ceux-ci sont totalement dépendants du personnel pénitentiaire afin d'obtenir les services qui garantissent leurs besoins essentiels.

Le projet de loi instaure dans le Chapitre II un organe chargé d'ouvrir l'action de l'administration pénitentiaire à la société civile et à ses attentes, à savoir un Conseil pénitentiaire chargé de participer de manière directe à la conception de la politique de l'administration pénitentiaire. Le Conseil pénitentiaire réunit divers acteurs de la chaîne pénale et des membres du monde académique. Il doit permettre d'évaluer la pertinence sociale et scientifique de la politique menée.

Dans le Chapitre III, le projet de loi à l'examen met également en place un mécanisme d'inspection interne,

van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie, dat voornamelijk toeziet op de performantie van de penitentiaire instellingen en hun personeel. Dit mechanisme zal voornamelijk een cultuur van verantwoording en zelfevaluatie moeten bevorderen binnen de penitentiaire administratie.

Aangezien het zeer belangrijk is te beschikken over personeelsleden die perfect voorbereid zijn om hun taken te vervullen, bepaalt hoofdstuk IV ten slotte dat de penitentiaire administratie een penitentiaire opleidingsdienst zal oprichten die het opleidingsbeleid moet uitwerken en die zal toezien op de onderlinge afstemming van de opleidingsprogramma's voor de personeelsleden.

Deze dienst zal dus voorzien in een basisopleiding voor alle personeelsleden van de penitentiaire administratie, in de voorgezette beroepsopleiding van het personeel, alsook in specifiek op de functies afgestemde opleidingen (bijvoorbeeld opleidingen voor het gebruik van technologische apparatuur bij de toegangscontrole, specifieke griffietaken, enzovoort). Deze dienst zal tevens opleidingen aanbieden om de personeelsleden te leren hoe zij hun gedrag kunnen afstemmen op het werken in een gevangenis.

Hoofdstuk I van titel III van de wet beschrijft de organisatie van de penitentiaire administratie op drie niveaus. De penitentiaire administratie wordt een homogene entiteit die alle personeelsleden samenbrengt die belast zijn met het beheer van de gevangenis.

In hoofdstuk II van deze titel worden tevens de principes beschreven die aan de grondslag moeten liggen van het handelen van het penitentiair personeel. Het deontologisch kader van het penitentiair personeel is daarbij een sleutelement.

Principieel moet voorts worden gewaarborgd dat de penitentiaire administratie haar taken in alle omstandigheden kan uitvoeren. Het federaal regeerakkoord van 2014 bepaalt uitdrukkelijk dat bij stakingen in de gevangenis een gewaarborgde dienstverlening moet worden ingesteld.

Dit wetsontwerp beoogt aan die verbintenis tegemoet te komen en voorziet in de regelingen die het mogelijk zullen maken de basistaken van de penitentiaire instelling uit te voeren zonder onderbreking.

De te garanderen rechten die in dit wetsontwerp worden gedefinieerd, zijn rechtstreeks afgeleid uit de diverse rapporten en de publieke verklaring van het CPT

placé sous l'autorité directe du Président du comité de direction du SPF Justice, dont l'action vise à optimiser les performances des établissements pénitentiaires et leur personnel. Ce mécanisme devra principalement favoriser l'émergence d'une culture de responsabilité et d'auto-évaluation au sein de l'administration pénitentiaire.

Enfin, prenant en considération l'importance majeure de disposer d'un personnel parfaitement préparé à remplir ses missions, le Chapitre IV dispose que l'administration pénitentiaire se dote d'un service pénitentiaire de formation qui sera chargé de développer une politique en matière de formation et veillera à l'uniformisation des programmes de formation au profit des membres du personnel.

Ce service assurera la formation de base de l'ensemble du personnel pénitentiaire, sa formation continuée ainsi que des formations adaptées à la spécificité de chaque fonction (par exemple, des formations relatives à la technologie de contrôle d'accès aux prisons, aux tâches spécifiques du greffe, etc.); il offrira également des formations axées sur le développement d'habilités comportementales adaptées au travail en prison.

Le Chapitre I^{er} du Titre III de la loi décrit l'organisation de l'administration pénitentiaire sur trois niveaux. L'administration pénitentiaire devient une entité homogène, qui regroupe tous les membres du personnel chargés de la gestion des prisons.

Dans le Chapitre II de ce Titre, les principes qui doivent guider l'action des agents sont également fixés. Le cadre déontologique du personnel pénitentiaire est un élément clé dans cette optique.

Un autre principe consiste à assurer en toutes circonstances l'exercice des missions de l'administration pénitentiaire. L'accord de gouvernement fédéral de 2014 a retenu explicitement l'objectif d'instaurer dans les prisons un service garanti pendant les périodes de grève.

Ce projet de loi répond à cet engagement et met en place les mécanismes qui permettront d'assurer la continuité de l'exercice des missions de base de l'institution pénitentiaire.

Les services à garantir, tels que définis dans le projet de loi à l'examen, sont directement déduits des divers rapports et de la déclaration publique du CPT et

en beantwoorden dus aan de minimale humanitaire detentieomstandigheden die het CPT als norm vooropstelt.

Er wordt met het oog op de organisatie van de diensten tijdens stakingen vertrokken van een berekening van de personeelsbehoeften in het licht van de in de wet beschreven te garanderen diensten. Vertrekkend van een uniek model, vastgelegd door de minister, wordt gevangenis per gevangenis, concrete invulling aan het plan gegeven en worden de personeelsbehoeften dus vastgelegd.

Er wordt een procedure uitgewerkt om een intentieverklaring te regelen alsook worden de gevolgen vastgelegd in geval de intentie te zullen werken, niet wordt nageleefd of geen intentieverklaring wordt neergelegd.

Wanneer een staking langer duurt dan twee dagen en wanneer het aantal werkwillige personeelsleden niet volstaat om de minimale bezettingsgraad te halen, kan de gouverneur het nodige doen, zoals personeelsleden aanwijzen om de acht in het voorontwerp van wet aan-gegeven basisdiensten te waarborgen.

Bij stakingen van minstens twee dagen wordt er, net als in andere gevallen waarin de openbare dienstverlening moet worden gewaarborgd, in eerste instantie voor geopteerd het personeel op vrijwillige basis in te zetten. Deze werkwijze zal worden geëvalueerd om de gouverneur de mogelijkheid te bieden om, indien nodig, dezelfde prerogatieven ten aanzien van het stakende personeel uit te oefenen wanneer blijkt dat het aantal zich vrijwillig aanmeldende personeelsleden niet volstaat.

Het mag dus duidelijk zijn dat het stakingsrecht gegarandeerd blijft. Maar zoals de Raad van State ook concludeert is, gelet op het waarborgen van de grondrechten van de gedetineerden, een beperking van het stakingsrecht van het penitentiair personeel noodzakelijk, en vormt de ontworpen regeling inzake de gewaarborgde dienstverlening in haar geheel beschouwd een redelijk verantwoorde en proportionele beperking van het stakingsrecht.

Titel IV regelt alle aspecten van de loopbaan van het penitentiair personeel die momenteel eveneens verspreid zijn over reglementeringen waarvan sommige door de jaren heen hun pertinentie en coherentie ten aanzien van de opdrachten van de penitentiaire organisatie verloren hebben.

In grote lijnen is het statuut van het penitentiair personeel dat van de andere personeelsleden van de

répondent donc aux conditions de détention minimales et humaines que le CPT envisage.

En vue de l'organisation des services pendant les grèves, un calcul des besoins en personnel est effectué à la lumière des services à garantir décrits dans la loi. À partir d'un modèle unique, établi par le ministre, prison par prison, le plan se concrétise et les besoins en personnel sont ainsi fixés.

Une procédure est mise en place pour régler une déclaration d'intention et les conséquences sont établies dans le cas où l'intention de travailler n'est pas respectée ou qu'aucune déclaration d'intention n'est déposée.

Dans le cas où une grève dure plus de deux jours et lorsque le nombre de membres du personnel qui déclarent vouloir travailler n'atteint pas les normes minimales d'occupation, le gouverneur pourra prendre les dispositions nécessaires. Il pourra notamment désigner des membres du personnel afin de garantir les huit services de base définis dans l'avant-projet.

En ce qui concerne les grèves de deux jours ou moins, à l'instar d'autres initiatives en matière de service public garanti, il a dans un premier temps été opté pour une organisation du service reposant sur le personnel volontaire. Une évaluation de ce mode de fonctionnement est prévue afin de permettre au gouverneur, pour autant que nécessaire d'exercer les mêmes prérogatives vis-à-vis du personnel gréviste si les volontaires s'avéraient être en nombre insuffisant.

Il est donc clair que le droit de grève reste garanti. Toutefois, comme le conclut également le Conseil d'État, dans le souci de garantir les droits fondamentaux des détenus, il est nécessaire de limiter le droit de grève du personnel pénitentiaire, et le régime en projet relatif au service garanti pris dans son ensemble constitue une limitation raisonnablement justifiée et proportionnée au droit de grève.

Le Titre IV règle tous les aspects de la carrière du personnel pénitentiaire qui sont rassemblés actuellement dans des réglementations qui ont perdu au fil des années leur cohérence et leur adéquation par rapport aux impératifs de l'action de l'organisation pénitentiaire.

De manière générale, le statut du personnel pénitentiaire est celui des autres membres du personnel

federale overheid. Deze wet regelt enkel deze aspecten die afwijken van de algemene bepalingen wanneer de specificiteit van de penitentiaire opdrachten het rechtvaardigt maar meer nog, wanneer ze bijdragen tot een versterking van de rechtspositie van het penitentiair personeel vanuit de invalshoeken die hierboven werden geschetst.

Wat de volgende domeinen van de loopbaan van het penitentiair personeel betreft, werden bepalingen opgenomen die op zich afwijken van de algemene reglementering die van toepassing is op het personeel van de federale overheidsdiensten of die de mogelijkheid tot afwijkingen moeten creëren:

- de toekenning van een betrekking,
- de verloven en afwezigheden,
- de toelagen,
- de evaluatie,
- het recht op wedde en de gewaarborgde bezoldiging,
- het tuchtstelsel;
- orde en veiligheidsmaatregelen, alsook
- de ambtshalve beëindiging van de arbeidsovereenkomst.

Een aantal bepalingen van deze wet zal reeds in werking treden op 1 januari 2019. Een aantal andere zal in werking treden op een door de Koning bepaalde datum.

B. Wetsvoorstel tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, met het oog op een wettelijk raamwerk voor het uitoefenen van het stakingsrecht door de personeelsleden van de strafinrichtingen, DOC 54 0277/001

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een wettelijk raamwerk in te stellen voor het uitoefenen van het stakingsrecht door de personeelsleden van de strafinrichtingen.

de l'administration fédérale. La présente loi ne règle que les aspects de ce statut qui dérogent à cette réglementation générale quand il apparaît que la spécificité du travail pénitentiaire le justifie et également lorsqu'ils contribuent au renforcement de la position juridique du personnel pénitentiaire conforme aux axes qui sont développés ci-dessus.

Concernant les domaines suivants de la carrière du personnel pénitentiaire, des dispositions ont été formulées qui dérogent en soi à la réglementation générale applicable aux membres du personnel des services public fédéraux ou créent la possibilité d'y déroger.

Il s'agit:

- de l'attribution d'un emploi;
- des congés et absences;
- des allocations;
- de l'évaluation;
- du droit au traitement et de la rétribution garantie;
- du régime disciplinaire;
- des mesures d'ordre et de sécurité et
- de la démission d'office et de la rupture du contrat de travail.

Plusieurs dispositions de cette loi entreront déjà en vigueur le 1^{er} janvier 2019. D'autres entreront en vigueur à une date qui sera fixée par le Roi.

B. Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, en vue d'encadrer l'exercice du droit de grève par les membres du personnel des établissements pénitentiaires, DOC 54 0277/001

Cette proposition de loi vise à encadrer l'exercice du droit de grève par les membres du personnel des établissements pénitentiaires.

C. 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 gevangenen te garanderen, DOC 54 0825/001

Mevrouw Carina Van Cauter (Open Vld) verduidelijkt dat dit wetsvoorstel het personeel van de gevangenen een minimale dienstverlening oplegt, zelfs in geval van staking.

D. Wetsvoorstel betreffende het stakingsrecht van de ambtenaren van de buitendiensten van het directoraat-generaal EPI – Penitentiare Inrichtingen van de Federale Overheidsdienst Justitie teneinde de veiligheid en bewaking van de gevangenen te garanderen, DOC 54 1871/001

Mevrouw Sophie De Wit (N-VA) geeft aan dat stakingen van het gevangenispersoneel verreikende gevolgen hebben: door de inzet van politiediensten en militairen om de veiligheid in de gevangenis te garanderen komen hun andere verantwoordelijkheden in het gedrang. Ook worden basisrechten van gedetineerden geschonden wanneer politie en leger, bij gebrek aan een specifieke opleiding, het normale gevangenisregime met onder andere bezoeken en ontspanningsmogelijkheden niet in stand kunnen houden.

Dit wetsvoorstel voert een gegarandeerde dienstverlening bij de gevangenen in. De best aangewezen personen hiervoor zijn nog steeds de gevangenispersonnelsleden zelf, aangezien zij volledig vertrouwd zijn met het gevangeniswezen, in het bijzonder in gespannen situaties.

III. — ALGEMENE BESPREKING

A. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen) stipt aan dat het in deze problematiek een zoeken is naar een evenwicht tussen enerzijds het recht op staken en anderzijds het zorgen voor humane leefomstandigheden in gevangenen tijdens stakingen.

Tijdens de hoorzittingen werd gesteld dat het hier niet gaat over een evenwicht; er is een plicht om te streven naar humane leefomstandigheden. België is door het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) meermaals veroordeeld geweest omwille van de ontoereikende leefomstandigheden in de

C. 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, DOC 54 0825/001

Mme Carina Van Cauter (Open Vld) précise que la proposition de loi à l'examen vise à imposer une obligation de service minimum au personnel des prisons, même en cas de grève.

D. Proposition de loi relative au droit de grève des agents des services extérieurs de la direction générale des Établissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice afin de garantir la sécurité et la surveillance dans les prisons, DOC 54 1871/001

Mme Sophie De Wit (N-VA) explique que les grèves du personnel pénitentiaire sont lourdes de conséquences: le déploiement de policiers et de militaires pour garantir la sécurité dans les prisons compromet leurs autres responsabilités. De plus, les droits fondamentaux des détenus sont bafoués lorsque la police et l'armée, par manque de formation spécifique, ne peuvent appliquer le régime pénitentiaire normal, notamment en ce qui concerne les visites et les possibilités de détente.

Cette proposition de loi vise à instaurer un service garanti dans les prisons. Les personnes les plus indiquées à cet effet restent les membres du personnel pénitentiaire eux-mêmes, dès lors qu'ils sont tout à fait familiarisés avec l'univers carcéral, en particulier lors de situations tendues.

III. — DISCUSSION GÉNÉRALE

A. Questions et observations des membres

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen) souligne qu'en cette matière, il s'agit de trouver un équilibre entre, d'une part, le droit de grève, et, d'autre part, le maintien de conditions de vie dignes dans les prisons pendant les grèves.

Au cours des auditions, il a été souligné qu'il ne s'agissait pas tant de tendre vers un équilibre que de se plier à une obligation: celle de garantir des conditions de vie dignes. La Belgique a été condamnée à plusieurs reprises par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en raison des conditions de vie

gevangenissen, of het nu wel of niet stakingsperiodes van het gevangenispersoneel betreft.

De hoorzittingen hebben ook aangewezen dat veel experts, betrokken organisaties, alsook gevangenisdirecteurs principieel voorstander zijn van de minimale dienstverlening in de gevangenissen.

De vakbonden daarentegen zijn van oordeel dat bij een staking het voornamelijk gaat over de rechten van het personeel, de moeilijke werkomstandigheden en de problemen die de overbevolking met zich meebrengen. Het gaat ook over het niet kunnen opnemen van verlof en de verouderde structuur van de gevangenissen. Heel wat problemen zijn ook het gevolg van een tekort aan personeel, wat aanleiding heeft gegeven tot het sluiten van akkoorden in het verleden. De vakbonden hebben meegedeeld dat ook vandaag, zelfs wanneer er niet wordt gestaakt, er geen humane leefomstandigheden kunnen worden gegarandeerd. De spreker heeft dan ook veel begrip voor de situatie van het personeel.

Professor Beyens heeft er tijdens de hoorzitting op gewezen dat de ter bespreking voorliggende tekst eigenlijk de symptoombestrijding voor een dieperliggend probleem betreft; het aanpakken van het dieperliggend probleem zal aanleiding geven tot minder stakingen waardoor het probleem van de minimale dienstverlening zich minder zal stellen.

Er rust dus een belangrijke taak op deze en de toekomstige regeringen om verder werk te maken van betere leefomstandigheden in de gevangenissen en te zorgen voor voldoende personeel dat zonder problemen zijn verlof kan opnemen.

De Ecolo-Groen-fractie zal niettemin de ter bespreking voorliggende tekst steunen omdat vandaag in geval van staking aan gedetineerden een aantal essentiële basisrechten worden ontnomen, wat echt niet kan. Het is hoogtijd om hiervoor een oplossing te bieden. Een gedetineerde is immers volledig afhankelijk van de aanwezigheid van het personeel; medicijnen en eten moeten worden gebracht. Het is van essentieel belang dat wordt gezorgd voor een minimale bezetting zodat die minimale rechten steeds kunnen worden afgedwongen.

Maar met het goedkeuren van dit wetsontwerp zullen niet alle problemen worden opgelost.

Mevrouw Sophie De Wit (N-VA) stipt aan dat de Raad van State heeft gesteld dat de ter bespreking voorliggende tekst geen afbreuk doet aan het stakingsrecht. Stakingen hebben in het verleden herhaaldelijk aangetoond waartoe zij kunnen leiden in de gevangenissen

inacceptables dans les prisons, que ce soit ou non pendant des périodes de grève du personnel pénitentiaire.

Les auditions ont également révélé que bon nombre d'experts, d'organisations concernées, ainsi que de directeurs de prison sont favorables au principe de l'établissement d'un service minimum dans les prisons.

Les organisations syndicales estiment en revanche qu'en cas de grève, il s'agit essentiellement des droits du personnel, des conditions de travail difficiles et des problèmes engendrés par la surpopulation. Il s'agit aussi de l'impossibilité de prendre des congés et de l'infrastructure désuète des prisons. De nombreux problèmes résultent également d'un manque de personnel, ce qui a conduit à la conclusion d'accords par le passé. Les organisations syndicales ont également indiqué qu'à l'heure actuelle, même en l'absence de grève, il n'est pas possible de garantir des conditions de vie humaines. L'intervenant comprend dès lors très bien la situation du personnel.

Lors de l'audition, la professeure Beyens a fait observer que le texte à l'examen vise à lutter contre les symptômes d'un problème plus profond; la résolution du problème plus profond entraînera une diminution du nombre de grèves, si bien que le problème du service minimum se posera moins souvent.

Le gouvernement en place ainsi que les futurs gouvernements auront dès lors la lourde tâche de s'atteler à l'amélioration des conditions de vie dans les prisons et de veiller à ce que le personnel soit suffisamment nombreux afin que les congés puissent être pris sans problèmes.

Le groupe Ecolo-Groen soutiendra néanmoins le texte à l'examen étant donné qu'à l'heure actuelle, en cas de grève, les détenus sont privés d'un certain nombre de droits fondamentaux essentiels, ce qui est absolument inadmissible. Il est grand temps de résoudre ce problème. En effet, le détenu est totalement dépendant de la présence du personnel; les médicaments et les repas doivent être distribués. Il est essentiel d'assurer une présence minimale pour pouvoir toujours faire respecter ces droits minimaux.

L'adoption du projet de loi à l'examen ne résoudra cependant pas tous les problèmes.

Mme Sophie De Wit (N-VA) précise que le Conseil d'État a indiqué que le texte à l'examen ne porte pas atteinte au droit de grève. Les grèves du passé ont démontré à maintes reprises ce qu'elles peuvent entraîner dans les prisons proprement dites, notamment des

zelf, onder meer tot ontorende leefomstandigheden voor gedetineerden. Er is daarom nood aan een oplossing. Het lid vestigt er ook de aandacht op dat tijdens stakingen de politie wordt opgeroepen om de taken van het penitentiair personeel over te nemen; taken waarvoor zij helemaal niet zijn opgeleid en waardoor daarenboven de politie haar eigen kerntaken niet kan uitvoeren. In sommige gevallen werd zelfs het leger, dat ook andere kerntaken heeft, ingeschakeld. Het ter bespreking voorliggende wetsontwerp biedt alvast een oplossing.

Er moet in het kader van de infrastructuur van het gevangeniswezen nog veel werk worden verzet. Dit wetsontwerp is alvast een eerste stap om bij stakingen een bepaalde procedure te volgen die een bepaalde dienstverlening garandeert opdat de gedetineerden niet de grootste dupe zijn van de staking, zonder dat hierbij het drukkingsmiddel van de staking wordt uitgehold. Het lid drukt de hoop uit dat met dit wetsontwerp nieuwe veroordelingen door het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) worden vermeden.

Tot slot merkt zij op dat de overbevolking in de gevangenissen dringend moet worden aangepakt. Het lid is er evenwel niet van overtuigd dat ingeval er geen overbevolking zou zijn, elke gedetineerde bij een staking effectief al zijn basisrechten zou kunnen uitoefenen. Het wetsontwerp betreft voorts niet enkel de minimale dienstverlening maar ook het statuut van het penitentiair personeel.

De heer Christian Brotcorne (cdH) brengt in herinnering dat het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) felle kritiek heeft geuit ten aanzien van ons land. Op grond van artikel 10, § 2 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden heeft dat Comité op 13 juli 2017 in een openbare verklaring betreffende België het volgende aangegeven: "Tegelijkertijd uit het CPT al sinds 12 jaar voortdurend zijn grote bezorgdheid over de ernstige consequenties die kunnen voortvloeien uit collectieve acties door gevangenis personeel in België. Die consequenties hebben directe en langdurige gevolgen voor de leefomstandigheden, gezondheid en veiligheid van degenen die onder hun verantwoordelijkheid zijn geplaatst." (www.coe.int). Deze naar aanleiding van de herhaalde stakingen in de penitentiaire inrichtingen geformuleerde aanbevelingen nopen ons thans tot het aanpassen van onze wetgeving.

Bovendien werd ons land op 6 september 2016 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens al veroordeeld op grond van onmenselijke en vernederende behandelingen, met name wegens het langdurig

conditions de vie dégradantes pour les détenus. Une solution s'impose donc. La membre fait également observer qu'en cas de grève, la police est appelée à reprendre les tâches du personnel pénitentiaire, tâches pour lesquelles les policiers ne sont pas du tout formés et qui empêchent de surcroît la police d'exécuter ses propres tâches essentielles. Dans certains cas, il a même été fait appel à l'armée, qui a elle aussi d'autres tâches essentielles. Le projet de loi à l'examen offre déjà une solution.

Beaucoup reste à faire dans le cadre de l'infrastructure carcérale. Le projet de loi à l'examen constitue déjà un premier pas vers l'application d'une certaine procédure en cas de grève, qui garantit un certain service afin que les détenus ne soient pas les principales victimes de la grève, et ce, sans que le moyen de pression que constitue la grève soit vidé de sa substance. La membre exprime l'espoir que le projet de loi à l'examen permette d'éviter de nouvelles condamnations par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

Enfin, elle fait observer qu'il est urgent de lutter contre la surpopulation carcérale. La membre n'en est pas pour autant convaincue qu'en l'absence de surpopulation, chaque détenu pourrait en cas de grève effectivement exercer ses droits fondamentaux. Le projet de loi ne concerne par ailleurs pas uniquement le service minimum, mais aussi le statut du personnel pénitentiaire.

M. Christian Brotcorne (cdH) rappelle que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a adressé de lourds reproches à la Belgique. Le 13 juillet 2017, le Comité a fait une déclaration publique à l'égard de la Belgique sur base de l'article 10, § 2 de la Convention européenne des droits de l'homme: "Toutefois, depuis douze ans, le CPT n'a eu de cesse de faire part de ses vives préoccupations quant aux lourdes conséquences que peuvent avoir les actions collectives des agents pénitentiaires en Belgique. Ces conséquences affectent directement, pour des périodes prolongées, les conditions de détention, la santé et la sécurité des personnes placées sous leur responsabilité." (www.coe.int). Ces recommandations faites suite aux grèves répétées dans les établissements pénitentiaires nous conduit donc aujourd'hui à adapter notre législation.

Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà condamné la Belgique, notamment le 6 septembre 2016, pour des traitements inhumains et dégradants qui consistaient dans le fait que des

vasthouden van mensen in een gevangenisomgeving zonder passende therapie.

Twee jaar later werd derhalve die gewaarborgde minimumdienstverlening ingevoerd. Niettemin rijst de vraag waarom in de Belgische penitentiare inrichtingen zo vaak wordt gestaakt; in onze buurlanden is dat namelijk veel minder het geval.

De toestand van de Belgische gevangenen is betreurenswaardig. Het Internationaal Observatorium voor het Gevangeniswezen gaf al in 2013 aan dat de stakingen vooral worden veroorzaakt door de overbevolking in de gevangenen, alsook door het gebrek aan personeel en aan ruimte. De penitentiare beambten eisen extra mankracht en een betere beveiliging, alsook dat rekening wordt gehouden met de problemen die hun werk met zich brengt. Hun eisenpakket betreft tevens het gebrek aan middelen, de dagelijkse problemen en de agressie jegens het personeel. Werkonderbrekingen zijn voor de penitentiare beambten vaak de enige manier om te worden gehoord in politieke kringen.

Er moeten dus oplossingen komen voor al deze problemen die de detentieomstandigheden ondraaglijk maken.

Dit wetsontwerp beantwoordt aan de verwachtingen van de internationale instellingen. Volgens het Directoraat-generaal voor de mensenrechten en de rechtsstaat van de Raad van Europa vereist de goede werking van het gevangeniswezen dat voor het gevangenispersoneel een speciaal statuut wordt ingesteld dat afwijkt van dat van de andere Belgische overheidsdiensten. Volgens die instantie strekt dit wetsontwerp ertoe de symptomen van een aanhoudend structureel onbehagen in de penitentiare inrichtingen weg te werken, en hangt het welslagen ervan af van de wijze waarop de tekortkomingen van het systeem (de overbevolking, alsook de verouderde infrastructuur en het gebrek aan personeel) worden aangepakt.

Dit wetsontwerp regelt dus slechts een deel van het probleem. Het onbehagen in de gevangenen is daarmee niet weg. Het werk is nog niet af; integendeel, er is louter een stap gezet. Er moet worden voortgegaan op de weg waarbij rekening wordt gehouden met de leefomstandigheden van de gedetineerden in onze gevangenen. Sommige artikelen van de basiswet hoeven nog slechts te worden uitgevoerd. Daartoe zijn middelen vrijgemaakt, zowel op federaal als op gewestelijk en gemeenschapsniveau. Men moet dus voortgang maken.

Met de minimumdienstverlening zal een garantie kunnen worden geboden inzake de veiligheid van de

personnes ont été maintenues de manière prolongée dans un environnement carcéral sans thérapie adaptée.

Deux ans plus tard, on met donc en place ce service minimum garanti. Cependant, la question à se poser est de savoir pourquoi la Belgique connaît autant de grèves dans ses établissements pénitentiaires. Il y en a en effet beaucoup plus que chez nos voisins.

L'état de nos prisons est déplorable. L'Observatoire international des prisons indiquait, en 2013 déjà, que les grèves trouvent essentiellement leur cause dans la surpopulation carcérale, le manque d'effectifs, le manque de place. Les agents revendiquent une augmentation des effectifs, une meilleure sécurité, une prise en compte des difficultés de leur travail. Les revendications portent également sur le manque de moyens, les difficultés quotidiennes, les agressions à l'égard du personnel. Les arrêts de travail sont souvent le seul moyen pour les agents pénitentiaires de se faire entendre dans les sphères politiques.

Il faut donc trouver des solutions à tous ces problèmes qui rendent les conditions de détention des détenus intolérables.

Le projet de loi apporte une réponse qui satisfait les organismes internationaux. Selon la Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit du Conseil de l'Europe, la création d'un statut spécial du personnel pénitentiare dérogatoire au reste de la fonction publique belge est nécessaire au bon fonctionnement du service pénitentiare. Selon elle, ce texte vise à combattre les symptômes d'un mal-être structurel persistant au sein de l'administration pénitentiare, et sa réussite dépend de la réponse apportée aux défaillances du système, comme la surpopulation, mais aussi la vétusté et les sous-effectifs.

Ce projet de loi règle donc seulement une partie du problème. Ce n'est pas parce qu'on règle cela qu'on règle tout le mal-être dans les prisons. Le travail n'est pas finalisé, au contraire, ce n'est qu'une étape. Il faut poursuivre sur la manière dont la condition des détenus est prise en compte au sein de nos prisons. Des articles de la loi de principe ne demandent qu'à être exécutés. Des moyens ont été dégagés à cette fin, tant au niveau fédéral qu'aux niveaux régional et communautaire. Il faut donc aller de l'avant.

Le service minimum va permettre d'assurer la sécurité des détenus, y compris les internés, le traitement

gedetineerden, met inbegrip van de geïnterneerden, de continuïteit van de behandeling van de gedetineerden en van de zorg aan de geïnterneerden in afwachting dat er plaats vrijkomt in een passende voorziening, de onbeperkte toegang tot huisartsen en specialisten, de bereiding en de bedeling van maaltijden, de toegang tot het wandelblok gedurende minstens één uur per dag, de toegang tot de doucheruimten twee keer per week enzovoort.

Niettemin heeft de spreker nog enkele vragen. *Quid* met de stakingen die het protocol niet volgen of die slechts 24 of 48 uren duren? Waarom wordt in die periode niet voorzien in een minimumdienstverlening?

Wat zal er gebeuren wanneer de stakingsaanzeggingen niet in acht worden genomen? Zal de dienstverlening worden gewaarborgd? Zullen personeelsleden worden gevorderd? Wat bij een intersectorale staking?

Zullen in die stakingsperiode nog gedetineerden worden overgebracht, meer bepaald naar de gerechtsgebouwen? Zullen de gestelde overheden toegangsrecht hebben?

Het wetsontwerp gaat voorts in op het instellen van een inspectiemechanisme dat moet toezien op het interne klachtenbeheer. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een verzoek van de federale ombudsmannen. Wie zal worden belast met het klachtenbeheer binnen de penitentiare inrichtingen? Zal dat toezicht louter betrekking hebben op het beheer van de klachten als bedoeld in artikel 9 van het wetsontwerp? Een klacht zou op meerdere manieren kunnen worden ingediend. Hoe zal de gedetineerde weten tot wie hij zich moet richten? Hoe zal de gevangenisdirecteur die klachten kunnen beheren?

De minister overweegt een penitentiare beleidsraad in te stellen. Zal het takenpakket van die raad niet overlappen met dat van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen die momenteel door het Parlement wordt ingesteld? Dreigen er geen conflicten tussen die beide instanties te ontstaan? Vreest de minister misschien voor de onafhankelijkheid van de nieuwe Centrale Toezichtsraad?

Wat tot slot de – uiterst belangrijke – opleiding van het gevangenispersoneel betreft, vraagt de spreker hoe die zal worden georganiseerd en op welk moment van de procedure voor de aanwerving van de penitentiare beambten die opleiding zal worden ingepast.

Mevrouw Özlem Özen (PS) benadrukt hoe gevoelig dit thema ligt. In dit verband moeten immers diverse grondrechten tegen elkaar worden afgewogen, met

continu des détenus, la continuité des soins dispensés aux personnes internées en attente de placement en structure adaptée, l'accès sans restriction aux soins de médecins généralistes et spécialistes, la préparation et distribution des repas, l'accès à la promenade au moins une heure par jour, l'accès aux douches deux fois par semaine, etc.

L'orateur a cependant encore quelques questions. *Quid* des grèves qui ne suivent pas le protocole ou qui ne durent que 24 heures ou 48 heures? Pourquoi n'y a-t-il pas de service minimum pendant cette période?

Si les préavis de grève ne sont pas respectés, que va-t-il se passer? Va-t-on assurer le service? Y aura-t-il des réquisitions? *Quid* en cas de grève intersectorielle?

Au cours de cette période de grève, va-t-on continuer le transport de personnes, vers les palais de justice notamment? Les autorités constituées auront-elles un droit d'accès?

Par ailleurs, le projet de loi aborde notamment la question de l'inspection prévue pour l'organisation d'un système interne de gestion des plaintes. Cela répond à une demande des médiateurs fédéraux. Qui prendra en charge la gestion des plaintes au sein des établissements? Le contrôle de l'inspection concernera-t-il uniquement la gestion des plaintes visées à l'article 9 du projet de loi? Il y aura plusieurs voies pour déposer plainte: comment le détenu va-t-il savoir à qui il doit s'adresser? Comment le directeur de prison va-t-il pouvoir gérer ce système de plaintes?

Le ministre envisage d'instaurer un conseil pénitentiaire. Celui-ci ne va-t-il pas faire double emploi avec le Conseil central de surveillance pénitentiaire que le Parlement est en train de mettre en place? Ne risque-t-il pas d'y avoir des courts-circuits entre ces deux instances? Le ministre se méfierait-il de l'indépendance du nouveau Conseil central de surveillance?

Enfin, en matière de formation pénitentiaire, qui est essentielle, l'orateur demande comment celle-ci va s'organiser et à quel moment elle aura lieu par rapport à la procédure de recrutement des agents pénitentiaires.

Mme Özlem Özen (PS) souligne à quel point le sujet est délicat car plusieurs droits fondamentaux s'opposent: d'une part, le droit de grève et d'autre part,

name het stakingsrecht tegen het recht van de gedetineerde op de gewaarborgde vervulling van zijn vitale behoeften.

De overheid, met andere woorden de minister, speelt een hoofdrol in dit conflict, zowel (als werkgever) wat de vakbondseisen betreft, als inzake de kortgedingen tegen de Belgische Staat.

Het debat spitst zich toe op de instelling van een minimale dienstverlening. De gevangenen hebben evenwel te lijden onder structurele problemen en een gebrek aan middelen. Er is een chronisch personeelstekort, de gebouwen zijn verouderd en bouwvallig en de gevangenen zijn permanent overbevolkt. Bovendien leidt de gerechtelijke achterstand tot de verlenging van de duur van de voorlopige hechtenis, die op 40 % van de gevangenisbevolking van toepassing is.

Al die problemen hebben een weerslag op de werken detentieomstandigheden; vandaar de sociale conflicten en de stakingen om die slechte werkomstandigheden aan te klagen. In 2016 was er een stakingsgolf. De leefomstandigheden in die gevangenen waren dramatisch. De werknemers en de gedetineerden deelden eenzelfde standpunt; de beweegredenen van het vakbondsprotest waren doorgaans dezelfde als die van de gedetineerden.

De stakingen in de gevangenen hebben ook gevolgen voor de organisatie van de werkzaamheden van de politie, de civiele bescherming, de brandweer, het leger enzovoort.

De minister gaat er prat op dat hij werk maakt van het instellen van de minimale dienstverlening in de gevangenen, in het belang van de gedetineerden, maar men kan er niet omheen dat hij in werkelijkheid enkel wordt gedreven door organisatorische en veiligheidsoverwegingen, niet door het welzijn van de gedetineerden, die hij voor het overige niet respecteert. De minister heeft de basiswet van 2005 – die tot dusver nog altijd niet werd geïmplementeerd – de jongste jaren trouwens alleen maar ontmanteld.

De vraag rijst zelfs of de rechten van de gedetineerden er niet dreigen op achteruit te gaan: de eisen van de penitentiare beambten hebben immers in de meeste gevallen gevolgen voor de gedetineerden zelf, aangezien de beide categorieën vaak gelijklopende belangen hebben.

De opvoedingen raken aan het wezen van het sociaal overleg en de syndicale dialoog. Het instellen van de opvoedingen beknot het stakingsrecht ingrijpend en leidt tot de vernietiging van dat recht, en dus ook

le droit pour le détenu de se voir assurer ses besoins vitaux.

L'autorité publique, c'est-à-dire le ministre, est au centre du conflit, tant en tant qu'employeur par rapport aux revendications syndicales que par rapport aux actions en référé introduites contre l'État belge.

On cristallise le débat autour de l'instauration d'un service minimum. Pourtant, les prisons souffrent de problèmes structurels et de manques de moyens. Le sous-effectif est chronique, les bâtiments sont vétustes et délabrés et la surpopulation carcérale est endémique. A cela s'ajoute l'arriéré judiciaire qui allonge les délais de la détention préventive qui représente 40 % de la population carcérale.

Tous ces problèmes impactent les conditions de travail et de détention, d'où les conflits sociaux et mouvements de grève dénonçant ces mauvaises conditions de travail. En 2016, il y a eu toute une série de grèves. Les conditions de vie étaient dramatiques dans ces prisons. Travailleurs et détenus avaient un point de vue convergent car les motifs de la contestation syndicale étaient dans la majorité des cas partagés par les détenus.

Les grèves dans les prisons ont aussi des répercussions sur l'organisation du travail des policiers, de la protection civile, des pompiers, de l'armée etc.

Le ministre se targue d'introduire un service minimum dans les prisons, dans l'intérêt des détenus, mais force est de constater qu'il ne le fait en réalité que pour des raisons organisationnelles et de sécurité et non pas pour le bien-être des détenus, qu'il ne respecte pas par ailleurs. Le ministre n'a d'ailleurs, au cours de ces dernières années, que veillé à détricoter la loi de principes de 2005 qui n'est à l'heure actuelle toujours pas mise en œuvre.

On peut même s'interroger sur le risque de recul des droits des détenus, sachant que les revendications des agents pénitentiaires ont, dans la majeure partie des cas, des répercussions sur les détenus eux-mêmes, leurs intérêts étant souvent concordants.

Les réquisitions touchent à l'essence même du dialogue social et syndical. L'introduction des réquisitions signifie une limitation sérieuse du droit de grève, conduisant à l'éradication de ce droit et, par conséquent, du

van het recht op collectieve onderhandeling. Als de gouverneur tot opvorderingen mag overgaan, zal de administratieve of de beleidsoverheid het niet langer nodig vinden te luisteren.

Bestaat het risico dat de personeelsleden die hebben beslist aan de staking deel te nemen, onder druk worden gezet door bepaalde collega's die met een hogere werklast worden geconfronteerd?

De PS-fractie meent dat de minimale dienstverlening geen oplossing vormt, of in elk geval de problemen van de gedetineerden niet wegwerkt. Zelfs met een minimale dienstverlening vormen de leefomstandigheden, het werk, de begeleiding van de gedetineerden, hun opvolging en de opleiding in de gevangenis nog steeds knelpunten. Bij een staking van een deel van het personeel en met een minimale dienstverlening zal de toestand dan ook niet of nauwelijks beter zijn dan nu. Zelfs in stakingsvrije periodes is de situatie dermate slecht dat het opleggen van die opvoeding vrijwel niets zal veranderen voor de gedetineerden, maar wel het personeel zal beletten zijn stakingsrecht uit te oefenen.

Wat zijn de huidige levensomstandigheden in de diverse gevangenissen in ons land? In hoeveel douchebeurten per week wordt voor elke gedetineerde en in elke gevangenis voorzien? Hoeveel gedetineerden zijn er aan de slag, en in welke gevangenissen? Hoeveel van hen volgen opleidingen, in welke gevangenissen? Hoeveel gedetineerden moeten een eenpersoonscel delen? Hoeveel gedetineerden moeten zich nog behelpen met een emmer in plaats van een toilet met enige privacy?

Dit wetsontwerp draagt een schijnoplossing aan. Het opleggen van een minimale dienstverlening zal de concrete situatie van de gedetineerden niet verbeteren, tenzij misschien inzake een zeer beperkt aantal aspecten. Eerst en vooral moet uiteraard werk worden gemaakt van de verbetering van de levensomstandigheden (in de brede zin van het woord) van de gedetineerden, en van de arbeidsomstandigheden van het gevangenispersoneel. Dat is de basisvoorwaarde om stakingen en het opleggen van een minimale dienstverlening te voorkomen. Zulks vergt echter echte onderhandelingen met het personeel.

De minister lijkt dan ook te vergeten dat de vakbondsacties wortelen in de bestendige verslechtering van de arbeids- en detentieomstandigheden, waarvoor de federale regering verantwoordelijk is.

Mevrouw Annick Lambrecht (sp.a) stelt vast dat hoewel dit wetsontwerp het statuut van het penitentiair personeel beoogt te hervormen, het vooral de invoering

droit à la négociation collective. Avec les réquisitions par le gouverneur, l'autorité politique ou administrative ne ressentira plus le besoin d'écouter.

Quels sont les risques de pressions de la part de certains qui voient leur travail amplifié sur ceux qui ont décidé de participer à la grève?

Pour le groupe socialiste, le service minimum n'est pas une solution, ou en tout cas pas la solution face aux difficultés que connaissent les détenus parce que même avec un service minimum, les conditions de vie, le travail, l'accompagnement des détenus, leur prise en charge, la formation en prison restent problématiques et que dès lors, en période de grève partielle et de service minimum, la situation ne sera pas meilleure ou quasiment pas meilleure qu'aujourd'hui. La situation en dehors des périodes de grève est tellement déplorable, que l'imposition de cette réquisition ne changera quasiment rien pour les détenus mais empêchera le personnel d'exercer son droit de grève.

Quelles sont les conditions de vie actuelles dans les différentes prisons du Royaume? Combien les détenus prennent-ils de douches par semaine et dans quelles prisons? Combien de détenus travaillent, dans quelles prisons? Combien suivent des formations, dans quelles prisons? Combien sont les détenus qui vivent à plusieurs dans des cellules construites pour une personne? Combien doivent encore se contenter d'un seau en lieu et place de toilettes avec un peu d'intimité?

La solution prônée n'en est pas une. L'imposition du service minimum n'améliorera pas la situation concrète des détenus sinon peut-être de manière très ponctuelle. Évidemment, la première chose à faire est d'améliorer les conditions de vie au sens large des uns et les conditions de travail des autres. C'est la condition de base pour éviter les grèves et donc éviter l'imposition d'un service minimum. Mais cela passe par une vraie négociation avec les travailleurs.

Le ministre semble donc oublier que les actions syndicales prennent leur source dans la dégradation constante des conditions de travail et de détention qui relève de la responsabilité du gouvernement fédéral.

Mme Annick Lambrecht (sp.a) constate que, même s'il vise à réformer le statut du personnel pénitentiaire, le projet de loi à l'examen règle surtout très concrètement

van de minimale dienstverlening is die heel erg concreet wordt geregeld. Voor andere zaken zoals de basis- en beroepsopleiding van het personeel worden voornamelijk algemeenheden naar voren geschoven en weinig concrete zaken. Er wordt al zeker niet uiteengezet hoe dit allemaal zal worden gefinancierd. Rekening houdende met de besparingen van de voorbije jaren op het personeel roept dit ernstige vragen op. De spreekster werpt op dat de minister in zijn memorie van toelichting zelf stelt dat er toekomstige moeilijke budgettaire periodes aankomen (DOC 54 3351/001, p.16). Derhalve rijst de vraag of vele andere bepalingen in dit wetsontwerp niet gewoon dode letter zullen blijven nu zij gewoon gediend hebben als alibi om een minimale dienstverlening in te voeren?

Bij het lezen van de publieke verklaring van het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) stelt de spreekster vooral vast dat het CPT al decennialang, net zoals andere Europese en Belgische instanties, de lamentabele toestand van de Belgische gevangenisinrichtingen aanklaagt waardoor de basisrechten van gedetineerden voortdurend worden geschonden en het gevangenispersoneel in ondermaatse en vaak zelf schrijnende werkomstandigheden moet functioneren. Daaraan wordt toegevoegd dat wanneer wordt overgegaan tot collectieve acties, deze toestanden enkel maar dramatischer worden en een land van de Europese Raad onwaardig zijn. Sterker nog, België is de laatste van die Europese klas. Het CPT voert al 15 jaar dialoog met België over die toestand en stelde in 2016 vast dat die toestand nog steeds niet is verbeterd. Het gevangenispersoneel voert die dialoog al minstens even lang, zo niet nog langer met de overheid. Telkens worden hen allerlei zaken beloofd die bijna nooit worden nagekomen. En dan rest hen nog één iets om die schrijnende omstandigheden voor de gedetineerden en bijgevolg werkomstandigheden voor het gevangenispersoneel pertinent op de agenda te plaatsen en dat is collectieve actie. Nooit hebben zij gestaakt voor een hoger loon, maar altijd voor betere omstandigheden voor gedetineerden en het personeel. Dat laatste drukmiddel gaat de minister nu aan banden leggen. Eigenlijk zegt de minister: om de oorzaak, zijnde de abominabele toestand van onze gevangenen en alle excessen die daaruit voortvloeien voor het grote publiek te verbergen worden de gevolgen daarvan, de collectieve acties, aan banden gelegd. De spreekster verwijst in dit verband naar de hoorzitting van mevrouw Beyens, hoogleraar aan de VUB en grote voorstander van de invoering van de minimale dienstverlening. Zij stelt dat de moeilijke materiële, psychologische en emotionele omstandigheden waarin het penitentiare personeel vandaag moet werken duidelijk zijn en zeker niet uit het oog mogen worden verloren. Het werken

l'instauration du service minimum. Dans d'autres matières, telles que la formation de base et la formation professionnelle du personnel, le projet avance essentiellement des généralités et propose peu de mesures concrètes. Il reste en tout cas muet sur le financement de cet aspect. Cela soulève de sérieuses questions compte tenu des économies réalisées en termes de personnel au cours des années écoulées. La membre fait observer que, dans l'exposé des motifs, le ministre annonce lui-même des "périodes de restrictions budgétaires" (DOC 54 3351/001, p. 16). Reste dès lors à savoir si les nombreuses autres dispositions du projet de loi à l'examen ne resteront pas simplement lettre morte, alors qu'elles viennent de servir d'alibi pour instaurer un service minimum.

À la lecture de la déclaration publique du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), l'intervenante constate surtout que cela fait des décennies que le CPT, à l'instar d'autres instances européennes et belges, dénonce l'état lamentable des établissements pénitentiaires belges, qui fait en sorte que les droits des détenus sont constamment bafoués et que le personnel pénitentiaire doit travailler dans des conditions médiocres voire souvent déplorables. À cela s'ajoute qu'en cas d'actions collectives, ces situations deviennent encore plus dramatiques et ne sont pas dignes d'un État membre du Conseil européen. Pire encore, la Belgique est le plus mauvais élève de la classe européenne. Cela fait 15 ans que le CPT dialogue avec la Belgique au sujet de cette situation et, en 2016, il a constaté que la situation ne s'était toujours pas améliorée. Le personnel pénitentiaire entretient ce dialogue avec les autorités depuis au moins aussi longtemps, si ce n'est plus. On lui fait chaque fois toutes sortes de promesses, qui ne sont presque jamais tenues. Il ne lui reste alors qu'un seul moyen d'attirer l'attention sur ces conditions déplorables pour les détenus et, par conséquent, ses propres conditions de travail lamentables, à savoir l'action collective. Le personnel pénitentiaire n'a jamais fait grève pour réclamer des augmentations salariales, mais toujours pour obtenir de meilleures conditions de détention et de travail. Le ministre va à présent réprimer ce dernier moyen de pression. Le ministre dit en fait ceci: afin de dissimuler la cause, c'est-à-dire l'état abominable de nos prisons et tous les excès qui en découlent, aux yeux du grand public, nous en réprimons les conséquences, les actions collectives. L'intervenante renvoie à ce sujet à l'audition de Mme Beyens, professeure à la VUB et grande défenseuse de l'instauration du service minimum. Elle indique que les conditions matérielles, psychologiques et émotionnelles difficiles dans lesquelles le personnel est contraint de travailler aujourd'hui sont évidentes et qu'elles ne peuvent certainement pas être perdues de vue. Selon Mme Beyens, c'est à ce niveau

daaraan is volgens mevrouw Beyens het meest adequate middel om stakingen te voorkomen. De invoering van een minimale dienstverlening is volgens de hoogleraar slechts een symptoombestrijding van een onderliggend probleem.

Mevrouw Lambrecht stelt dan ook duidelijk dat het is om dié reden, en om die reden alleen dat haar fractie gekant is tegen een invoering van een minimale dienstverlening in de gevangenissen.

Wat de voorgestelde procedure voor de minimale dienstverlening betreft, merkt het lid op dat de minister het sociaal overleg toch nog een pertinente plaats heeft gegeven, waardoor deze inperking op het fundamentele stakingsrecht, aldus de Raad van State, redelijk verantwoord en proportioneel is. In zijn algemeen advies stelt de Raad van State dat in artikel 16 van het wetsontwerp toch nog zaken staan die de beoordeling van de evenredigheid van de maatregel kunnen beïnvloeden, zijnde:

— de gouverneur kan “schikkingen” bepalen indien blijkt dat er onvoldoende werkend personeel zal zijn op een stakingsdag. Volgens de Raad van State is dit een veel te vage omschrijving en moet worden vermeld dat het gaat over het verplichten van personeel om zich naar hun werkplek te begeven. Voorts dient ook duidelijk te worden bepaald welke andere schikkingen mogelijk zijn. De minister is evenwel alleen aan de tweede opmerking tegemoetgekomen. Het lid wenst dan ook te vernemen welke andere schikkingen de gouverneur kan bepalen;

— als de gouverneur iemand opvordert om zich te begeven naar zijn plaats van tewerkstelling en als die betrokken persoon weliswaar gaat naar die plaats maar er niet werkt, heeft hij dan toch voldaan aan het verzoek?

— hetzelfde geldt voor de verwoording in artikel 16, § 3, met betrekking tot “de administratieve maatregel” die door de Koning kan worden opgelegd aan personen die niet gerechtigd zijn om aan een concrete staking deel te nemen. De Raad van State is van oordeel dat verduidelijkt moet worden over welke maatregelen het gaat. De minister komt aan deze opmerking tegemoet door de toevoeging van de woorden dat dit geen tuchtmaatregel mag zijn. Daar dit volgens het lid geen verduidelijking betreft, vraagt zij de minister over welke administratieve maatregelen het gaat.

Tot slot stelt het lid de minister nog de volgende vragen.

— Wat is de budgettaire impact van dit wetsontwerp? Hoeveel bijkomende middelen zullen worden vrijgemaakt zodat kan worden gegarandeerd dat ook

qu’il faut agir, car c’est le meilleur moyen de prévenir les grèves. La professeure estime que l’instauration d’un service minimum n’est qu’une mesure de lutte contre les symptômes d’un problème plus profond.

Mme Lambrecht tient dès lors à préciser que c’est pour cette raison, et pour cette raison uniquement, que son groupe est opposé à l’instauration d’un service minimum dans les prisons.

Quant à la procédure proposée, la membre fait observer que le ministre a tout de même réservé une place de choix à la concertation sociale, de sorte que cette restriction imposée au droit de grève, qui est fondamental, est jugée raisonnablement justifiée et proportionnée par le Conseil d’État. Celui-ci indique, dans son avis général, que l’article 16 du projet de loi contient néanmoins des éléments pouvant avoir une influence sur l’appréciation de la proportionnalité de la mesure, à savoir:

— le gouverneur peut définir des “dispositifs” s’il s’avère que le personnel en service sera insuffisant un jour de grève. Selon le Conseil d’État, cette formulation est bien trop vague et il convient de mentionner qu’il s’agit d’obliger le personnel à “se présenter à son lieu de travail. Il convient en outre de prévoir aussi explicitement quels sont les autres dispositifs possibles. Le ministre n’a toutefois donné suite qu’à la deuxième observation. La membre demande dès lors quels sont les autres dispositifs que le gouverneur peut mettre en œuvre;

— si le gouverneur ordonne à un membre du personnel de se rendre sur le lieu de travail et que l’intéressé s’y rend effectivement, mais ne travaille pas, peut-on considérer que l’agent a satisfait à la demande?

— il en va de même de la formulation de l’article 16, § 3, en ce qui concerne la “mesure administrative” que le Roi peut imposer à des personnes qui ne sont pas autorisées à participer à une grève concrète. Le Conseil d’État estime qu’il faut préciser clairement quelles sont les mesures visées. Le ministre répond à cette observation en ajoutant qu’il ne peut s’agir d’une mesure disciplinaire. Considérant que cet ajout n’apporte aucune précision, la membre demande au ministre de préciser de quelles mesures administratives il s’agit.

Enfin, la membre adresse les questions suivantes au ministre:

— Quelle est l’incidence budgétaire du projet de loi à l’examen? Quels moyens supplémentaires entend-il libérer pour garantir que les autres dispositions du projet

de andere bepalingen van dit wetsontwerp over de beroepsopleiding en de oprichting van de penitentiaire raad geen dode letter zullen zijn? Of zullen deze gelden gewoon uit de personeelsenveloppe moeten komen?

— Als het personeel in opleiding is, is het logischerwijs niet aan het werk. Er is nu al een personeelstekort waardoor de noodzakelijke deradicaliseringsopleidingen amper kunnen worden gevolgd. In hoeveel bijkomend personeel zal de minister voorzien en hoe zal hij ervoor zorgen dat het er ook effectief komt. De voorbije jaren is het immers altijd hetzelfde liedje geweest; de vacatures staan open maar raken niet ingevuld juist omdat nieuwe werkrachten niet bereid zijn om in dergelijke omstandigheden te werken.

Mevrouw Laurette Onkelinx (PS) beklemtoont dat de toestand in de gevangenissen rampzalig is. Iemand gevangenzetten houdt in beginsel louter in dat de betrokkene de vrijheid van gaan en staan wordt ontnomen, en niets anders. In onze gevangenissen maken de gevangenen evenwel vernederende omstandigheden mee die niet stroken met de menselijke waardigheid. België werd daarvoor met de vinger gewezen. Er werd weliswaar actie ondernomen (er werden onder meer gespecialiseerde instellingen gecreëerd voor de gevangenen met psychiatrische problemen), maar die toestand blijft ons land onwaardig.

Dat moet dus beter. Het probleem is dat dit wetsontwerp toegespitst is op de situatie bij stakingen, en – het moet gezegd – dan is de toestand in de gevangenissen nóg erger dan anders. Het wetsontwerp beoogt derhalve het stakingsrecht in te perken, veeleer dan werk te maken van een algemene regeling om de toestand in de penitentiaire instellingen te verbeteren, dan wel de grote hervormingen door te voeren om de situatie van de gevangenen te verbeteren, hoewel die hervormingen werden goedgekeurd en al jarenlang op uitvoering wachten. Dit wetsontwerp volgt derhalve een onaanvaardbare logica, ook al is het uiteraard van essentieel belang dat de situatie van de gevangenen wordt verbeterd.

Het klopt dat “overbevolking” doorgaans de oorzaak is van een staking. In dat verband sluit het eisenpakket van de penitentiaire beampten naadloos aan bij dat van de instanties die een verbetering van de situatie van de gevangenen eisen. Het stakingsrecht én de rechtspositie van de gedetineerde moeten in acht worden genomen. De aanklachten van onder meer het Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing mogen niet te baat worden genomen om het stakingsrecht te ondergraven.

relatives à la formation professionnelle et à la création du conseil pénitentiaire ne resteront pas lettre morte? À moins qu’il s’agisse de ponctionner ces ressources dans l’enveloppe réservée au personnel?

— Si le personnel est en formation, alors, en toute logique, il ne travaille pas. Or, on est d’ores et déjà confronté à un manque de personnel, de sorte que les nécessaires formations en déradicalisation peuvent à peine être suivies. Quel renfort de personnel le ministre prévoira-t-il et comment compte-t-il s’y prendre concrètement? Ces dernières années, on entend toujours la même rengaine: les postes vacants ne trouvent pas de candidat, précisément parce que les candidats potentiels ne sont pas disposés à travailler dans de telles conditions.

Mme Laurette Onkelinx (PS) souligne que la situation dans les prisons est catastrophique. Emprisonner ne signifie en principe qu’empêcher la liberté d’aller et venir, rien de plus. Or, dans les établissements pénitentiaires, des personnes vivent des situations d’humiliation qui ne sont pas conformes à la dignité humaine. La Belgique est d’ailleurs montrée du doigt à cet égard. Certes, un travail a été fait, des établissements spécialisés ont notamment été créés pour les détenus avec des problèmes psychiatriques. Cependant, la situation reste indigne de notre pays.

Cette situation doit donc être améliorée. Le problème de ce projet de loi est qu’on se braque sur la situation de grève. En cas de grève, la situation dans les prisons est en effet aggravée. Le projet veut donc limiter le droit de grève, plutôt que de travailler sur un régime général d’amélioration des établissements pénitentiaires ou d’exécuter les grandes réformes améliorant la situation des détenus, qui ont été votées et sont toujours en attente depuis des années. La logique même de ce projet de loi n’est donc pas acceptable, même s’il est bien évidemment essentiel d’améliorer la situation des détenus.

Il est exact d’affirmer que dans l’immense majorité des cas, il y a grève lorsqu’il y a surpopulation. Dans ce contexte, les agents pénitentiaires sont complémentaires dans leurs revendications aux organismes qui réclament une amélioration de la situation des détenus. Il faut respecter le droit de grève et le statut du détenu. On ne peut pas profiter des dénonciations notamment du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants pour mettre à mal le droit de grève.

In zijn advies geeft de Raad van State het volgende aan: “Om de evenredigheid van de ontworpen regeling te waarborgen, en omwille van de rechtszekerheid, is het noodzakelijk dat de verschillende aspecten van de regeling inzake de minimale dienst, voldoende duidelijk in de tekst van het voorontwerp worden vastgelegd. (...) De minimale termijn van tien dagen tussen de aanzegging en de staking kan niet als een onredelijke beperking van het stakingsrecht worden beschouwd. Indien de machtiging in artikel 15 evenwel inhoudt dat de Koning een langere termijn kan opleggen, zal bij de uitvoering van die machtiging gewaakt moeten worden over de evenredigheid van de beperking van het stakingsrecht die zulk een termijn vormt.” DOC 54 3351/001, blz. 79-80). Heeft de minister het wetsontwerp aangepast aan die opmerkingen van de Raad van State? Bovendien meent de Raad van State dat de aan de minister van Justitie toegekende bevoegdheden te ver gaan. Heeft de minister het wetsontwerp bijgestuurd wat dat betreft?

Tot slot beoogt dit wetsontwerp tevens de penitentiaire beambten beter op te leiden. Dat is ook nodig; die verbetering werd trouwens aanbevolen door de parlementaire onderzoekscommissie “Terroristische aanslagen”. De in het wetsontwerp vervatte voorstellen gaan echter niet ver genoeg; er is immers nood aan de oprichting van een echte school voor het gevangeniswezen, waar de penitentiaire beambten en de personeelsleden (psychologen, maatschappelijk werkers enzovoort) worden opgeleid.

De begeleiding van gevangenen vereist een aantal vaardigheden waarover de penitentiaire beambten en de SPS-diensten niet altijd beschikken. Er moet werk worden gemaakt van de oplijsting van echte pedagogische vereisten (geweldbeheersing, impact van de detentie op de gevangenen, kennis van de gevangenisbevolking en haar eigenheden, antropologie, sociologie, psychologie, opsporing van radicalisme en de opvolging ervan, opleidingen inzake sensibilisering voor interculturele en interreligieuze verschillen, enzovoort). Het wetsontwerp had kunnen overwegen een opleiding aan te bieden van enkele maanden, misschien zelfs van een jaar, die wordt afgewisseld met het werk in de arrest- en de strafhuizen, om zich ervan te vergewissen dat de betrokkenen grondig worden opgeleid en dat zij over enige ervaring in het veld beschikken.

De heer Raf Terwingen (CD&V) vestigt de aandacht van de leden op het advies van de Raad van State waarin wordt gesteld dat het wetsontwerp inzake de minimale dienstverlening een zeker evenwicht in acht neemt.

Er mag volgens het lid ook niet uit het oog worden verloren dat het wetsontwerp eindelijk de fundamentele

Le Conseil d'État indique dans son avis qu'“afin de garantir la proportionnalité du régime en projet et dans un souci de sécurité juridique, il s'impose que les différents aspects du régime relatif au service minimum soient fixés avec suffisamment de clarté dans le texte de l'avant-projet. (...) Le délai minimum de dix jours entre le préavis et la grève ne peut pas être considéré comme une limitation déraisonnable du droit de grève. Toutefois, si la délégation inscrite à l'article 15 implique que le Roi peut imposer un préavis plus long, il conviendra de veiller, lors de la mise en œuvre de cette délégation, à la proportionnalité de la restriction au droit de grève que constitue ce délai.” (DOC 54 3351/1, p. 79-80). Le ministre a-t-il adapté le projet de loi suite à ces remarques du Conseil d'État? D'autre part, le Conseil d'État est d'avis que les délégations de pouvoir au ministre de la Justice vont trop loin. Le ministre a-t-il rectifié le projet sur ce point?

Enfin, le projet prévoit également d'améliorer la formation des agents pénitentiaires, ce qui est une nécessité, et cela fait d'ailleurs partie des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire “Attentats terroristes”; cependant, ce qui est proposé ne va pas assez loin. En effet, il convenait d'aller plus loin et de créer une véritable école d'administration pénitentiaire pour les agents pénitentiaires et les cadres (psychologues, assistants sociaux, ...).

La prise en charge de personnes incarcérées demande une série de compétences que n'ont pas toujours les agents pénitentiaires et les services SPS. Il est nécessaire de proposer de réelles exigences pédagogiques (gestion de la violence, impact de la détention sur les détenus, connaissance de la population carcérale et de ses spécificités, anthropologie, sociologie, psychologie, détection du radicalisme et sa prise en charge, formations de sensibilisation au fait interculturel et interreligieux, ...). On aurait pu envisager une formation de quelques mois, voire d'une année, en alternance – avec le travail en maisons d'arrêt et de détention pour s'assurer d'une formation approfondie et un début d'expérience sur le terrain.

M. Raf Terwingen (CD&V) attire l'attention des membres sur l'avis du Conseil d'État indiquant que le projet de loi prend en compte un certain équilibre en matière de service minimum.

Le membre estime également qu'il ne faut pas non plus perdre de vue que le projet de loi fixe enfin les

principes vastlegt voor het verder functioneren van het gevangeniswezen. Aldus worden de concrete opdrachten op de verschillende niveaus binnen de gevangenissen duidelijk omschreven, alsook de organisatie ervan. Er worden ook in duidelijke regels voorzien omtrent de functies die moeten worden opgenomen omtrent de regie van de gevangenisarbeid.

Het wetsontwerp holt het stakingsrecht geenszins uit. Het garandeert de rechten van gedetineerden tijdens stakingen en houdt ook rekening met het aspect veiligheid, zowel in de gevangenis zelf als in de omgeving ervan. Voorts vestigt de heer Terwingen de aandacht van de leden op de bijkomende druk die gevangenisstakingen teweegbrengen op de politie. Dit wetsontwerp komt ook aan dit laatste aspect tegemoet. De CD&V-fractie zal dit wetsontwerp dan ook steunen.

De heer Philippe Goffin (MR) stipt aan dat de federale ombudsman aanbeveelt om rekening te houden met de specifieke kenmerken van bepaalde gevangenissen en om zich niet te beperken tot een algemeen plan. Wat wil de minister concreet doen?

Gaat men er bovendien van uit dat er tijdens de eerste 48 uren van een staking *de facto* niets wordt ondernomen op het vlak van basisdienstverlening of niet?

Wat wil de minister doen met de vrije dagen die niet konden worden genomen? Er zijn er ontzettend veel en dat kan doorslaggevend zijn bij een beslissing om te staken.

De inspectiedienst controleert het beheer van de klachten, maar niet de klachten als dusdanig, behalve incidenteel. Hoe ziet de minister het een en ander? Volstaan twee inspecteurs voor het hele Koninkrijk? Quid met hun concrete rol en hun onafhankelijkheid?

B. Antwoorden van de minister en replieken

De minister stipt aan dat de situatie van het Belgisch gevangeniswezen en van de gevangenissen zelf verre van ideaal is. De penitentiare inrichtingen werden de laatste 100 jaar sterk verwaarloosd. In 1991 werd de gevangenis van Brugge gebouwd; in het begin van de 21^e eeuw de gevangenissen van Iltre en Hasselt. Tijdens de vorige regeerperiode werden de gevangenissen van Leuze-en-Hainaut, Beveren en Marche-en-Famenne in gebruik genomen.

Sinds 1991 werden slechts 7 van de 35 gevangenissen gebouwd. Een aantal inrichtingen zijn vrij oud. Het is daarom een collectieve verantwoordelijkheid.

principes fondamentaux de l'administration pénitentiaire. Ainsi, il définit clairement les missions concrètes aux différents niveaux au sein des prisons et règle l'organisation de celles-ci. Le projet énonce également des règles claires relatives aux fonctions qui doivent être prévues en ce qui concerne la Régie du travail pénitentiaire.

Le projet de loi ne vide nullement le droit de grève de sa substance. Il garantit les droits des détenus lors des grèves et tient également compte de l'aspect de la sécurité, tant dans la prison même qu'aux abords de celle-ci. M. Terwingen attire également l'attention des membres sur la pression supplémentaire que les grèves dans les prisons font peser sur la police. Le projet de loi à l'examen répond également à ce dernier aspect. Le groupe CD&V soutiendra par conséquent le projet de loi à l'examen.

M. Philippe Goffin (MR) indique que le médiateur fédéral recommande de prendre en compte les spécificités de certaines prisons et de ne pas se limiter à un plan général. Que compte faire le ministre concrètement?

Par ailleurs, pendant les 48 premières heures de grève, considère-t-on que *de facto* rien n'est entrepris en termes de prestations élémentaires ou non?

Que compte faire le ministre en matière de jours de congés qui n'ont pas pu être pris? Il y en a énormément et cela peut être déterminant dans le cadre d'une décision de partir en grève.

Le service d'inspection contrôle la gestion des plaintes, mais pas les plaintes en tant que telles, sauf de manière incidente. Comment le ministre voit-il les choses? Cela suffit-il de disposer de deux inspecteurs pour l'ensemble du Royaume? *Quid* de leur rôle concret et de leur indépendance?

B. Réponses du ministre et répliques

Le ministre indique que la situation de l'administration pénitentiaire belge et des prisons elles-mêmes est loin d'être idéale. Les établissements pénitentiaires ont été fortement négligés ces cent dernières années. En 1991, la prison de Bruges a été construite; ensuite, ce fut au tour des prisons d'Iltre et de Hasselt au début du 21^e siècle. Sous la précédente législature, les prisons de Leuze-en-Hainaut, de Beveren et de Marche-en-Famenne sont entrées en service.

Depuis 1991, seules 7 prisons sur 35 ont été construites. Une série d'établissements sont assez vieux. C'est donc une responsabilité collective.

De minister is verheugd dat al gespecialiseerde instellingen voor geïnterneerden werden geopend in Gent en Antwerpen en dat er binnenkort nog geopend zullen worden, onder meer in Paifve, Waver en Aalst. Daarnaast worden 5 nieuwe gevangenispen verwachtd in Vresse-sur-Semois, Leopoldsburg, Antwerpen, Verviers en Lantin, alsook uitbreidingen voor Jamioulx, Ruiselede, Ieper en Merksplas.

Het "Masterplan III", dat moet toelaten om de gevangenis capaciteit die vandaag 9200 gedetineerden bedraagt te brengen tot 10500 gedetineerden met relatief moderne instellingen, werd aangenomen. Dit Masterplan zal evenwel niet alle problemen oplossen aangezien de penitentiare instellingen van Saint-Hubert, Namen, Aarlen en Doornik nog zullen blijven bestaan. Er is dus voor nog zeker 30 jaar werk voor de boeg, tenzij de Regie der Gebouwen en het land beduidend meer middelen willen inzetten en er gemakkelijker plaatsen worden gevonden om gevangenispen te bouwen. De minister vestigt de aandacht van de leden erop dat hij geprangd zit tussen veroordelingen tot zware dwangsommen door de rechtbank van eerste aanleg te Brussel voor de overbevolking in de gevangenis van Sint-Gillis enerzijds en de Raad van State wat de gevangenispen van Haren en Dendermonde betreft anderzijds. De overbevolking bedroeg aan het begin van deze legislatuur meer dan 20 %, maar bedraagt vandaag ongeveer 10 %. Deze evolutie is er gekomen onder meer dankzij de alternatieve straffen, de internering, het gebruik van de enkelband voor de voorlopige hechtenis en de repatriëring van gevangenen net voor hun strafeinde naar de gesloten vreemdelingen centra. Inzake de aanpak van de overbevolking heeft deze regering het volgens de minister dan ook nog beter gedaan dan de vorige regering.

De minister geeft aan dat hij niet over wetenschappelijke bevindingen beschikt over het verband tussen overbevolking en stakingen. Ook in sommige ultramoderne gevangenispen heeft echter het gros van het personeel gevolg gegeven aan de stakingsoproep. Elke gevangenis is een biotoop op zich, met haar eigen gang van zaken. Elke gevangenisdirecteur heeft zijn eigen problemen, die samenhangen met de gebruiken die eigen zijn aan elke gevangenis.

Dit probleem mag dus niet meer op de lange baan worden geschoven. In de mate van het mogelijke moet nu het nodige worden gedaan, na langdurig sociaal overleg. Dat overleg is niet geslaagd noch mislukt te noemen, maar heeft hoe dan ook een redelijke en kwaliteitsvolle tekst opgeleverd. De wetten van 2005 en 2006 betreffende de externe rechtspositie van de gedetineerde zijn overigens nog altijd niet uitgevoerd. De meeste koninklijke besluiten betreffende de interne

Le ministre se réjouit que des établissements spécialisés pour internés aient déjà ouvert à Gand et Anvers et que d'autres ouvriront prochainement, notamment à Paifve, Wavre et Alost. En outre, 5 nouvelles prisons sont prévues à Vresse-sur-Semois, Bourg-Léopold, Anvers, Verviers et Lantin ainsi que des extensions pour Jamioulx, Ruiselede, Ypres et Merksplas.

Le *Masterplan III*, qui devrait permettre d'augmenter la capacité carcérale et de passer de 9 200 (capacité actuelle) à 10 500 détenus, avec des établissements relativement modernes, a été adopté. Ce *Masterplan* ne résoudra toutefois pas tous les problèmes puisque les établissements pénitentiaires de Saint-Hubert, de Namur, d'Arlon et de Tournai seront encore maintenus. Il faut donc certainement encore compter trente années de travail, à moins que la Régie des Bâtiments et le pays souhaitent augmenter significativement les moyens et que les lieux pour y bâtir des prisons soient plus faciles à trouver. Le ministre attire l'attention des membres sur le fait qu'il est pris en étau entre les condamnations prononcées par le tribunal de première instance de Bruxelles à verser de lourdes astreintes en raison des problèmes de surpopulation à la prison de Saint-Gilles, d'une part, et le Conseil d'État en ce qui concerne les prisons de Haren et de Termonde, d'autre part. Au début de la législature, la surpopulation dépassait les 20 %. Aujourd'hui, elle tourne autour de 10 %. Cette évolution résulte notamment des peines de substitution, de l'internement, du recours au bracelet électronique dans le cadre de la détention préventive et du rapatriement des détenus juste avant la fin de leur peine vers les centres fermés. S'agissant de la lutte contre la surpopulation, le ministre considère donc que l'actuel gouvernement a fait mieux que son prédécesseur.

Le ministre indique qu'il ne dispose pas d'étude scientifique concernant les liens entre la surpopulation et les grèves. Par contre, certaines prisons extrêmement modernes ont aussi participé largement aux grèves. Chaque prison est un biotope autonome qui vit sa propre vie. Chaque directeur de prison a ses propres problèmes, qui dépendent de la tradition propre à sa prison.

On ne peut donc pas continuer à reporter cette problématique mais il faut faire ce qui est nécessaire aujourd'hui dans la mesure du possible, et cela a été fait suite à une longue concertation sociale. Cette concertation n'a ni réussi, ni échoué, mais elle a en tout cas donné lieu à un texte raisonnable et de qualité. Par ailleurs, les lois de 2005 et 2006 sur le statut externe des prisonniers n'ont toujours pas été exécutées. La plupart des arrêtés royaux concernant le statut interne

rechtspositie van de gedetineerde worden momenteel ten uitvoer gelegd. Sommige werden al naar de Raad van State gestuurd; voor andere zal dat binnenkort gebeuren.

Het ter bespreking voorliggende wetsontwerp is in de eerste plaats het resultaat van sociaal overleg. Dat overleg heeft bewerkstelligd dat de gouverneur bij de aanzegging van een staking van 48 uren of minder de penitentiare beampten niet kan bevelen zich naar hun werkplek te begeven.

Bij een wilde staking zijn de bepalingen van het wetsontwerp onverkort van toepassing (artikel 16, § 2, van het wetsontwerp). Zelfs als de staking langer duurt dan 48 uren, wordt altijd gevraagd wie vrijwillig aan het werk zal gaan; deze informatie is 72 uren op voorhand gekend. Indien er onvoldoende vrijwilligers zijn en de staking minder dan 48 uren zal duren, kan men altijd de politie of de civiele bescherming inschakelen. Duurt de staking langer dan 48 uren, dan zal de gouverneur overleg trachten te plegen met de vakbonden, waarna hij het nodige zal doen.

Zodra dit wetsontwerp door de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt aangenomen, zal per gevangenis een periode van 3 maanden in acht worden genomen teneinde gedurende deze periode bij wege van sociaal overleg een personeelsbezettingsplan tot stand te brengen. Dit plan moet bepalen welke personeelsposten tijdens een staking bezet moeten worden.

De gouverneurs kunnen de schikkingen treffen die zij nodig achten. De minister heeft een goed contact met alle provinciegouverneurs en in het bijzonder met die van de provincie Vlaams-Brabant die hierin een voortrekkersrol heeft. Zij treffen in dergelijke situaties al schikkingen voor ziekenhuizen en allerlei publieke diensten. Het is net omdat dit een probleem is dat lokaal verschillend is dat het raadzaam is om deze bevoegdheid ook te geven aan de gouverneurs, eerder dan aan de minister of de directeur-generaal van het gevangeniswezen. Het bevelen aan penitentiare beampten, die zich niet vrijwillig hebben gemeld, om naar hun werkplaats te gaan, is een van de maatregelen die de gouverneurs kunnen nemen. De Raad van Europa is in dit verband zelfs van oordeel dat België wat de sancties betreft niet streng genoeg is. Maar ook de sancties zijn het gevolg geweest van het sociaal overleg.

De minister merkt op dat deze tekst een jaar na de inwerkingtreding ervan het voorwerp zal uitmaken van evaluatie door het Parlement en de regering. De minister

des détenus sont aujourd'hui en cours de mise en œuvre. Certains sont déjà envoyés au Conseil d'État ou vont bientôt l'être.

Le projet de loi à l'examen est avant tout le résultat d'une concertation sociale. Cette concertation fait que si un préavis est déposé pour une grève de 48 heures ou moins, le gouvernement ne peut mettre en œuvre le dispositif consistant à ordonner aux agents pénitentiaires de se rendre sur leur lieu de travail.

En cas de grève sauvage, les règles du projet de loi s'appliquent pleinement (article 16, § 2 du projet de loi). Même si la grève dépasse 48 heures, on demande toujours qui est volontaire et cette information est connue 72 heures à l'avance. S'il n'y a pas assez de volontaires, on peut toujours faire appel à la police ou à la protection civile si la grève est moins longue que 48 heures. Si elle est plus longue que 48 heures, on fera appel au gouverneur qui va essayer de se concerter avec les syndicats et ensuite prendre les dispositions nécessaires.

Dès que la Chambre des représentants aura adopté le projet de loi à l'examen, une période de trois mois sera prévue dans chaque prison en vue de mettre en œuvre un plan d'occupation du personnel dans le cadre d'une concertation sociale. Celui-ci devra indiquer quels postes doivent être pourvus durant une grève.

Les gouverneurs peuvent prendre les dispositions qu'ils jugent nécessaires. Le ministre entretient de bons contacts avec tous les gouverneurs de province, en particulier avec le gouverneur de la province du Brabant flamand, qui joue un rôle de pionnier dans ce domaine. Dans ce type de situations, ils prennent déjà des mesures pour les hôpitaux et plusieurs services publics. C'est précisément parce que les problèmes sont différents d'une localité à l'autre qu'il convient de confier cette compétence aux gouverneurs, plutôt qu'au ministre ou au directeur général de l'établissement pénitentiaire. Donner l'ordre de se rendre sur leur lieu de travail aux agents pénitentiaires qui ne se sont pas signalés volontairement fait partie des mesures que les gouverneurs peuvent prendre. Le Conseil de l'Europe estime même, à cet égard, que les sanctions de la Belgique ne sont pas suffisamment sévères. Mais les sanctions ont également été décidées dans le cadre de la concertation sociale.

Le ministre fait observer que le texte à l'examen fera l'objet d'une évaluation par le Parlement et par le gouvernement un an après son entrée en vigueur.

heeft er vertrouwen in dat de vakbonden deze teksten, eens in werking getreden, loyaal in acht zullen nemen.

De heer Christian Brotcorne (cdH) vraagt wat er zou gebeuren, mochten de penitentiare beampten 48 uur lang staken, vervolgens weer een dag aan de slag gaan om daarna opnieuw 48 uur het werk neer te leggen en vervolgens weer een dag te werken enzovoort.

De minister antwoordt dat een koninklijk besluit op stapel staat waarin protocol nr. 351 is opgenomen. Wanneer een staking waarvoor een stakingsaanzegging werd ingediend afgelopen is, begint een nieuwe termijn te lopen, zoals bepaald in het protocol. Over dit koninklijk besluit is momenteel al informeel sociaal overleg aan de gang.

Over die termijn van 48 uur werd sociaal overleg gepleegd. Elders in Europa wordt doorgaans voorzien in een aantal prestaties waarop gedetineerden op wettelijke basis recht hebben, bijvoorbeeld het recht op twee douchebeurten per week. Een en ander zou dus vanaf het 49^e uur kunnen gelden. De huidige termijnen zullen in het koninklijk uitvoeringsbesluit worden opgenomen, waarmee meer bepaald wordt tegemoetgekomen aan de opmerkingen ter zake van de Raad van State. Dit koninklijk besluit zal worden voorgelegd aan de Raad van State, die het zal kunnen toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.

De scholing van de penitentiare beampten is een belangrijk probleem. Het wetsontwerp voorziet daarom in artikel 11 in een aantal basisbepalingen. In het wetsontwerp wordt de term “school” niet gebruikt, omdat onderwijs een gemeenschapsbevoegdheid is. Die term zou dus een probleem kunnen stellen. Het is wel degelijk de bedoeling te komen tot een echte opleiding voor onze penitentiare beampten.

In verband met mogelijke taakverwarring bij klachten, verduidelijkt de minister dat de klachten worden behandeld door de directie onder het toezicht van de interne inspectie. Wat de inspecteurs betreft, is er thans één regionaal directeur in het noorden van het land en één in het zuiden, maar voor de minister mogen er op termijn meer inspecteurs komen.

Er is geen sprake van taakverwarring tussen de penitentiare beleidsraad en de centrale toezichtraad. De penitentiare beleidsraad biedt de minister interprofessionele en interdisciplinaire ondersteuning bij het uitstippelen van zijn beleid. Artikel 5 bepaalt dat die raad zou bestaan uit magistraten van de zetel, rechters van de strafuitvoeringsrechtbank, advocaten, vertegenwoordigers van de academische wereld en van het NICC

Le ministre ne doute pas que les syndicats appliqueront loyalement ces textes dès qu'ils seront entrés en vigueur.

M. Christian Brotcorne (cdH) demande ce qu'il se passerait si les agents décidaient de faire grève pendant 48 heures, puis de travailler un jour, puis de refaire grève pendant 48 heures, suivie d'un jour de travail, et ainsi de suite.

Le ministre répond qu'un arrêté royal en préparation reprend le protocole n° 351. Lorsqu'une grève qui a fait l'objet d'un préavis se termine, un nouveau délai commence à courir comme prévu par le protocole. Cet arrêté royal fait déjà l'objet de concertations sociales informelles actuellement.

Ce délai de 48 heures a fait l'objet d'une concertation sociale. L'Europe en général prévoit un certain nombre de prestations pour les détenus sur base d'une semaine, par exemple le droit à deux douches par semaine. Cela pourrait donc s'appliquer à partir de la 49^e heure. Dans cet arrêté royal d'exécution, les délais actuels seront inscrits, ce qui répondra notamment aux remarques émises par le Conseil d'État en la matière. Cet arrêté royal sera soumis au Conseil d'État qui pourra contrôler la proportionnalité.

La formation des agents pénitentiaires est un problème de taille. Le projet de loi prévoit dès lors, en son article 11, quelques dispositions de base. Le projet de loi ne parle pas d'une “école” car l'enseignement constitue une compétence communautaire. Ce terme pourrait donc gêner. Le but est bien de parvenir à une vraie formation de nos agents pénitentiaires.

Concernant le risque de confusion des genres en matière de plaintes, le ministre précise que c'est la direction qui traite des plaintes, sous la surveillance de l'inspection interne. En termes d'inspecteurs, il y a actuellement un directeur régional au Nord et au Sud du pays, mais le ministre est ouvert à ce qu'il y ait plus d'inspecteurs à terme.

Il n'y a pas de confusion entre le conseil pénitentiaire et le conseil central de surveillance. Le conseil pénitentiaire va aider le ministre à un niveau interprofessionnel et interdisciplinaire à déterminer sa politique. L'article 5 prévoit que ce conseil se composera de magistrats du siège, de juges du TAP, d'avocats, de représentants du monde académique et de l'INCC ainsi que d'un représentant par entité fédérée. Ce conseil assistera le

en één vertegenwoordiger per deelstaat. Die raad zou de minister bijstaan om het gevangeniswezen beter te beheren. De centrale toezichtraad zou het Parlement ondersteunen bij het toezicht op de werking van de gevangenen, meer bepaald op het vlak van hygiëne en mensenrechten. Het gaat dus om twee totaal verschillende taken.

Wat de specifieke kenmerken van bepaalde gevangenen betreft, bijvoorbeeld de warmte in de gevangenis van Leuze-en-Hainaut, geeft de minister aan dat de onderhoudscontracten door de Regie der Gebouwen worden gesloten en dat de dienstverleners door justitie worden betaald. Het sluiten van het contract, het beheer en de betaling zouden door hetzelfde departement moeten worden uitgevoerd.

Momenteel zijn de personeelsformaties van de gevangenen voor 98,6 % ingevuld. Als de personeelsleden de tijdens de vorige jaren opgespaarde vakantiedagen willen opnemen, zou dat problemen kunnen veroorzaken bij afwezigheden of wanneer de gevangenisbeambten verlof zonder wedde nemen. Die niet opgenomen vakantiedagen kunnen voorafgaand aan de pensionering alsnog worden opgenomen. Dat is een terugkerend probleem dat nog niet is opgelost.

Mevrouw Laurette Onkelinx (PS) meent dat de overbevolking aan de basis ligt van de meeste stakingen die enige tijd duren. Het zou nuttig zijn ter zake over meer informatie te beschikken.

De aan het statuut van gevangenisbeambte verbonden beroepsopleiding is wel degelijk een federale bevoegdheid. Dat is heel belangrijk en zorgt ervoor dat de beambte zijn vaardigheden ontwikkelt en de gebeurtenissen beter beheert.

Wat de opmerkingen van de Raad van State betreft, herinnert de spreekster eraan dat de verlenging van de 10-dagentermijn via een wet in plaats van via een koninklijk besluit zou moeten worden geregeld.

De minister is het niet eens met de stelling van mevrouw Onkelinx dat de meeste stakingen aan de overbevolking te wijten zijn. Hij deelt daarentegen haar standpunt aangaande de beroepsopleiding.

In verband met de opmerkingen van de Raad van State, geeft de minister aan dat een eventuele verlenging van de 10-dagentermijn via sociaal overleg tot stand zal komen. Als dat geen resultaat oplevert, zal de termijn niet worden gewijzigd.

ministre pour mieux gérer le système pénitentiaire. Le conseil central de surveillance aidera le Parlement à exercer son contrôle sur le fonctionnement des prisons, notamment la salubrité et les droits de l'homme. Ce sont donc deux choses complètement différentes.

Concernant les spécificités de certaines prisons, par exemple la chaleur à la prison de Leuze-en-Hainaut, le ministre indique que les contrats d'entretien sont conclus par la Régie des Bâtiments et les fournisseurs sont payés par la justice. La conclusion du contrat et la gestion et le paiement devraient se faire par le même département.

Actuellement, les cadres des prisons sont remplis à 98,6 %. Si les agents veulent récupérer les jours de congés épargnés au cours des années précédentes, cela pourrait poser des problèmes en cas d'absences ou de congés sans solde pris par les agents pénitentiaires. Ces congés non pris peuvent encore être pris avant la retraite. C'est un problème récurrent qui n'est pas encore résolu.

Mme Laurette Onkelinx (PS) est d'avis que la plupart des grèves qui durent un certain temps sont justifiées par la surpopulation. Il serait intéressant de disposer de plus d'informations à ce sujet.

La formation professionnelle liée au statut d'agent pénitentiaire est bien de la compétence fédérale. C'est très important et cela permet d'améliorer les compétences et la gestion des événements par l'agent.

Concernant les remarques du Conseil d'État, l'oratrice rappelle que c'est par une loi et pas par un arrêté royal que la question de la prolongation du délai de 10 jours devrait être réglée.

Le ministre n'est pas d'accord avec l'affirmation de Mme Onkelinx selon laquelle la plupart des grèves sont dues à la surpopulation. Par contre, il est d'accord avec son point de vue en matière de formation professionnelle.

Sur les remarques du Conseil d'État, le ministre précise qu'une prolongation éventuelle du délai de 10 jours se fera en vertu d'une concertation sociale. Si celle-ci n'aboutit pas, le délai ne sera pas modifié.

IV. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

TITEL I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit artikel bevat de grondwettelijke bevoegdheidsgrondslag. Het wordt eenparig aangenomen.

Art. 2

Dit artikel definieert een aantal begrippen die in het wetsontwerp worden gebruikt.

Het artikel wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

Art. 3

Dit artikel bepaalt het personeel toepassingsgebied van het wetsontwerp.

Het wordt eenparig aangenomen.

TITEL I

Fundamentele principes

HOOFDSTUK 1

Opdrachten van de penitentiaire administratie

Art. 4

Dit artikel legt de opdrachten van de penitentiaire administratie vast.

Het artikel wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

HOOFDSTUK 2

De penitentiaire beleidsraad

Art. 5

Dit artikel voert de penitentiair beleidsraad, bepaalt zijn bevoegdheden en bepaalt zijn samenstelling.

IV. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

TITRE I^{ER}

Dispositions générales

Article 1^{er}

Cet article fixe le fondement constitutionnel de la compétence. Il est adopté à l'unanimité.

Art. 2

Cet article définit plusieurs notions utilisées dans le projet de loi à l'examen.

L'article 2 est adopté par 12 voix et une abstention.

Art. 3

Cet article fixe le champ d'application du projet de loi à l'examen en ce qui concerne le personnel.

Il est adopté à l'unanimité.

TITRE I^{ER}

Principes fondamentaux

CHAPITRE 1^{ER}

Missions de l'administration pénitentiaire

Art. 4

Cet article fixe les missions de l'administration pénitentiaire.

L'article 4 est adopté par 12 voix et une abstention.

CHAPITRE 2

Le Conseil pénitentiaire

Art. 5

Cet article instaure le Conseil pénitentiaire, fixe ses compétences et détermine sa composition.

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 1 (DOC 54 3351/002) in teneinde de adviesfunctie van de beleidsraad uit te breiden. Voor het overige wordt verwezen naar de verantwoording bij het amendement.

Mevrouw Laurette Onkelinx (PS) wijst erop dat de Raad van State een aantal opmerkingen heeft geformuleerd naar aanleiding van dit artikel. De spreekster wenst dat de minister het antwoord van de regering daarop toelicht.

De minister verwijst daarvoor naar de artikelsgewijze toelichting (DOC 54 3351/001, blz. 21-22). De minister voegt daar nog aan toe dat uit de aangepaste tekst voldoende blijkt in welk opzicht de opdrachten van de penitentiaire beleidsraad en die van de Centrale Toezichtsraad van elkaar verschillen.

Mevrouw Laurette Onkelinx (PS) wenst meer uitleg omtrent de opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot het ontworpen artikel 5, § 2, 8° (zie punten 34.1 en 34.2 van het advies, DOC 54 3351/001, blz. 84-85). De Raad van State is van oordeel dat de verwijzing naar “een vertegenwoordiger per gefedereerde entiteit” weinig precies is. Er wordt ook opgemerkt dat de deelgebieden een eigen materiële bevoegdheid hebben die aansluit bij die van de penitentiaire beleidsraad en dat er bijgevolg moet worden geoordeeld “of en op welke wijze de vertegenwoordiging van de verschillende taalrollen in aanmerking moet worden genomen”.

De minister erkent dat de gebruikte bewoordingen eerder abstract van aard zijn. Dat heeft als voordeel dat er rekening kan worden gehouden met de institutionele bijzonderheden op gefedereerd niveau. De minister legt anderzijds uit dat er wel degelijk bedoeld wordt op de Gemeenschappen. Dat wordt in de praktijk ook bevestigd door de deelname van vertegenwoordigers van de drie Gemeenschappen aan de Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuzen.

Mevrouw Laurette Onkelinx (PS) blijft erbij dat er preciseringen dienen te worden aangebracht. In het bijzonder meent zij dat de aanstelling van de bedoelde vertegenwoordigers geschiedt middels een koninklijk besluit dat onderworpen is aan het voorafgaand akkoord van de betrokken Gemeenschap.

De minister gaat hiermee akkoord.

In uitvoering daarvan dient de heer Raf Terwingen c.s. amendement nr. 9 (DOC 54 3351/003) in.

De amendementen nrs. 1 en 9 en het aldus gewijzigde artikel worden achtereenvolgens aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 1 (DOC 54 3351/002), qui tend à élargir la fonction consultative du Conseil. Pour le surplus, il est renvoyé à la justification de l'amendement.

Mme Laurette Onkelinx (PS) souligne que le Conseil d'État a formulé plusieurs observations à propos de cet article. L'intervenante souhaite que le ministre commente les suites données par le gouvernement à ces observations.

Le ministre renvoie au commentaire des articles (DOC 54 3351/001, p. 21-22). Il ajoute que le texte adapté montre suffisamment à quels égards les missions du Conseil pénitentiaire diffèrent des missions du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

Mme Laurette Onkelinx (PS) demande de plus amples explications au sujet des observations du Conseil d'État sur l'article 5, § 2, 8°, en projet (points 34.1 et 34.2 de son avis, DOC 54 3351/001, p. 84-85). Le Conseil d'État estime que la référence à “un représentant par entité fédérée” est peu précise. Il observe également que les entités fédérées disposent d'une compétence matérielle propre s'inscrivant dans la compétence du Conseil pénitentiaire et qu'il conviendra par conséquent d'évaluer “si et comment la représentation des différents rôles linguistiques doit être prise en compte”.

Le ministre admet que la formulation utilisée est plutôt abstraite. Cela a pour avantage qu'il peut être tenu compte des spécificités institutionnelles au niveau fédéré. Le ministre indique par ailleurs que ce sont bien les Communautés qui sont visées. En pratique, c'est également confirmé par la participation de représentants des trois Communautés à la Conférence Interministerielle pour les maisons de Justice.

Mme Laurette Onkelinx (PS) maintient qu'il convient de préciser ce passage. Elle estime, en particulier, que la désignation des représentants concernés doit faire l'objet d'un arrêté royal soumis à l'accord préalable des Communautés.

Le ministre marque son accord.

En conséquence, M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 9 (DOC 54 3351/003).

Les amendements n°s 1 et 9 et l'article ainsi modifié sont successivement adoptés par 12 voix et une abstention.

Art. 6 tot 8

Deze artikelen bepalen tot welke documenten de leden van de beleidsraad hebben, de ondersteuning en de manier waarop de regels worden vastgesteld met het oog op de vergoeding van de leden van de beleidsraad. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

De artikelen 6 tot 8 worden achtereenvolgens aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

HOOFDSTUK 3

Inspectie

Art. 9

Dit artikel bepaalt op welke manier de inspectie van de uitvoering van de opdrachten van de penitentiaire administratie wordt uitgevoerd.

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 2 (DOC 54 3351/002) in teneinde te bepalen dat het jaarlijks verslag ook wordt gericht aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie. Voor het overige wordt verwezen naar de verantwoording bij het amendement.

Amendement nr. 2 en het aldus gewijzigde artikel 9 worden achtereenvolgens aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen.

Art. 10

Dit artikel regelt de aanstelling van de leden van de inspectie. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 10 wordt aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen.

HOOFDSTUK 4

De penitentiaire opleidingsdienst

Art. 11

Dit artikel bepaalt de opdrachten en de organisatie van de penitentiaire opleidingsdienst.

Artikel 11 wordt aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen.

Art. 6 à 8

Ces articles portent sur les documents auxquels les membres du Conseil ont accès, l'assistance dont ils bénéficient et la manière dont sont fixées les règles relatives à leur rémunération. Ces articles ne donnent lieu à aucune observation.

Les articles 6 à 8 sont successivement adoptés par 12 voix et une abstention.

CHAPITRE 3

Inspection

Art. 9

Cet article porte sur l'organisation de l'inspection de l'exercice des missions de l'administration pénitentiaire.

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 2 (DOC 54 3351/002) tendant à disposer que le rapport annuel devra également être adressé au président du comité de direction du SPF Justice. Pour le surplus, il est renvoyé à la justification de l'amendement.

L'amendement n° 2 et l'article 9 ainsi modifié sont successivement adoptés par 11 voix et 2 abstentions.

Art. 10

Cet article règle la désignation des membres du personnel chargés de l'inspection. Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 10 est adopté par 11 voix et 2 abstentions.

CHAPITRE 4

Le service pénitentiaire de formation

Art. 11

Cet article porte sur les missions et l'organisation du service pénitentiaire de formation.

L'article 11 est adopté par 11 voix et 2 abstentions.

TITEL III

Organisatie

HOOFDSTUK 1

Organisatie van de penitentiaire administratie

Art. 12

Dit artikel bepaalt de verantwoordelijkheid van de directeur-generaal ten opzichte van de penitentiaire administratie. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 12 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Art. 13

Dit artikel regelt de organisatie van de penitentiaire administratie.

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 3 (DOC 54 3351/002) in teneinde in paragraaf 1, 1°, het woord “centrale” weg te laten omdat dit voor verwarring zou kunnen zorgen. Voor het overige wordt verwezen naar de verantwoording bij het amendement.

Amendement nr. 3 en het aldus gewijzigde artikel 9 worden achtereenvolgens aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

HOOFDSTUK 2

Personeel**Afdeling 1***Gedragsregels*

Art. 14

Dit artikel bepaalt aan welke gedragsregels de personeelsleden van de penitentiaire administratie zich moeten houden.

Artikel 14 worden aangenomen met 11 tegen 2 stemmen.

TITRE III

*Organisation*CHAPITRE 1^{ER}**Organisation de l'administration pénitentiaire**

Art. 12

Cet article porte sur la responsabilité du directeur général envers l'administration pénitentiaire. Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 12 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Art. 13

Cet article porte sur l'organisation de l'administration pénitentiaire.

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 3 (DOC 54 3351/002) tendant à supprimer le mot “centraux,” au § 1^{er}, 1°, car celui-ci pourrait prêter à confusion. Pour le surplus, il est renvoyé à la justification de l'amendement.

L'amendement n° 3 et l'article 9 ainsi modifié sont successivement adoptés par 12 voix et une abstention.

CHAPITRE 2

Personnel**Section 1ère***Règles de conduite*

Art. 14

Cet article fixe les règles de conduite que les membres du personnel de l'administration pénitentiaire sont tenus de respecter.

L'article 14 est adopté par 11 voix contre 2.

Afdeling 2

De continuïteit van de penitentiaire dienstverlening tijdens een staking

Art. 15

Dit artikel legt de basis voor het sociaal overleg in geval van een sociaal conflict.

Mevrouw Laurette Onkelinx (PS) verwijst naar de opmerking die zij tijdens de algemene bespreking heeft gemaakt met betrekking tot de delegatie aan de Koning met het oog op de vaststelling van de termijn die moet worden in acht genomen tussen de aanzegging en de aanvang van de staking (zie dienaangaande het ontworpen artikel 15, derde lid, 5°).

In het verlengde daarvan dient *mevrouw Laurette Onkelinx c.s. amendement nr. 10* (DOC 54 3351/003) in.

Amendement nr. 10 wordt aangenomen met 12 stemmen tegen 1. Het aldus gewijzigde artikel 15 wordt aangenomen met 11 tegen 2 stemmen.

Art. 16

Dit artikel legt de basisregels vast met oog op het waarborgen van de dienst tijdens een sociaal conflict.

De heer Raf Terwingen c.s. dient *amendement nr. 7* (DOC 54 3351/002) in teneinde het mogelijk te maken dat de provinciegouverneur de uitoefening van bepaalde bevoegdheden kan delegeren. Er wordt aangestipt dat dit amendement werd ingediend op vraag van de gouverneurs en de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Voor het overige wordt verwezen naar de verantwoording bij het amendement.

Amendement nr. 7 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding. Het aldus gewijzigde artikel 15 wordt aangenomen met 12 stemmen tegen 1.

Art. 17

Dit artikel legt een aantal basisrechten vast waarop de gedetineerden aanspraak kunnen maken in geval van een sociaal conflict.

De heren Christian Brotcorne en Stefaan Van Hecke en *de heer Stefaan Van Hecke* dienen respectievelijk de *amendementen nrs. 5* (DOC 54 3351/002) en *8* (DOC 54 3351/003) in teneinde een aantal minimumrechten

Section 2

La continuité du service pénitentiaire durant une grève

Art. 15

Cet article pose les jalons de la concertation sociale en cas de conflit social.

Mme Laurette Onkelinx (PS) renvoie à l'observation qu'elle a formulée lors de la discussion générale au sujet de la délégation au Roi qui est prévue pour la fixation du délai à respecter entre l'annonce et le début de la grève (voir à cet égard l'article 15, alinéa 3, 5°, en projet).

Dans la foulée, *Mme Laurette Onkelinx et consorts* présentent l'*amendement n° 10* (DOC 54 3351/003).

L'amendement n°10 est adopté par 12 voix contre une. L'article 15, ainsi modifié, est adopté par 11 voix contre 2.

Art. 16

Cet article fixe les règles de base visant à garantir la continuité du service pendant un conflit social.

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'*amendement n°7* (DOC 54 3351/002) tendant à permettre aux gouverneurs de province de déléguer l'exercice de certaines de leurs compétences. L'auteur principal indique que l'amendement à l'examen a été présenté à la demande des gouverneurs et du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour le surplus, il est renvoyé à la justification de l'amendement à l'examen.

L'amendement n° 7 est adopté par 11 voix contre une et une abstention. L'article 15, ainsi modifié, est adopté par 12 voix contre une.

Art. 17

Cet article fixe une série de droits fondamentaux auxquels les détenus peuvent prétendre en cas de conflit social.

MM. Christian Brotcorne et Stefaan Van Hecke présentent respectivement les *amendements n° 5* (DOC 54 3351/002) et *n° 8* (DOC 54 3351/003) tendant à ajouter un certain nombre de droits minimums, ou à

toe te voegen of beter te omschrijven. Voor het overige wordt verwezen naar de verantwoording bij de amendementen.

De amendementen nrs. 5 en 8 worden achtereenvolgens aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen. Het aldus gewijzigde artikel wordt aangenomen met 12 stemmen tegen 1.

Art. 18

Dit artikel regelt de toegang tot de gevangenis voor bepaalde categorieën van personen tijdens stakingen.

De heren Christian Brotcorne en Stefaan Van Hecke dienen amendement nr. 6 (DOC 54 3351/002) in teneinde twee categorieën van personen toe te voegen. Voor het overige wordt verwezen naar de verantwoording bij het amendement.

Amendement nr. 6 wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding. Het aldus gewijzigde artikel wordt aangenomen met 11 tegen 2 stemmen.

Art. 19

Dit artikel regelt de manier waarop de prestaties en maatregelen worden vastgesteld met het oog op het waarborgen van de essentiële dienstverlening. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Het artikel wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Art. 20

Dit artikel bepaalt de evaluatie van de toepassing van onderhavig wetsontwerp.

Mevrouw Laurette Onkelinx (PS) vraagt of er rekening werd gehouden met de opmerking van de Raad van State die erop gewezen heeft dat er een onderscheiden regeling geldt naar gelang de stakingen al dan niet van korte duur is (zie het ontworpen derde lid – voor stakingen korter dan twee dagen kan de gouverneur in beginsel geen schikkingen treffen). De Raad van State stelde dienaangaande dat het “als gevolg van deze regeling (...) dus niet uitgesloten is dat gedurende een periode van een jaar of eventueel langer” de basisrechten van de gedetineerden en de essentiële diensten niet kunnen worden gewaarborgd (opmerking 73.1 van het advies, DOC 54 3351/001, blz. 99).

mieux les définir. Pour le surplus, il est renvoyé à la justification des amendements.

Les amendements n^{os} 5 et 8 sont successivement adoptés par 11 voix et 2 abstentions. L'article 17, ainsi modifié, est adopté par 12 voix contre une.

Art. 18

Cet article porte sur l'accès à la prison pour certaines catégories de personnes durant les grèves.

MM. Christian Brotcorne et Stefaan Van Hecke présentent l'amendement n° 6 (DOC 54 3351/002) tendant à ajouter deux catégories de personnes. Pour le surplus, il est renvoyé à la justification de l'amendement.

L'amendement n° 6 est adopté par 12 voix et une abstention. L'article 18, ainsi modifié, est adopté par 11 voix contre 2.

Art. 19

Cet article porte sur la manière dont les prestations et les mesures sont fixées en vue de garantir le service essentiel. Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 19 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Art. 20

Cet article porte sur l'évaluation de l'application du projet de loi à l'examen.

Mme Laurette Onkelinx (PS) demande s'il a été tenu compte de l'observation du Conseil d'État indiquant que la réglementation varie selon que les grèves sont de courte durée ou non (voir l'alinéa 3 en projet – pour les grèves de moins de deux jours, le gouverneur ne peut, en principe, mettre en œuvre aucun dispositif). Le Conseil d'État observe à ce sujet qu'“en vertu de cette règle, il n'est donc pas exclu que, pendant une période d'un an voire plus le cas échéant,” les droits fondamentaux des détenus et les services essentiels ne puissent pas être garantis (observation 73.1 de l'avis, DOC 54 3351/001, p. 99).

De minister antwoordt dat de verschillende behandeling werd ingevoerd na overleg met de vakbonden, die er zich toe hebben geëngageerd dat er tijdens stakingen van korte duur steeds voldoende personeel aanwezig zal zijn om die rechten en diensten te waarborgen. Indien dat engagement niet zou worden waargemaakt, dan kan er ook voor het verstrijken van één jaar een evaluatie worden gedaan en een mogelijkheid tot opvordering worden overgegaan. De ontworpen bepaling vermeldt ook duidelijk dat de evaluatie kan gebeuren “uiterlijk” één jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling.

Artikel 20 wordt aangenomen met 11 tegen 2 stemmen.

TITEL IV

Basisprincipes betreffende het statuut van het penitentiair personeel

HOOFDSTUK 1

Basisprincipes betreffende de toekenning van een betrekking

Art. 21

Dit artikel regelt het moraliteitsonderzoek met het oog op de verificatie of een kandidaat voldoet aan de aanwervingsvoorwaarden. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 21 wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

Art. 22

Dit artikel legt de basisvoorwaarden op voor de toegang tot de selectieproeven. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 22 wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

Art. 23

Dit artikel regelt de verplichting tot het volgen van een basisopleiding. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 23 wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

Le ministre répond que la différence de traitement a été instaurée après une concertation avec les syndicats, qui se sont engagés à toujours assurer, pendant les grèves de courte durée, une présence suffisante de personnel pour garantir ces droits et ces services. Si cet engagement n'est pas respecté, une évaluation peut également avoir lieu avant l'expiration du délai d'un an et la possibilité de réquisitionner du personnel peut être activée. La disposition en projet précise aussi clairement que l'évaluation aura lieu “au plus tard” un an après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation.

L'article 20 est adopté par 11 voix contre 2.

TITRE IV

Principes de base concernant le statut du personnel pénitentiaire

CHAPITRE 1^{ER}

Principes de base relatifs à l'attribution d'un emploi

Art. 21

Cet article règle l'enquête de moralité destinée à vérifier que le candidat remplit les conditions de recrutement. Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 21 est adopté par 11 voix et une abstention.

Art. 22

Cet article règle les conditions de base pour l'admission aux épreuves de sélection. Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 22 est adopté par 12 voix et une abstention.

Art. 23

Cet article règle l'obligation de réussir une formation de base. Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 23 est adopté par 12 voix et une abstention.

Art. 24

Dit artikel regelt de mogelijkheid om bevorderingen afhankelijk te maken van het volgen van een opleiding. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Het artikel wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Art. 25

Dit artikel bepaalt de bevoegdheid van de Koning voor aanstellingen die in de tijd beperkt zijn. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 25 wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

HOOFDSTUK 2

Basisprincipes betreffende de verloven en afwezigheden

Art. 26

Dit artikel bepaalt de bevoegdheid van de Koning om bepaalde verloven en afwezigheden afhankelijk te maken van het belang van de dienst. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 26 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

HOOFDSTUK 3

Basisprincipes betreffende de toelagen

Art. 27

Dit artikel bepaalt de bevoegdheid van de Koning om een stelsel van toelagen in te voeren. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 27 wordt aangenomen met 12 stemmen tegen 1.

Art. 24

Cet article règle la possibilité de conditionner les promotions à la réussite d'une formation. Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 24 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Art. 25

Cet article habilite le Roi à déterminer les fonctions et les grades pour lesquels la désignation peut être limitée dans le temps. Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 25 est adopté par 12 voix et une abstention.

CHAPITRE 2

Principes de base relatifs aux congés et absences

Art. 26

Cet article habilite le Roi à lier certains congés et absences aux besoins du service. Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 26 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

CHAPITRE 3

Principes de base relatifs aux allocations

Art. 27

Cet article habilite le Roi à instaurer un régime d'allocations. Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 27 est adopté par 12 voix contre une.

HOOFDSTUK 4

Basisprincipes betreffende de evaluatie van de personeelsleden

Art. 28

Dit artikel bepaalt de bevoegdheid van de Koning om specifieke evaluatieregels in te voeren voor personeelsleden van de penitentiaire administratie. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 28 wordt aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen.

HOOFDSTUK 5

Basisprincipes betreffende het recht op wedde en de gewaarborgde bezoldiging

Art. 29 en 30

Deze artikelen leggen vast onder welke voorwaarden de wedde van personeelsleden in voorlopige hechtenis of gevangenschap of internering, kan worden vermindert. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

De artikelen 29 en 30 worden achtereenvolgens aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen.

HOOFDSTUK 6

Basisprincipes betreffende het tuchtregime

Art. 31

Dit artikel legt de basisbeginselen vast van de tuchtregeling die van toepassing is op de personeelsleden van de penitentiaire administratie. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 31 wordt aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen.

HOOFDSTUK 7

Orde- en veiligheidsmaatregelen

Art. 32 en 33

Deze artikelen bepalen de basisregels voor de orde- en veiligheidsmaatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van de personeelsleden van de

CHAPITRE 4

Principes de base relatifs à l'évaluation des membres du personnel

Art. 28

Cet article habilite le Roi à instaurer des règles d'évaluation spécifiques pour les membres du personnel de l'administration pénitentiaire. Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 28 est adopté par 11 voix et 2 abstentions.

CHAPITRE 5

Principes de base relatifs au droit au traitement et à la rétribution garantie

Art. 29 et 30

Ces articles précisent les conditions dans lesquelles le traitement des membres du personnel qui se trouvent en détention préventive ou qui sont détenus ou internés peut être réduit. Il ne donne lieu à aucune observation.

Les articles 29 et 30 sont successivement adoptés par 11 voix et 2 abstentions.

CHAPITRE 6

Principes de base relatifs au régime disciplinaire

Art. 31

Cet article fixe les principes de base du régime disciplinaire applicable aux membres du personnel de l'administration pénitentiaire. Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 31 est adopté par 11 voix et 2 abstentions.

CHAPITRE 7

Mesures d'ordre et de sécurité

Art. 32 et 33

Ces articles fixent les règles de base concernant les mesures d'ordre et de sécurité qui peuvent être prises à l'égard des membres du personnel de l'administration

penitentiare administratie. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

De artikelen 32 en 33 worden achtereenvolgens aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen.

HOOFDSTUK 8

Ambtshalve ontslag en beëindiging van de arbeidsovereenkomst

Art. 34

Dit artikel regelt het amtsshalve ontslag en beëindiging van de arbeidsovereenkomst van personeelsleden van de penitentiare administratie die tot een effectieve gevangenisstraf werden veroordeeld. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 34 wordt aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen.

HOOFDSTUK 9

Gezondheidszorgen

Art. 35

Dit artikel regelt de tussenkomst van de federale overheid voor een deel van de kosten van de gezondheidszorgen voor de personeelsleden van de penitentiare administratie. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 35 wordt aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen.

TITEL V

Opheffingsbepaling en inwerkingtreding

Art. 36

Dit artikel beoogt de opheffing van artikel 1 van het koninklijk besluit van 14 mei 1971 houdende bijzondere instructie van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het bestuur strafinrichtingen

Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 36 wordt aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen.

pénitenciaire. Ces articles ne donnent lieu à aucune observation.

Les articles 32 et 33 sont successivement adoptés par 11 voix et 2 abstentions.

CHAPITRE 8

Démission d'office et rupture du contrat de travail

Art. 34

Cet article règle la démission d'office et la rupture du contrat de travail de membres du personnel de l'administration pénitenciaire qui ont été condamnés à une peine d'emprisonnement effective. Cet article ne donne lieu à aucune observation.

L'article 34 est adopté par 11 voix et 2 abstentions.

CHAPITRE 9

Des soins de santé

Art. 35

Cet article règle l'intervention de l'autorité fédérale dans une partie du coût des soins de santé pour les membres du personnel de l'administration pénitenciaire. Cet article ne donne lieu à aucune observation.

L'article 35 est adopté par 11 voix et 2 abstentions.

TITRE V

Disposition abrogatoire et entrée en vigueur

Art. 36

Cet article vise l'abrogation de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 mai 1971 portant instructions spéciales applicables aux agents des services extérieurs de l'Administration des établissements pénitenciaires

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

L'article 36 est adopté par 11 voix et 2 abstentions.

Art. 37

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de ontworpen bepalingen.

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 4 (DOC 54 3351/002) in teneinde de datum van inwerkingtreding uit te stellen.

Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Amendement nr. 4 wordt aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen.

Het aldus gewijzigde artikel 37 wordt achtereenvolgens aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

*
* *

Op vraag van *mevrouw Özlem Özen (PS)* zal de commissie overeenkomstig artikel 83 van het Reglement overgaan tot een tweede lezing van de aangenomen artikelen.

De commissie wenst te beschikken over een wetgevingstechnische nota van de Juridische Dienst.

Er werden wetgevingstechnische verbeteringen aangebracht aan de tekst.

De rapporteur,

De voorzitter,

Kristien VAN VAERENBERGH Philippe GOFFIN

Art. 37

Cet article règle l'entrée en vigueur des dispositions du projet.

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 4 (DOC 54 3351/002) tendant à reporter la date d'entrée en vigueur.

Aucune observation n'a été formulée.

L'amendement n° 4 est adopté par 11 voix et 2 abstentions.

L'article 37, ainsi modifié, est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

*
* *

À la demande de *Mme Özlem Özen (PS)*, la commission procédera, conformément à l'article 83 du règlement de la Chambre, à une deuxième lecture des articles adoptés.

La commission souhaite disposer d'une note de légistique du Service Juridique.

Des corrections d'ordre légistique ont été apportées au texte.

La rapporteuse,

Le président,

Kristien VAN VAERENBERGH Philippe GOFFIN

BIJLAGE

ANNEXE

Hoorzitting van 28 november 2018 met mevrouw Kristel Beyens, professor aan de VUB; de heer Frédéric de Thier, directeur van de gevangenis van Marche-en-Famenne, en de heer Axel Piers, directeur van de gevangenis van Bergen, vertegenwoordigers van de “*Association des directeurs de prisons francophones*”; de heer Paul Dauwe, directeur van de gevangenis van Hasselt; de heer Luc Riguelle, voorzitter van de Commissie van Toezicht van Marche-en-Famenne; mevrouw Marie Berquin, vertegenwoordigster van het “*Internationaal Observatorium van de Gevangenis*”; de heer Jos Mermans, vertegenwoordiger van het VSOA (Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt); de heer Gino Hoppe, vertegenwoordiger van de ACOD (Algemene Centrale der Openbare Diensten); de heer Michel Jacobs, vertegenwoordiger van de ACOD (Algemene Centrale van de Openbare Diensten); de heer Filip Dudal, vertegenwoordiger van het ACV (Algemeen Christelijk Vakverbond); mevrouw Claudine Coupienne, vertegenwoordigster van het ACV (Algemeen Christelijk Vakverbond); mevrouw Catherine De Bruecker en de heer Guido Herman, federale ombudsmannen; mevrouw Barbara Cloet en de heren Philippe Boucar, Jurgen De Landsheer en Patrick Feys, vertegenwoordigers van de Vaste Commissie van de Lokale Politie

A. Procedure

De heer Philippe Goffin, voorzitter van de commissie voor de Justitie, geeft lezing van artikel 28, 2bis, van het Kamerreglement:

“Bij hoorzittingen (...) wordt sprekers gevraagd om bij het begin van de hoorzitting duidelijk te vermelden of ze:

1° in een andere hoedanigheid betrokken zijn of geweest zijn bij initiatieven betreffende de voorliggende wetgeving, en

2° betaald worden voor de bijdrage aan de hoorzitting en in voorkomend geval door welke instantie.”.

De voorzitter nodigt de sprekers uit om hun uiteenzetting aan te vangen met het beantwoorden van deze vragen.

Audition du 28 novembre 2018 de Mme Kristel Beyens, professeure à la VUB; M. Frédéric de Thier, directeur de la prison de Marche-en-Famenne et M. Axel Piers, directeur de la prison de Mons, représentants de l’*Association des directeurs de prisons francophones*; M. Paul Dauwe, directeur de la prison de Hasselt; M. Luc Riguelle, président de la Commission de Surveillance de Marche-en-Famenne; Mme Marie Berquin, représentante de l’*Observatoire international des prisons*; M. Jos Mermans, représentant du SLFP (Syndicat libre de la Fonction publique); M. Gino Hoppe, représentant de l’*“ACOD” (Algemene Centrale der Openbare Diensten)*; M. Michel Jacobs, représentant de la CGSP (Centrale Générale des Services Publics); M. Filip Dudal, représentant de l’*“ACV” (Algemeen Christelijk Vakverbond)*; Mme Claudine Coupienne, représentante de la CSC (Confédération des Syndicats Chrétiens); Mme Catherine De Bruecker et M. Guido Herman, médiateurs fédéraux; Mme Barbara Cloet et MM. Philippe Boucar, Jurgen De Landsheer et Patrick Feys, représentants van de la Commission permanente de la police locale

A. Procédure

M. Philippe Goffin, président de la commission de la Justice, donne lecture de l’article 28, 2bis, du Règlement de la Chambre:

“En cas d’auditions [...], il est demandé aux orateurs de préciser explicitement au début de l’audition:

1° s’ils sont ou ont été associés à quelque autre titre que ce soit à des initiatives relatives à la législation à l’examen, et

2° s’ils sont rémunérés pour leur contribution à l’audition, et le cas échéant, par quelle instance.”

Le président invite les orateurs à entamer leurs exposés respectifs en répondant à ces questions.

B. Inleidende uiteenzettingen

B.1. *Inleidende uiteenzetting van Mevrouw Kristel Beyens, professor aan de VUB*

Mevrouw Kristel Beyens, professor aan de VUB, zegt meteen dat dit een zeer belangrijk wetsontwerp is, dat een aantal lang aanslepende maar zeer hete hangijzers met betrekking tot het personeelsbeleid en de penitentiare praxis op een geïntegreerde wijze aanpakt. Het is een stevig onderbouwd voorstel, dat inzichten uit het internationale wetenschappelijk onderzoek en vele jaren ervaring met de complexiteit van de Belgische penitentiare praxis samenbrengt. Ze zal zich beperken tot enkele aspecten uit dit uitgebreide voorstel.

In onderzoek over het gevangeniswezen wordt het belang van het personeel voor het ontwikkelen van een menselijk en leefbaar gevangensklimaat steeds opnieuw onderstreept. Het personeel is het kloppende hart van de gevangenis, dat de nodige aandacht en opvolging verdient, maar ook zorg.

Het meest opmerkelijke onderdeel van het ontwerp, dat waarschijnlijk in de media en vanuit de vakbonden de meeste aandacht zal trekken, gaat over de minimale of gegarandeerde dienstverlening tijdens stakingen. Het is een oud zeer dat deze minimale dienstverlening in ons land nog steeds niet is ingevoerd, ondanks de vele kritieken die hierop zijn geuit vanuit verschillende hoeken, en niet in het minst vanuit Europa bij monde van het Europees Comité. Sedert zijn bezoeken aan België in 2003, 2005, 2010 en 2013 zet het de Belgische regering onder druk om een gegarandeerde dienstverlening door het bewakend personeel wettelijk te waarborgen. In combinatie met het feit dat in dit land het personeel zeer vaak zijn toevlucht zoekt tot een staking om problemen aan te klagen of proberen op te lossen, maakt het een zeer prangende kwestie. De moeilijke omstandigheden waarin het bewakend personeel moet werken, verdienen alle begrip, maar dit verantwoordt niet de macht die ze nu krijgen om gevangenisdirecties onder druk te zetten om detentieregimes naar hun hand te zetten. Detentieregimes die verankerd zijn in de basiswet op het gevangeniswezen van 2005, worden al lang en frontaal met voeten getreden, trouwens niet alleen tijdens stakingen. Principes als beperking van detentieschade, normalisering en re-integratie worden in deze omstandigheden loze begrippen. Spreker denkt dat het hoog tijd is dat de minimale dienstverlening eindelijk wordt ingevoerd, omdat, zoals in het ontwerp staat, de gevangenis een totaalinstituut is, waarin het personeel een belangrijke machts- en gezagspositie bekleedt, en omdat de gedetineerden voor al hun behoeften afhankelijk zijn van dat personeel. Staken in de gevangenis is niet gelijk te stellen met een staking bij het openbaar

B. Exposés introductifs

B.1. *Exposé introductif de Mme Kristel Beyens, professeure à la VUB*

Mme Kristel Beyens, professeure à la VUB, indique d'emblée qu'il s'agit d'un projet de loi essentiel, qui aborde de manière intégrée une série de questions jamais résolues mais néanmoins brûlantes relatives à la politique du personnel et à la pratique pénitentiaire. Il s'agit d'un projet solidement étayé, qui rassemble les résultats de la recherche scientifique internationale et de nombreuses années d'expérience face à la complexité de la pratique pénitentiaire belge. L'oratrice se limitera à certains aspects de ce vaste projet.

La recherche pénitentiaire ne cesse de souligner l'importance du personnel pour créer un climat pénitentiaire à la fois humain et vivable. Le personnel est le cœur battant de la prison et mérite, à ce titre, l'attention et le suivi qui s'imposent, mais également que l'on s'en soucie.

La partie la plus remarquable du projet, qui attire probablement le plus d'attention des médias et des syndicats, concerne le service minimum ou garanti pendant les grèves. Le fait que ce service n'ait toujours pas été mis en place dans notre pays est un vieux fléau, malgré les nombreuses critiques formulées de diverses parts à ce sujet, en particulier par l'Europe, par le biais du Comité européen. Depuis ses visites en Belgique en 2003, 2005, 2010 et 2013, ce comité met la pression sur le gouvernement belge pour qu'il garantisse légalement les prestations d'un service garanti par le personnel de surveillance. Conjugué au fait que, dans ce pays, le personnel cherche très souvent son salut dans la grève pour dénoncer ou essayer de régler des problèmes, en ont fait une question extrêmement critique. Si les conditions difficiles dans lesquelles les gardiens doivent travailler méritent toute notre compréhension, elles ne justifient pas le pouvoir qui leur est désormais donné de faire pression sur les directions des prisons pour définir les régimes de détention à leur guise. Les régimes de détention ancrés dans la loi de principes de 2005 sur les prisons sont depuis longtemps violés frontalement, et pas seulement pendant les grèves. Dans ces conditions, des principes tels que la limitation des effets préjudiciables liés à la détention, la normalisation et la réinsertion deviennent vides de sens. L'oratrice pense qu'il est grand temps que le service minimum soit enfin mis en place, parce que, comme l'indique le projet, la prison est une institution totale, dans laquelle le personnel occupe une position importante de pouvoir et d'autorité, et parce que les détenus en dépendent pour tous leurs besoins. Les grèves dans les prisons ne peuvent être assimilées à une grève dans les transports

vervoer bijvoorbeeld. Hoe vervelend ook, maar als reiziger heb nog ik altijd een keuzemogelijkheid, hoe beperkt misschien dan ook. Een gedetineerde die 24 uur achter de deur zit omdat het personeel in staking is, wordt een aantal basisrechten ontnomen, wat in deze tijd totaal onaanvaardbaar is.

Uit een rondvraag van het Steunpunt Mens en Samenleving blijkt dat België een van de weinige landen is waar er gestaakt wordt in de gevangenissen. Op de verdediging van een proefschrift over penitentiaire beambten in Ierland, waar de syndicaliseringsgraad in de gevangenissen ook erg hoog is, vroeg professor Beyens aan de kandidaat hoe het gesteld is met stakingen in gevangenissen daar. Ze antwoordde haar dat het daar zeer weinig gebeurt en het zelfs een aantal jaren geleden was dat er nog gestaakt werd.

Twee jaar geleden werd mevrouw Beyens uitgenodigd om op een strategisch seminarie een extern perspectief te ontwikkelen op de detentie en strafuitvoering in België, dit naar aanleiding van de lange stakingsperiode in de hete lente van 2016. Daar definieerde zij de personeelskwestie als het grote pijnpunt van de Belgische gevangenissen. Niet zolang daarvoor had ze haar studie afgesloten over de gevangenis van Tilburg, waar Belgische gedetineerden opgesloten werden. Een van de belangrijkste bevindingen was dat de meeste gedetineerden erg positief waren over het Nederlandse personeel, in het bijzonder over de zogenaamde penitentiair inrichtingswerkers. In de Nederlandse gevangenissen wordt er niet gestaakt, maar is er in de ondernemingsraad een constante vorm van overleg met de vertegenwoordigers van de verschillende personeelsgeledingen. Spreker heeft ook tijdens deze studie vastgesteld dat de zorg voor het personeel vanuit DJI prominent aanwezig was, wat volgens haar een belangrijke verklaring is voor het verschil in werksfeer tussen Tilburg en veel Belgische gevangenissen. Het gat in de zorg voor het personeel wordt nog te veel gevuld door de vakbonden, die deze zorg op hun eigen manier invullen en vertalen.

Professor Beyens heeft zeker oog voor de moeilijke materiële, psychologische en emotionele omstandigheden waarin het penitentiair personeel vandaag moet werken. Daaraan moet gewerkt worden en dat is het meest adequate middel om stakingen te voorkomen. De invoering van de minimale dienstverlening is slechts symptoombestrijding van een dieperliggend probleem. Het is belangrijk in dit wetsontwerp dat de minimale dienstverlening wordt gesitueerd in een brede

publics, par exemple. Malgré les désagréments, le voyageur a toujours d'autres options, même si elles sont peut-être limitées. Un détenu qui reste en cellule pendant 24 heures à cause d'une grève du personnel est privé d'un certain nombre de droits fondamentaux, ce qui est totalement inacceptable à notre époque.

Il ressort d'une enquête réalisée par l'asbl *Steunpunt mens en Samenleving* que la Belgique est l'un des rares pays dans lesquels les prisons sont confrontées à des grèves. Lors d'une soutenance de thèse portant sur les agents pénitentiaires en Irlande, pays dans lequel le degré de syndicalisation dans les prisons est également très élevé, le professeur Beyens a demandé à la candidate ce qu'il en était des grèves dans les prisons irlandaises. La candidate lui a répondu que les grèves y sont très rares et qu'il n'y en a même plus eu depuis plusieurs années.

Il y a deux ans, Mme Beyens a été invitée à développer lors d'un séminaire stratégique une perspective externe sur la détention et l'exécution des peines en Belgique, et ce, à la suite de la longue période de grève que nous avons connue durant le printemps 2016 – une période où il a fait très chaud. Elle a expliqué à cette occasion que le plus gros défi à relever en ce qui concerne les prisons belges se situe au niveau du personnel. Mme Beyens avait achevé peu de temps auparavant une étude sur la prison de Tilburg, qui accueillait des détenus belges. L'une des principales constatations de cette étude était que la plupart des détenus étaient très positifs à l'égard du personnel néerlandais et en particulier à l'égard des "*penitentiair inrichtingswerkers*". Il n'y a pas de grèves dans les prisons néerlandaises. Une forme constante de concertation y est organisée au sein du conseil d'entreprise avec les représentants des différentes catégories du personnel. Au cours de cette étude, l'oratrice a également constaté que la DJI accordait beaucoup d'attention au personnel, ce qui explique, selon elle, en grande partie pourquoi l'ambiance de travail qui règne à Tilburg est si différente de celle de nombreuses prisons belges. En Belgique, ce sont encore trop souvent les syndicats qui tentent de pallier et de traduire à leur manière le manque d'attention dont souffre le personnel.

Le professeur Beyens a bien conscience des conditions matérielles, psychologiques et émotionnelles difficiles dans lesquelles le personnel pénitentiaire est contraint de travailler aujourd'hui. C'est à ce niveau qu'il faut agir, car c'est le meilleur moyen de prévenir les grèves. L'instauration du service minimum n'est qu'une mesure de lutte contre les symptômes d'un problème plus profond. Il est important dans ce projet de loi que le service minimum s'inscrive dans une vaste réforme

hervorming van de organisatie van de penitentiaire diensten en het statuut en de opleiding van het personeel. Het gevangeniswezen staat voor grote uitdagingen. De visie over hoe een detentieregime vorm moet krijgen verandert. Er worden gevangenissen bijgebouwd en transitiehuizen gecreëerd en het is de bedoeling dat deze nieuwe gevangenissen of detentiehuizen meer ruimte zullen bieden voor het ontwikkelen van een regime waar het penitentiair personeel niet louter een bewakende functie uitoefent, wat vandaag jammer genoeg nog veel te veel het geval is, maar dat de penitentiaire bewakingsassistent eerder een coachende en begeleidende functie zou krijgen. Dat is geen evidente overgang die op een begeleide manier moet gebeuren. Het inzicht groeit dat ook in een gesloten gevangenis een opendeurregime mogelijk en positief is. Dit wordt al toegepast in verschillende gevangenissen in België, maar dit vergt andere competenties bij het personeel, een ander profiel of minstens meer inhoudelijke diversiteit binnen de personeelsgeledingen.

We zoeken daarom best naar een aangepaste naam voor deze nieuwe functie. Bij “penitentiair bewakingsassistent” (PBA) ligt de nadruk op bewaking, terwijl het om veel meer zou moeten gaan. In Nederland spreekt men over “penitentiair inrichtingswerker” (Piwer). Misschien moeten we hier eerder spreken van een “penitentiair werker”. De eisen die aan het gevangenispersoneel worden gesteld, worden ook complexer, door de wijziging van de samenstelling van de gevangenispopulatie, waar nu 130 nationaliteiten moeten samenleven, door de vergrijzing van de gevangenisbevolking, door de stijging van het aantal gedetineerden met psychiatrische of gedragsproblemen, door het fenomeen van radicalisering. Er is heel veel miserie in de gevangenis. Dit vergt een professionalisering en een betere opleiding van het personeel die vandaag de dag ontoereikend is. Het belang van de interactie met gedetineerden als vorm van dynamische veiligheid zou versterkt kunnen worden door het personeel op de vleugel hoger te waarderen en beter te vergoeden dan degenen die een loutere koude bewakingsfunctie in de perimeteer van de gevangenis vervullen.

Mevrouw Beyens is dan ook verheugd in het wetsontwerp te lezen dat er ook gewerkt zal worden aan een betere rekruterings- en selectieprocedure voor het penitentiair personeel, dat er rekening zal worden gehouden met de moraliteit of liever de mentaliteit en persoonlijkheid van de kandidaten en dat er geïnvesteerd zal worden in een goede basisopleiding, maar ook in de organisatie van de permanente en voortgezette beroepsopleiding. Verder leest ze ook, en dat is belangrijk, dat de overheid verplicht zal worden deze opleidingen

de l'organisation des services pénitentiaires et du statut et de la formation du personnel. Le système pénitentiaire est confronté à des défis majeurs. La vision sur la façon dont un régime de détention doit être organisé est en train de changer. Des prisons sont en cours de construction et des maisons de transition sont créées, le but de ces nouvelles prisons ou maisons de détention étant de privilégier un régime dans lequel le personnel pénitentiaire n'exercera pas simplement une fonction de gardiennage, ce qui est malheureusement encore trop souvent le cas à l'heure actuelle, mais dans lequel l'assistant surveillant pénitentiaire se verra plutôt confier une fonction de coaching et d'accompagnement. Il ne s'agit pas d'une transition facile celle-ci devant s'opérer de manière accompagnée. Il est de plus en plus clair qu'un régime portes ouvertes doit également pouvoir être mis en place dans une prison fermée. Ce type de régime est déjà appliqué dans différentes prisons belges, mais il suppose d'autres compétences, un profil différent ou à tout le moins le développement d'une diversité plus importante au sein des catégories du personnel.

Il est donc préférable de chercher un nom approprié pour cette nouvelle fonction. Dans “assistant surveillant pénitentiaire” (ASP), l'accent est mis sur la surveillance, alors qu'il y a beaucoup plus en jeu. Aux Pays-Bas, on utilise le terme “*penitentiair inrichtingswerker*” (Piwer). Peut-être devrions-nous plutôt parler ici d'un “travailleur pénitentiaire”. Les exigences imposées au personnel pénitentiaire deviennent également de plus en plus complexes avec l'évolution de la composition de la population carcérale, où 130 nationalités vivent désormais ensemble, le vieillissement de la population carcérale, l'augmentation du nombre de détenus souffrant de problèmes psychiatriques ou comportementaux, et le phénomène de radicalisation. Il y a beaucoup de misère en prison. Cela nécessite une professionnalisation et une meilleure formation du personnel, celle-ci laissant à désirer à l'heure actuelle. L'importance de l'interaction avec les détenus en tant que forme de sécurité dynamique pourrait être renforcée si l'on accordait une plus grande valeur au personnel affecté à une aile et si on le payait mieux que celui qui exerce une simple fonction de sécurité dans le périmètre de la prison.

C'est pourquoi Mme Beyens se réjouit de lire dans le projet de loi que l'on travaillera également à l'amélioration de la procédure de recrutement et de sélection du personnel pénitentiaire, que la moralité ou plutôt la mentalité et la personnalité des candidats seront prises en considération et que des investissements seront réalisés dans une bonne formation initiale, mais aussi dans l'organisation de la formation professionnelle continue et permanente. Elle y lit aussi, et c'est important, que le gouvernement sera obligé d'organiser effectivement

daadwerkelijk te organiseren en dat de betrokkenen de kans moeten krijgen om de opleiding te volgen.

Hoe zullen die opleidingen concreet inhoudelijk vorm krijgen? Daarover blijft het ontwerp op de vlakte, tenzij er wordt vermeld dat ook de nodige aandacht zal gaan naar de gedragsregels in de gevangenis. Op basis van onderzoek naar de beroepscultuur van penitentiair beambten kan spreker alvast meegeven dat het cruciaal zal zijn om de opleiding zo goed mogelijk te laten aansluiten op de behoeften van het personeel. Uit onderzoek in België en in het buitenland blijkt dat de beroepscultuur van het penitentiair personeel heel invloedrijk is en dat de socialisering *on the job* door de *peer group* – die niet altijd in de lijn ligt van wat er op de penitentiaire scholen wordt aangeboden – een veel grotere impact heeft op de mentaliteit en op de invulling van wat er wordt verstaan onder “professionaliteit”. We moeten dus investeren in communicatie*skills*, in interculturele en geweldloze communicatie: praten is immers het machtigste middel van de penitentiair bewakingsassistent. Ook het informeren van de gedetineerde over zijn rechten en plichten zal aan bod moeten komen tijdens de opleiding. Uit onderzoek bleek al dat men op de werkvloer in het algemeen afwijzend staat tegenover theorie en “kamerwijsheid”. De opleiders moeten dus ook geaccepteerd worden en het zal zaak zijn de juiste toon en afstand te vinden, opdat de opleiding voldoende legitimiteit en interesse zal krijgen, zowel tijdens de basisopleiding als tijdens de permanente opleiding.

Het absentisme is hoog in de gevangenis. Uit gesprekken met gevangenisdirecteurs leerde mevrouw Beyens dat zij dit soms als een chantagemiddel ervaren. Gevangenisdirecteurs voelen zich machteloos en zijn vaak, net zoals de gedetineerden, mee het slachtoffer van stakingen en absentisme. Ze hebben vandaag geen impact op de aanwervingen en samenstelling van hun personeelsbestand en beschikken over weinig of geen sanctiemiddelen in geval van slechte behandeling van gedetineerden door het personeel. Daarom stelde spreker twee jaar geleden tijdens een strategisch seminarie voor om een extern controleorgaan specifiek voor penitentiair beambten op te richten. Deze ontwerp tekst introduceert nu een vorm van extern toezicht door onafhankelijke inspecteurs en creëert de mogelijkheid voor de administratie om maatregelen te nemen ten aanzien van personeelsleden die door hun handelen de integriteit van derden in gevaar brengen. Dit is een goede stap.

Anderzijds kan professor Beyens niet genoeg benadrukken dat het werken aan een overleg- en zorgcultuur nog belangrijker is voor het welzijn en dus ook de

ces formations et que les personnes concernées doivent avoir la possibilité de suivre cette formation.

Comment ces formations vont-elles se concrétiser? Le projet reste superficiel à ce sujet, à moins qu’il y soit mentionné que l’on accordera aussi l’attention nécessaire aux règles de conduite dans la prison. En se basant sur ses recherches sur la culture professionnelle des agents pénitentiaires, l’oratrice peut déjà dire qu’il sera crucial de veiller à ce que la formation soit aussi proche que possible des besoins du personnel. Des études menées en Belgique et à l’étranger montrent que la culture professionnelle du personnel pénitentiaire est très influente et que la socialisation au travail par le groupe de pairs – qui n’est pas toujours conforme à ce qui est proposé dans les écoles pénitentiaires – a un impact beaucoup plus important sur la mentalité et l’interprétation de ce qu’il faut entendre par “professionnalisme”. Nous devons donc investir dans les compétences de communication, dans la communication interculturelle et non-violente: après tout, parler est l’outil le plus puissant de l’assistant surveillant pénitentiaire. L’information du détenu sur ses droits et obligations devra également être abordée au cours de la formation. Des études ont montré que le terrain est généralement hostile à la théorie et la “sagesse en chambre”. Les formateurs doivent donc aussi être acceptés, et il sera important de trouver le bon ton et la bonne distance pour que la formation ait une légitimité et un intérêt suffisants, tant pendant la formation initiale que pendant la formation continue.

Le taux d’absentisme est élevé dans les prisons. Selon certains directeurs d’établissements pénitentiaires avec lesquels Mme Beyens s’est entretenue, il s’agirait parfois d’un moyen de chantage. Ces directeurs se sentent impuissants et sont souvent, comme les détenus, victimes des grèves et de l’absentisme. À l’heure actuelle, ils n’ont aucun impact sur les recrutements ni sur la composition de leur personnel, et ils n’ont pas ou peu de moyens de sanction à leur disposition en cas de mauvais traitements infligés à des détenus par des membres de leur personnel. C’est la raison pour laquelle, lors d’un séminaire stratégique qui s’est tenu il y a deux ans, l’oratrice s’est prononcée en faveur de la création d’un organe de contrôle externe spécifique pour les agents pénitentiaires. Le projet à l’examen introduit désormais une forme de contrôle extérieur confié à des inspecteurs indépendants et il crée la possibilité, pour l’administration, de prendre des mesures à l’encontre de membres du personnel qui, par leurs actes, mettent en péril l’intégrité de tiers. C’est un pas dans la bonne direction.

D’autre part, le professeur Beyens indique qu’on ne saurait trop insister sur le fait que le développement d’une culture de concertation et de prise en charge

performantie van het personeel, dan het controleren. De bestaande mistoestanden nopen echter ook tot aandacht voor disciplinaire maatregelen.

Wat de oprichting van de penitentiaire beleidsraad betreft, kan ze kort zijn: dit is een zeer goed initiatief. Roept men op die manier de Hoge Raad voor penitentiair beleid opnieuw in het leven, een raad die in de jaren 80 werd opgericht maar enkele jaren later een stille dood is gestorven? Laten we hopen dat het de minister deze keer menens is, dat er effectief zal worden geïnvesteerd in de ondersteuning van de leden van deze raad en dat deze raad de nodige middelen zal krijgen om zijn beleidsondersteunende functie op een degelijke manier uit te oefenen.

Tot slot wil mevrouw Beyens het hebben over het stakingsrecht en de wijze waarop de gevangenis- sen tijdens stakingen zullen moeten worden gerund. Artikel 17 voorziet dat er gedurende de volledige duur van de staking een aantal basisvoorzieningen worden verzekerd, onder meer maaltijden en hygiënische verzorging. Indien de staking langer dan twee dagen duurt, moeten gedetineerden minstens tweemaal per week de kans krijgen om te douchen. Ook hebben ze recht op medische verzorging, wandelingen van minstens een uur, mogelijkheden om contact te hebben met de buitenwereld. De rechten van de verdediging moeten worden kunnen uitgeoefend en consulaire en godsdienstige vertegenwoordigers moeten op bezoek kunnen komen. In dit lijstje ontbreken echter de hulp- en dienstverleners van de Gemeenschappen, die in het kader van de re-integratie voorzien in culturele, sport, educatie en andere diensten. Dit is een gemiste kans, want het is een inbreuk op het recht op voorbereiding van de re-integratie, wat een wettelijke doelstelling van de detentie is in het kader van de beperking van de detentieschade. Spreker wenst zich dan ook uitdrukkelijk aan te sluiten bij het standpunt van de schrijvers van de open brief aan de leden van deze commissie, van het steunpunt Mens en Samenleving. Jammer genoeg delen ook de hulp- en dienstverleners al heel lang in de klappen van de herhaalde stakingen, waardoor hun de toegang tot de gevangenis wordt ontzegd. Vooral in de Brusselse gevangenis was dat op een bepaald moment een groot probleem. Dat heeft niet alleen een grote impact op het welzijn van de gedetineerden, maar het hypothekeert eveneens het structurele en groeps-educatieaanbod in de gevangenis. In hun open brief geven de briefschrijvers een aantal overtuigende voorbeelden van de gevolgen van de stakingen die het probleem nog maar eens in de verf zet. De continue toegang van deze beroepsgroep moet

constitue un élément plus important encore que le contrôle pour le bien-être et donc aussi pour la qualité des prestations du personnel. Toutefois, vu les dysfonctionnements existants, il faut également envisager des mesures disciplinaires.

En ce qui concerne la création du Conseil pénitentiaire, Mme Beyens indique simplement qu'il s'agit d'une très bonne initiative. Elle demande en outre si c'est une manière de redonner vie au Conseil supérieur de la politique pénitentiaire, un conseil créé dans les années 80 mais qui a été enterré discrètement quelques années plus tard. L'oratrice espère cette fois qu'il s'agit d'une véritable volonté du ministre, que l'on soutiendra réellement les membres de ce conseil et que celui-ci obtiendra les moyens nécessaires pour accomplir correctement sa mission de soutien à la politique pénitentiaire.

Enfin, Mme Beyens souhaite évoquer le droit de grève et la manière dont les prisons devront être gérées pendant les grèves. L'article 17 prévoit que plusieurs services de base, comme la distribution de repas et l'accès à des soins d'hygiène, doivent être assurés pendant toute la durée de la grève. Si la grève dure plus de deux jours, les détenus doivent avoir la possibilité de se doucher au moins deux fois par semaine. Ils ont également droit à des soins médicaux, à des promenades d'au moins une heure, à des contacts avec le monde extérieur. Les droits de la défense doivent pouvoir être exercés et les représentants consulaires et religieux doivent pouvoir leur rendre visite. Cette liste n'inclut pas les prestataires d'aide et de services des Communautés, qui proposent des activités éducatives, sportives et culturelles ainsi que d'autres services dans le cadre de la réinsertion. Il s'agit d'une occasion manquée, car cela constitue une violation du droit à préparer sa réinsertion, qui est un objectif légal de la détention dans le cadre de la limitation des effets préjudiciables de la détention. L'oratrice souhaite par conséquent soutenir explicitement la position de l'asbl *Steunpunt Mens en Samenleving*, qui est l'auteur de la lettre ouverte adressée aux membres de cette commission. Malheureusement, les prestataires d'aide et de services souffrent eux aussi, depuis longtemps déjà, des conséquences des grèves à répétition, qui les empêchent d'accéder aux prisons. C'est surtout dans les prisons bruxelloises que cela posait un problème majeur à un moment donné. Cela a non seulement des répercussions majeures sur le bien-être des détenus, mais cela compromet aussi l'offre structurelle et d'éducation de groupe au sein de la prison. Les auteurs de la lettre ouverte avancent plusieurs exemples convaincants des conséquences d'une grève, exemples qui permettent de refaire une idée des problèmes qui se posent. Il faut garantir en toutes circonstances un accès permanent à ce

in alle omstandigheden worden verzekerd. Beschouw dit als een essentieel onderdeel van de gegarandeerde dienstverlening. Mevrouw Beyens eindigt dan ook graag met de laatste zinnen van het opiniestuk dat ze in het voorjaar van 2016 met enkele collega's publiceerde naar aanleiding van de langdurige staking toen: "De tanker van het gevangeniswezen is bijzonder moeilijk wendbaar, maar de tanker staat in brand. *No time to waste.*" Ze wenst de commissieleden bijgevolg daad- en slagkracht toe.

B.2. Inleidende uiteenzetting van de heer Frédéric de Thier, directeur van de gevangenis van Marche-en-Famenne en vertegenwoordiger van de Association des directeurs de prisons francophones

Volgens de heer Frédéric de Thier, directeur van de gevangenis van Marche-en-Famenne en vertegenwoordiger van de Association des directeurs de prison francophones, ontbrak een wet inzake de werking van het gevangeniswezen en het gevangenispersoneel opdat de detentie volledig wettelijk zou zijn vastgelegd. Het onderzochte wetsontwerp is algemeen heel bevredigend, ook al geven sommige artikelen aanleiding tot discussie: zo spreekt men over "gedetineerde burgers" en over de "verzorging die zij moeten krijgen", waarover de basiswet niet spreekt.

Over het geheel genomen doet het wetsontwerp ons land evolueren van een visie die rechten verdedigt naar een visie die rechten bevordert. Het beoogt bijvoorbeeld een inspectietaak in het leven te roepen die moet worden aangemoedigd (al zou het wel wenselijk zijn dat deze taak niet wordt uitgevoerd door een lid van het directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen). De link die wordt gemaakt tussen bevordering en opleiding in een gevangenischool is heel positief, net als het opstellen van een deontologische code voor het gevangeniswezen. De nieuwe nadere regels inzake het beheer van sociale conflicten en de invoering van de gegarandeerde dienstverlening vormen ook belangrijke stappen vooruit. Er moet echter worden toegezien op een spoedige inwerkingtreding van de wet.

De spreker stelt enkele verbeteringen aan het wetsontwerp voor: naast de twee directoraten-generaal (Nederlands- en Franstalig), zou een Brussels directoraat moeten worden opgericht dat de instellingen van het rechtsgebied van het hof van beroep te Brussel omvat. Tot slot lijkt de penitentiare beleidsraad, een positief instrument waarin wordt voorzien, zwaar en louter zijn adviserende bevoegdheid maakt het niet tot een besluitvormingsorgaan.

groupe professionnel. Il faut considérer ce point comme un élément essentiel du service garanti. Mme Beyens souhaiterait conclure en citant les dernières phrases de l'article d'opinion qu'elle a publié au printemps 2016 avec quelques collègues à l'occasion de la longue grève qui était en cours à l'époque: "Le régime pénitentiaire est un pétrolier très difficile à manœuvrer. Or, ce pétrolier est en feu. Il n'y a pas de temps à perdre". Elle demande par conséquent aux membres de la commission de faire preuve de combativité et de dynamisme.

B.2. Exposé introductif de M. Frédéric de Thier, directeur de la prison de Marche-en-Famenne et représentant de l'Association des directeurs de prisons francophones

Selon M. Frédéric de Thier, directeur de la prison de Marche-en-Famenne et représentant de l'Association des directeurs de prison francophones, une loi sur le fonctionnement de l'administration pénitentiaire et de son personnel manquait pour que la détention soit complètement légiférée. Le projet étudié est globalement très satisfaisant, même si certains articles prêtent à discussion: ainsi évoque-t-on des citoyens détenus et le soin à avoir avec eux, ce que la Loi de principes ne dit pas.

Dans l'ensemble, le projet fait passer notre pays d'une vision défenderesse à une vision promotrice de droits; il crée ainsi une mission d'inspection qu'il convient d'encourager (même s'il serait opportun qu'elle ne soit pas assurée par un membre de la Direction générale des Établissements pénitentiaires). Le lien fait entre promotion et formation au sein d'une école pénitentiaire est très positif, tout comme la création d'un code de déontologie propre à l'administration pénitentiaire. Les nouvelles modalités de gestion des conflits sociaux et l'instauration du service garanti sont aussi des avancées importantes. Il faudra cependant veiller à une entrée en vigueur rapide de la loi.

L'orateur suggère quelques améliorations au projet: à côté des deux directions générales (néerlandophone et francophone) prévues, il conviendrait de créer une direction bruxelloise reprenant les établissements du ressort de la cour d'appel de Bruxelles. Enfin, le Conseil pénitentiaire prévu, qui est un instrument positif, paraît lourd et sa seule compétence d'avis n'en fait pas un organe décisionnel.

B.3. Inleidende uiteenzetting van de heer Axel Piers, directeur van de gevangenis van Bergen, en vertegenwoordiger van de Association des directeurs de prisons francophones

De heer Axel Piers, directeur van de gevangenis van Bergen en vertegenwoordiger van de Association des directeurs de prisons francophones, merkt op dat dit wetsontwerp gedeeltelijk tegemoetkomt aan het tekort aan gevangenispersoneel. Op de werkvloer vormt absentisme het grootste probleem. Om dat aan te pakken, beoogt dit wetsontwerp de opleiding te verbeteren door middel van een opleidingsschool, maar alles zal afhangen van het budget dat eraan zal worden besteed. De differentiatie van de functies zal wellicht het management verbeteren en de prestatiegebonden toelagen zullen het absentisme helpen bestrijden.

Het wetsontwerp strekt er ook toe de gegarandeerde dienstverlening te regelen. De spreker vraagt zich af of een dergelijke regeling nodig is. Kan men in plaats daarvan – zoals bij het leger – het kenbaar maken van de eisen niet organiseren op een andere manier dan via een staking? In het voorgestelde systeem wordt het recht om te staken *de facto* erkend gedurende 24 of 48 uur, zonder dat enige voorziening de aan de minimumdienstverlening gerelateerde rechten van de gedetineerden waarborgt. Op dezelfde wijze ontsnappen de interprofessionele stakingsaanzeggingen aan de regel, wat de goede werking van de gevangenissen bemoeilijkt.

Aangezien de minimumdienstverlening wordt georganiseerd door de wet, neemt men stilzwijgend aan dat de politie niet langer komt inspringen bij personeelstekort. Daarin ziet de spreker een reële bedreiging voor de openbare veiligheid en hij is van oordeel dat de politie toch zal moeten optreden wanneer er sprake is van geweld. Verschillende elementen in de organisatie van deze minimumdienstverlening moeten dus worden herzien.

De actoren in het veld werden op de hoogte gebracht van maar niet betrokken bij de opstelling van het voorontwerp van wet. Dat bevat desondanks tal van positieve aspecten, en het feit dat het vraagstuk van het gevangenispersoneel bij wet wordt geregeld, vormt een belangrijke stap voorwaarts.

B.4. Inleidende uiteenzetting van de heer Paul Dauwe, directeur van de gevangenis van Hasselt

De heer Paul Dauwe, directeur van de gevangenis van Hasselt, zal een aantal bedenkingen formuleren over het wetsontwerp. Hij zal geen academisch discours houden of zich verliezen in een artikelsgewijze

B.3. Exposé introductif de M. Axel Piers, directeur de la prison de Mons, représentant de l'Association des directeurs de prisons francophones

M. Axel Piers, directeur de la prison de Mons et représentant de l'Association des directeurs de prisons francophones, signale que ce projet de loi vient en partie combler le problème du manque de personnel pénitentiaire. Sur le terrain, l'absentéisme constitue le problème principal. Pour y remédier, ce projet envisage d'améliorer la formation à travers une école de formation, mais tout dépendra du budget qui y sera consacré. La différenciation des fonctions améliorera probablement le management, et les allocations liées aux prestations aideront à lutter contre l'absentéisme.

Le projet de loi organise aussi le service garanti. L'intervenant s'interroge sur la nécessité d'un tel dispositif, au lieu de prévoir – comme à l'armée – que l'organisation de la revendication se passe autrement qu'à travers la grève. Dans le système proposé, le droit de grève est reconnu *de facto* pour 24 ou 48 heures sans qu'aucun dispositif ne garantisse les droits des détenus liés au service minimum. De même, échappent à la règle les préavis de grèves interprofessionnelles, ce qui complique le bon fonctionnement des prisons.

Le service minimum étant organisé par la loi, on sous-entend que la police ne viendra plus suppléer les manquements. L'orateur y voit une réelle menace pour la sécurité publique et estime que la police devra tout de même intervenir en cas de violence avérée. Plusieurs éléments sont donc à revoir dans l'organisation de ce service minimum.

Les acteurs de terrain ont été informés mais pas associés à la rédaction de l'avant-projet de loi. Celui-ci comporte néanmoins nombre d'aspects positifs, et le fait de régler par la loi la question du personnel pénitentiaire constitue une avancée significative.

B.4. Exposé introductif de M. Paul Dauwe, directeur de la prison de Hasselt

M. Paul Dauwe, directeur de la prison de Hasselt, formulera plusieurs remarques sur le projet de loi à l'examen. Il ne tiendra pas de discours académique et ne se perdra pas dans une discussion des articles, mais

bespreking, maar wel enkele stellingen meegeven vanuit zijn dertig jaar ervaring als directeur van verschillende gevangenissen. Hij zal de context schetsen waarin het gevangenispersoneel vandaag geacht wordt actief te zijn en doelstellingen na te streven die *de facto* ongrijpbaar lijken. Hij zal proberen de commissieleden te overtuigen van het belang van dit wetsontwerp en de erin opgenomen principes en innovaties. Dit ontwerp is een positieve impuls om te investeren in het gevangenispersoneel, want daar is dringend nood aan.

De eerste stelling van de heer Dauwe is dat er te veel mensen in de gevangenis zitten. Niet alleen komen ze te snel in de gevangenis terecht, maar ook en vooral blijven ze er te lang. Dat is contraproductief en stimuleert de klantenbinding. De gevangenisstraf plaatst ons voor een belangrijk dilemma. Een gevangenisstraf is immers geen efficiënt middel om misdrijven te voorkomen. Daar is, zoals professor Beyens daarnet al aangaf, heel wat wetenschappelijke evidentie voor. Iemand sociaal isoleren vergroot de kansen op nieuwe misdrijven na vrijlating. De roep om zware gevangenisstraffen is misschien erg populair, maar we moeten ons bewust zijn van de contraproductiviteit ervan.

Natuurlijk wil dat niet zeggen dat we geen gevangenisstraffen kunnen opleggen, maar het zou het laatste ingezette middel moeten zijn, enkel wanneer er geen andere maatschappelijke reacties met een meer positieve impact voorhanden zijn. We moeten beseffen dat een gevangenisstraf herval en criminaliteit veeleer stimuleert dan beperkt, hoe positief we dit verblijf ook invullen.

Dat brengt spreker meteen bij de tweede stelling: muren rond de gevangenis dienen eerder om niet meer naar binnen te moeten kijken dan om gedetineerden te beletten te ontsnappen. We hebben als goegemeente de neiging het kwaad weg te stoppen achter hoge muren. Dan lijkt alles opgelost. Zo bedriegen we echter onszelf.

We hebben vanzelfsprekend het recht om mensen naar de gevangenis te sturen, maar we hebben als samenleving ook de plicht om ons met die mensen bezig te houden. We moeten de negatieve impact van het gevangenisverblijf milderen, we moeten in gedetineerden investeren, hun positieve competenties versterken en hun re-integratiekansen vergroten. Een gevangenisverblijf mag geen verbanning zijn, maar zou een verbintenis tot investering moeten inhouden, zowel van de gestrafte als van de bestraffer.

Il fera plusieurs déclarations, fort de ses trente années d'expérience comme directeur de différentes prisons. Il décrira la situation dans laquelle le personnel pénitentiaire est aujourd'hui censé travailler et poursuivre des objectifs qui semblent *de facto* irréalisables. Il tentera de convaincre les membres de la commission de l'importance du projet de loi à l'examen a le mérite des principes et innovations qui y figurent. Le projet de loi à l'examen a le mérite d'inciter les autorités à investir dans le personnel pénitentiaire, ce qui est une nécessité urgente.

La première affirmation de M. Dauwe est qu'il y a trop de détenus. Non seulement ils sont envoyés trop vite en prison, mais en plus, et surtout, ils y restent trop longtemps. Cette situation est contre-productive et enlève les détenus dans l'univers carcéral. La peine de prison nous place devant un sérieux dilemme. En effet, les peines de prison ne constituent pas un moyen efficace de lutte contre la criminalité. Comme le professeur Beyens l'a souligné précédemment, ce constat est corroboré par de nombreuses études scientifiques. L'isolement social augmente les risques de récidive après la libération. Les plaidoyers en faveur d'un durcissement des peines de prison sont peut-être très populaires, mais nous devons être conscients qu'un tel durcissement serait contre-productif.

Bien évidemment, cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas infliger des peines d'emprisonnement, mais ces peines devraient être envisagées en dernier recours, uniquement lorsqu'il n'existe aucune autre solution sociale aux effets plus positifs. Nous devons comprendre que l'emprisonnement favorise la récidive et la criminalité au lieu de les endiguer, et ce, peu importe la vision positive que l'on peut avoir de cette peine.

Cela amène l'orateur à sa deuxième thèse: les murs autour des prisons servent davantage à nous éviter de devoir regarder à l'intérieur qu'à empêcher les détenus de s'évader. Le commun des mortels a tendance à vouloir enfermer le mal derrière de hauts murs. Tout semble alors résolu. Mais nous nous trompons nous-mêmes en pensant cela.

Bien sûr, nous avons le droit d'envoyer des personnes en prison, mais en tant que société, nous avons aussi le devoir de nous occuper de ces personnes. Nous devons atténuer l'impact négatif du séjour en prison, investir dans les détenus, renforcer leurs compétences positives et augmenter leurs chances de réinsertion. Un séjour en prison ne devrait pas être un exil, mais devrait impliquer un engagement d'investissement, tant de la part de la personne sanctionnée que de celle qui sanctionne.

Binnen de gevangenis muren leeft er erg veel frustratie over het ontbreken van dit engagement, zowel vanuit de samenleving als intern. Ook bij grote delen van het gevangenis personeel ontbreekt immers het engagement om te investeren in een positieve invulling van het gevangenisverblijf voor gedetineerden. En dat maakt het behalen van de doelstellingen niet gemakkelijk.

De derde stelling van de heer Dauwe is dat de gevangenis één grote eenheidsworst is, te veel gericht op stockage, met het hetzelfde aanbod voor iedereen. Er is te weinig aandacht voor diversifiëring en een aanbod op maat, zowel qua regime als op het vlak van ondersteunend aanbod. Er zijn te weinig kwaliteitsvolle processen en we richten daardoor grote detentieschade aan.

Dit is wellicht geen fraai beeld, maar het is de realiteit. We kunnen als samenleving niet trots zijn op wat we op dit terrein verwezenlijken ondanks vele beloftevolle intenties en ondanks de verdienstelijke inspanningen van velen die er werken. Ondanks alle initiatieven uit het verleden, op wetgevend en op uitvoerend vlak, zowel door de federale overheid als door de Gemeenschappen, slagen wij er nauwelijks in de detentieschade te beperken. Laat staat dat er een adequaat, op re-integratie gericht, gediversifieerd aanbod aanwezig zou zijn, dat rekening houdt met de verschillende noden van de verschillende doelgroepen die aan onze zorgen zijn toevertrouwd. Slechts hier en daar zien we een aanvaardbaar aanbod, meestal daar waar in kleine entiteiten wordt gewerkt. Ik denk aan drugvrije afdelingen, afdelingen voor de opvang van gedetineerden met psychiatrische problematiek en kleine gevangenissen met een sterke focus op vorming en opleiding.

De heer Dauwe beseft dat men niet vrolijk wordt van het geschetste beeld, maar het wordt nog erger: ook het personeel in de gevangenissen – dit is de vierde stelling – wordt zeer verwaarloosd. Er is een foutieve selectie en een gebrek aan ondersteuning. Er is veel competentie aanwezig, maar die wordt ondermaats aangewend. De kwaliteit van de interactie tussen het penitentiaal personeel en de gedetineerden is nochtans een determinerende factor voor het succes van re-integratie-initiatieven. De integriteit van het personeel en het respect voor de rechten van gedetineerden staan hierbij centraal.

In de praktijk en in het dagelijkse beheer van de gevangenissen zijn er evenzeer problemen met het beheer van het personeel als met de gedetineerden. We selecteren mensen met waarden die haaks staan op de missie en doelstellingen van het gevangeniswezen. We slagen er nauwelijks in hen adequaat te ondersteunen en te begeleiden en ervoor te zorgen dat zij hun

À l'intérieur des murs de la prison, il y a beaucoup de frustration liée à l'absence de cet engagement, tant de la part de la société qu'en interne. En effet, même une grande partie du personnel pénitentiaire n'a pas la volonté d'investir dans une interprétation positive du séjour en prison des détenus. Et cela ne facilite pas la réalisation des objectifs.

La troisième thèse de M. Dauwe est que la prison vise l'uniformité, est trop axée sur le stockage et propose la même offre pour tous. On accorde trop peu d'attention à la diversification et à une offre sur mesure, à la fois en termes de régime et d'offre de soutien. Il y a trop peu de processus de qualité et la détention a dès lors d'importants effets préjudiciables.

Cette image n'est sans doute pas très reluisante, mais c'est la réalité. En tant que société, nous ne pouvons pas être fiers de ce que nous réalisons dans ce domaine, malgré de nombreuses intentions prometteuses et malgré les efforts louables de bon nombre de ceux qui y travaillent. Malgré toutes les initiatives prises dans le passé, tant au niveau législatif qu'exécutif, tant par le gouvernement fédéral que par les Communautés, nous parvenons à peine à limiter les effets préjudiciables de la détention. Et nous ne proposons pas non plus une offre adéquate, orientée vers la réinsertion et diversifiée, prenant en compte les besoins différents des divers groupes cibles qui nous sont confiés. Ce n'est qu'ici et là que nous trouvons une offre acceptable, généralement lorsque le travail est effectué dans de petites entités. L'orateur pense aux sections sans drogue, aux sections destinées à l'accueil des détenus ayant des problèmes psychiatriques et aux petites prisons mettant fortement l'accent sur l'éducation et la formation.

M. Dauwe est conscient que l'image esquissée n'est pas réjouissante, mais elle va encore se dégrader: le personnel pénitentiaire – et c'est la quatrième affirmation – est également très négligé. Il y a une mauvaise sélection et un manque de soutien. Il y a beaucoup de compétences, mais elles sont sous-utilisées. La qualité de l'interaction entre le personnel pénitentiaire et les détenus est pourtant un facteur déterminant pour le succès des initiatives de réinsertion. L'intégrité du personnel et le respect des droits des détenus sont essentiels à cet égard.

Dans la pratique et la gestion journalière des prisons, la gestion du personnel pose autant de problèmes que celle des détenus. Nous sélectionnons des personnes dont les valeurs sont en porte-à-faux avec la mission et les objectifs de l'administration pénitentiaire. Nous réussissons à peine à les soutenir et à les encadrer adéquatement et à faire en sorte qu'ils concentrent

competenties richten op de te behalen doelstellingen. Meer nog, de missie wordt openlijk bekritiseerd en er wordt intern actief obstructie tegen gevoerd.

Toch zien we bij een deel van het personeel ook veel zin voor initiatief, dynamiek en verandering. Er zijn veel competenties aanwezig en velen dragen goed zorg voor de gedetineerden die aan hen zijn toevertrouwd. Maar het moet op dit vlak nog veel beter. We slagen er onvoldoende in deze competenties te ondersteunen en te ontwikkelen. En door de minder goede selectie en opleiding groeien de frustraties als de verwachtingen niet kunnen worden ingelost, met al te dikwijls verzuring en een verhoogd absentisme tot gevolg.

We hebben het dus zeer moeilijk om, in uitvoering van de principes van de basiswet van januari 2005, te voorzien in de organisatie van een veilige en zinvolle detentie. We werden hiervoor in het verleden door verschillende internationale instanties terechtgewezen. Ook onze eigen academici lieten niet na de vinger op de wonde te leggen. Op de werkvloer heerst frustratie en plaatsvervangende schaamte omdat de resultaten, ondanks de grote inspanningen die geleverd worden, ondermaats blijven. Een belangrijke oorzaak hiervan is een falend beheer van de personeelsmiddelen en competenties.

Dit wetsontwerp probeert hier volgens de heer Dauwe op een zeer ambitieuze manier een positief antwoord op te geven. Het zet het personeel centraal en het schept de basisvoorwaarden voor een zinvolle investering in onze medewerkers. Dat gebeurt door de nadrukkelijke aandacht die wordt gelegd op de integriteit en de moraliteit van het gevangenispersoneel, de verplichting tot opstelling van een deontologische code, de oprichting van een performante inspectie- en opleidingsdienst en van een penitentiaire beleidsraad die de maatschappelijke betrokkenheid vormgeeft.

Evenzeer legt het ontwerp de nadruk op de aanwezigheid van de voor de dienst noodzakelijke competenties, zowel bij selectie als bij bevordering. Belangrijk is tevens de scheiding van de opdrachten van louter bewaking en beveiliging enerzijds en toezicht en begeleiding anderzijds. De ontwerptekst bevat ook een waarborg van de continuïteit van de basisdienstverlening bij staking, al is die volgens de spreker wel erg beperkt gebleven. Ook wordt de nadruk gelegd op overleg als belangrijkste middel tot conflictoplossing. Aldus schept dit wetsontwerp kansen om te evolueren naar een gevangenis die de strafuitvoering kan organiseren op een manier een beschaafd land in de eenentwintigste eeuw waardig. We mogen deze kans niet laten liggen.

leurs compétences sur les objectifs à atteindre. En outre, la mission est ouvertement critiquée et fait l'objet en interne d'obstructions actives.

Malgré tout, une partie du personnel fait preuve d'un grand sens de l'initiative, du dynamisme et du changement. De nombreuses compétences sont présentes et beaucoup d'agents s'occupent bien des détenus qui leur sont confiés. Mais les choses doivent encore être nettement améliorées dans ce domaine. Nous ne réussissons pas suffisamment à soutenir et à développer ces compétences. Et du fait de la sélection et de la formation lacunaires, les frustrations augmentent lorsque les attentes ne peuvent être satisfaites, ce qui entraîne trop souvent de l'aigreur et un absentisme accru.

Il nous est donc très difficile, en application des principes de la Loi de base de janvier 2005, d'assurer l'organisation d'une détention sûre et sensée. Par le passé, nous avons dès lors été rappelés à l'ordre par divers organismes internationaux. Nos propres universitaires n'ont pas manqué non plus de mettre le doigt sur la plaie. Sur le terrain, il y a de la frustration et de la honte parce que les résultats, malgré les efforts considérables consentis, restent insuffisants. C'est notamment la conséquence d'une gestion défailante des ressources en personnel et des compétences.

Le projet de loi à l'examen tente, selon M. Dauwe, d'apporter une réponse positive d'une manière très ambitieuse. Il place le personnel au centre des préoccupations et crée les conditions de base permettant d'investir de manière sensée dans nos collaborateurs. Il met explicitement l'accent sur l'intégrité et la moralité du personnel pénitentiaire, l'obligation d'élaborer un code de déontologie, de mettre en place un service d'inspection et de formation performant et un conseil stratégique pénitentiaire qui permet de concrétiser l'implication sociale.

Le projet met par ailleurs l'accent sur la présence de compétences requises pour le service, tant lors de la sélection que lors de la promotion. Il importe également de faire la distinction entre les tâches de surveillance et de sécurité, d'une part, et celles de contrôle et d'accompagnement, d'autre part. Le projet garantit aussi la continuité du service minimum en cas de grève, même si l'orateur estime qu'elle est très limitée. Il met aussi l'accent sur la concertation comme principal moyen de résoudre les conflits. Le projet de loi à l'examen crée ainsi des opportunités d'évoluer vers une prison qui est en mesure d'organiser l'exécution de la peine d'une manière digne d'un pays civilisé au 21^e siècle. Nous ne pouvons laisser passer cette opportunité.

B.5. Inleidende uiteenzetting van de heer Luc Riguelle, voorzitter van de commissie van toezicht van Marche-en-Famenne

Volgens de heer *Luc Riguelle*, voorzitter van de commissie van toezicht van Marche-en-Famenne, en ook volgens de Raad van State, overlapt de Penitentiaire Beleidsraad de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen. Om tot de beoogde raad te komen, zou het hebben volstaan de enkele vereiste functies aan de Centrale Toezichtsraad toe te voegen. Zo had men kunnen besparen en had men de al te schaarse middelen op prioriteiten kunnen richten, dus niet op het opstellen van rapporten door universiteitsprofessoren, maar op het werk van de psychosociale diensten, op een personeelsbezetting die het mogelijk maakt de veiligheid van de personen te verzekeren (zo is er in de gevangenis van Marche-en-Famenne thans geen bewaker meer in de spreekkamer van de advocaten), op de correcte vergoeding van de psychiaters en de tandartsen, op de cruciale investering in een re-integratieprogramma dat verder gaat dan enkele zeldzame cursussen en opleidingen. Gedetineerden die daarop niet werden voorbereid "buiten" zetten, houdt volgens de spreker immers een gevaar in voor de samenleving. Hij roept er dan ook toe op om het de Penitentiaire Beleidsraad betreffende onderdeel van het wetsontwerp niet aan te nemen, want het lijkt hem om een nutteloos en duur orgaan te gaan.

Wat de nieuwe inspectiedienst betreft, wijst de Raad van State ook op een overlappingsrisico met de commissies van toezicht. Ter zake meent de spreker dat de Raad van State slecht vertrouwd is met de situatie in het veld; in werkelijkheid functioneren de commissies van toezicht immers slecht.

Het is momenteel moeilijk leden voor de commissies te vinden, omdat het om vrijwilligerswerk gaat. Bovendien mogen die commissies zich alleen met de gedetineerden bezighouden. De diensten weigeren dat ze andere aspecten nagaan. Ze hebben geen onderzoeksrecht en mogen de bewakers niet ondervragen (het wetsontwerp beoogt dat onderzoeksrecht aan de nieuwe inspecteurs toe te kennen). Soms is er zelfs geen commissie van toezicht, zoals in de gevangenis van Namen.

Voorts lijken sommige commissies van toezicht van andere Belgische gevangenissen zich ertoe te beperken de klachten te registreren zonder zelfs de directie erover aan te spreken, opdat de advocaten een geding aanhangig zouden kunnen maken. Eén van de rollen van de voormelde commissies van toezicht is echter bemiddeling.

B.5. Exposé introductif de M. Luc Riguelle, président de la Commission de Surveillance de Marche-en-Famenne

Aux yeux de *M. Luc Riguelle*, président de la Commission de Surveillance de Marche-en-Famenne, (mais aussi du Conseil d'État), le Conseil pénitentiaire fait double emploi avec le Conseil central de surveillance pénitentiaire: il suffirait d'ajouter à la composition de ce dernier les quelques fonctions nécessaires pour obtenir le conseil projeté. Cela permettrait de réaliser des économies, en concentrant les trop rares moyens sur des priorités: non pas la rédaction de rapports par des professeurs d'université, mais le travail des services psycho-sociaux, un encadrement en personnel qui garantisse la sécurité des personnes (il n'y a plus actuellement de gardien au parloir des avocats à la prison de Marche-en-Famenne), la rémunération correcte des psychiatres et dentistes, l'investissement fondamental dans un programme de réinsertion qui dépasse quelques rares cours et formations. D'après l'intervenant, on met en effet la société en danger en remettant sur le pavé des détenus qui n'y ont pas été préparés. Il appelle donc à ne pas voter l'aspect du projet qui concerne le Conseil pénitentiaire, lequel lui paraît un organe inutile et coûteux.

Concernant le nouveau service d'inspection, le Conseil d'État évoque aussi un risque de double emploi avec les commissions de surveillance. Sur ce point, l'intervenant estime que le Conseil d'État ne connaît guère le terrain: en réalité, les commissions de surveillance fonctionnent mal.

Actuellement, il est difficile de recruter des membres pour les commissions vu l'aspect bénévole des fonctions. En outre, ces commissions sont cantonnées à s'occuper des détenus. L'administration leur refuse de vérifier autre chose. Elles n'ont pas de pouvoir d'enquête, ne peuvent interroger les gardiens (le projet octroie ce pouvoir d'enquête au nouveaux inspecteurs). Parfois, la commission de surveillance n'existe même pas, comme par exemple à la prison de Namur.

Par ailleurs, certaines commissions de surveillance auprès d'autres prisons du Royaume semblent se contenter d'enregistrer les plaintes, sans même interpellier la direction, pour permettre aux avocats d'introduire des recours. Or, la médiation est un des rôles de ces commissions de surveillance.

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft onlangs weliswaar de wet van 2005 gewijzigd teneinde de commissies van toezicht meer armslag te geven door ze aan de voogdij van de minister te onttrekken en de leden ervan te vergoeden. De inspectiedienst zoals die door het wetsontwerp wordt beoogd, gaat echter in tegen dat streven, want de inspecteurs zullen onvoldoende onafhankelijk zijn, omdat zij uit de diensten zullen komen. Wegens de beperkte duur van hun functie en hun latere terugkeer naar hun oude functie zullen zij onvermijdelijk blootstaan aan druk. Bovendien zal de minister ze benoemen op voorstel van de voorzitter van de raad van bestuur, waardoor ze gebonden zullen zijn aan de evaluatie door laatstgenoemde.

In het geheel genomen, lijkt de formulering van de tekst te ingewikkeld, terwijl de inhoud eenvoudig is.

Met betrekking tot de minimale dienstverlening tijdens de stakingen beoogt artikel 17 van het wetsontwerp dat de gedetineerde tijdens de staking zijn rechten van verdediging kan doen gelden, in het bijzonder het recht om zijn advocaat te ontmoeten. Er wordt niets gezegd over de commissie van toezicht, noch over andere diensten. De artikelen 17 en 18 betreffen respectievelijk de personen die de gedetineerden mag ontmoeten en de personen die toegang tot de gevangenis mogen krijgen. De personen die de gedetineerden mag ontmoeten, moeten echter toegang kunnen hebben tot de gevangenis, want het gesprek onder vier ogen blijft het beste middel om een klacht te horen.

B.6. Inleidende uiteenzetting van mevrouw Marie Berquin, vertegenwoordiger van het Internationaal Observatorium van Gevangenis (IOG)

Mevrouw Marie Berquin, vertegenwoordiger van het Internationaal Observatorium van Gevangenis (IOG) onderstreept dat het Observatorium geregeld schendingen vaststelt van de artikelen 3, 6 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, die betrekking hebben op het verbod op marteling, op het recht op een eerlijk proces en op het recht op het privé en gezinsleven.

Wanneer de penitentiair beampten het werk neerleggen, valt alles stil tot de aankomst van de politieagenten, die via hun opleiding niet vertrouwd zijn gemaakt met de ingewikkelde werking van een gevangenis (bijvoorbeeld inzake gevangenenverkeer). Tijdens de stakingen van 2016 raakte de verdeling van voeding en geneesmiddelen verstoord, waardoor gevangenen onwel werden; er hebben geen overbrengingen naar de justitiepaleizen

Certes, la Chambre des représentants a récemment modifié la loi de 2005 pour armer davantage les commissions de surveillance et le Conseil central en les rendant indépendants de la tutelle du ministre et en les rémunérant. Néanmoins, le service d'inspection tel que prévu par le projet va à l'encontre de cette volonté: les inspecteurs n'auront pas l'indépendance suffisante car ils seront issus du sérail, la durée limitée de leurs fonctions et leur réintégration ultérieure à leur ancien poste les soumettront à d'inéluctables pressions, et leur nomination par le ministre sur proposition du président du conseil d'administration les liera à l'évaluation par celui-ci.

Dans l'ensemble, la formulation du texte semble trop compliquée alors que son contenu est simple.

Sur le service minimum pendant les grèves, l'article 17 du projet prévoit que le détenu puisse faire valoir sa défense pendant la grève, notamment rencontrer son avocat. Il n'y a pas un mot sur la commission de surveillance ni sur d'autres services. Les articles 17 et 18 traitent respectivement des personnes que le détenu peut rencontrer et des personnes qui peuvent avoir accès à la prison. Or, les personnes que le détenu peut rencontrer doivent pouvoir avoir accès à la prison. En effet, le colloque singulier reste le meilleur moyen d'entendre une plainte.

B.6. Exposé introductif de Mme Marie Berquin, représentante de l'Observatoire international des prisons

Mme Marie Berquin, représentante de l'Observatoire international des prisons, souligne que l'Observatoire constate des violations régulières des articles 3, 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatifs à l'interdiction de la torture, au droit à un procès équitable et au droit à la vie privée et familiale.

Lorsque les agents pénitentiaires cessent le travail, tout est bloqué jusqu'à l'arrivée des policiers, qui ne sont pas formés au fonctionnement compliqué d'une prison (par exemple aux mouvements des détenus). Lors des grèves de 2016, la distribution de nourriture et de médicaments a été perturbée, causant des malaises; aucune extraction vers les palais de justice n'a été opérée. Les internés des annexes psychiatriques sont ceux

plaatsgehad. De geïnterneerden in de psychiatrisch bijgebouwen zien het meest af van de stakingen. Van tijd tot tijd waren er incidenten met de politie.

Dergelijke schendingen van de fundamentele rechten zijn niet langer te dulden. De regering wordt ertoe aangespoord werk te maken van de gewaarborgde dienstverlening, meer bepaald door het CPT (Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen), dat zulks al sinds 2005 eist en in 2017 een publieke verklaring heeft afgelegd na een bezoek aan de Belgische gevangenen waar werd gestaakt, alsook door het hof van beroep te Brussel dat bij arrest van 26 april 2017 de veroordeling van de Belgische Staat wegens schending van de fundamentele rechten heeft bevestigd.

Het Observatorium hecht veel belang aan het stakingsrecht: het is niet de bedoeling elke sociale beweging te fnuiken. In de verplichte afweging van dat stakingsrecht met de fundamentele rechten van de gedetineerden steunt het IOG echter de invoering van een gewaarborgde dienstverlening, waarover maximaal overleg moet worden gepleegd met de penitentiair beampten.

De meeste redenen om te staken zijn gegrond, in het bijzonder het probleem van de overbevolking van de gevangenen. De aantallen zijn afgenomen, maar het Observatorium vreest een nieuwe stijging nu het ontwerp van Strafvueroeringswetboek in uitzicht wordt gesteld. De gewaarborgde dienstverlening zal niets uithalen als de oorzaken van de ontevredenheid niet worden aangepakt. Die laatste is het gevolg van het gebrek aan een coherent penitentiair beleid, dat al jarenlang door het Observatorium wordt aangeklaagd. De werkelijke oorzaken van de overbevolking in de gevangenen zijn gekend: moeizame toegang tot de voorwaardelijke invrijheidstelling en strafverlenging. Die oorzaken worden niet aangepakt, maar integendeel nog verergerd.

Sinds 2005 heeft het CPT heel wat aanbevelingen geformuleerd ter attentie van België. Het IOG is verbaasd dat de regering slechts de gewaarborgde dienstverlening instelt. Andere vraagstukken moeten dringend worden aangepakt, zoals de inwerkingtreding van de wet-Dupont, het vraagstuk van de psychiatrisch bijgebouwen en de strijd tegen de overbevolking in de gevangenen.

Volgens het IOG zou de gewaarborgde dienstverlening méér kunnen inhouden. Met geen woord wordt gerept van de toegang tot de activiteiten, van de commissies van toezicht en van de psychosociale diensten. Die laatste organiseren de re-integratieplannen;

qui souffrent le plus des grèves. Des incidents avec la police se sont produits ponctuellement.

De telles violations des droits fondamentaux ne sont plus tolérables. Le gouvernement est poussé à introduire le service garanti, notamment par le CPT (Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), qui le réclame depuis 2005 et a rendu une déclaration publique en 2017 après avoir visité les établissements belges en grève, ainsi que par la cour d'appel de Bruxelles qui, par un arrêt du 26 avril 2017, a confirmé la condamnation de l'État belge pour violation des droits fondamentaux.

L'Observatoire reste très attaché au droit de grève: il ne s'agit pas d'empêcher tout mouvement social. Mais, contraint d'effectuer la balance entre ce droit de grève et les droits fondamentaux des détenus, il soutient la mise en place d'un service garanti, concerté le plus possible avec les agents pénitentiaires.

La plupart des motifs de grève sont légitimes, en particulier le problème de la surpopulation carcérale. Ces chiffres ont diminué mais l'Observatoire craint une nouvelle hausse à l'annonce du projet de Code d'exécution des peines. Le service garanti restera inefficace si on ne s'attaque pas aux causes du mécontentement. Celui-ci est la conséquence d'une absence de politique pénitentiaire cohérente, dénoncée depuis des années par l'Observatoire. Les causes réelles de la surpopulation carcérale sont connues: difficulté d'accès à la libération conditionnelle, allongement des peines. Au lieu d'être traitées, elles sont aggravées.

Depuis 2005, le CPT a fait de nombreuses recommandations à la Belgique. L'OIP s'étonne que le gouvernement ne mette en place que le service garanti. D'autres questions sont à traiter d'urgence, comme l'entrée en vigueur de la loi Dupont, la question des annexes psychiatriques et la lutte contre la surpopulation carcérale.

Selon l'OIP, le contenu du service garanti pourrait aller plus loin. Rien n'est dit quant à l'accès aux activités, aux commissions de surveillance et aux services psychosociaux. Ces derniers organisent les plans de réinsertion; s'ils prennent du retard, cela influe sur la

wanneer die vertraging oplopen, heeft dat een impact op de overbevolking in de gevangenissen. De psychosociale diensten zijn essentieel bij stakingen, wanneer de spanningen op hun hoogste zijn.

Het IOG steunt de gewaarborgde dienstverlening die dit wetsontwerp in uitzicht stelt. Niettemin moeten tegelijkertijd de oorzaken van de ontevredenheid bij de penitentiair beambten worden aangepakt.

B.7. Inleidende uiteenzetting van de heer Jos Mermans, vertegenwoordiger van het VSOA

De heer Jos Mermans, vertegenwoordiger van het VSOA, is zich er zeer goed van bewust dat het niet wenselijk is dat een land regelmatig op de vingers wordt getikt door het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT). De humane detentie van gedetineerden moet gegarandeerd blijven. Met dit ontwerp probeert men hieraan te voldoen aan de hand van een minimale dienstverlening. Deze minimale dienstverlening raakt echter aan het stakingsrecht. Men moet zich ook afvragen waarom er gestaakt wordt. Dat heeft alles te maken met de penibele omstandigheden waarin heel veel penitentiair beambten moeten werken. Een aantal gevangenissen is zeer modern, maar andere zijn nog altijd 19^e-eeuwse forten. Het personeel voelt zich daarbij ook weinig gewaardeerd. De hoge absentiepercentages hebben alles te maken met gedemotiveerd personeel.

De vorige sprekers wezen er al op dat het DG Penitentiaire Inrichtingen (EPI) een totaalinstituut is. Hoewel alle overheidsambtenaren in principe onder hetzelfde regime vallen, vindt het VSOA dat het personeel van penitentiaire inrichtingen toch tot een aparte, specifieke categorie behoort. Iedereen is het ermee eens dat de personeelsleden van de politie, het leger of de brandweer een apart gegeven vormen binnen het openbaar ambt. Ook penitentiair beambten werken in een aparte wereld, met heel veel ellende, frustratie en geweld. De unilaterale machtspositie van de penitentiair beambten ten opzichte van de gedetineerden zorgt voor een zeer grote verantwoordelijkheid. Er werden hier al wat hiaten aangehaald voor wat betreft de vorming en rekrutering. Het VSOA heeft echter van bij de start van het sociaal overleg gezegd dat een minimale dienstverlening slechts bespreekbaar is op voorwaarde dat de penitentiair beambten in een apart statuut zouden terechtkomen. Zo een aanpak zou tegemoetkomen aan de specifieke werkomstandigheden van penitentiaire instellingen en dat zou het mogelijk maken om een eigen beleid te voeren voor de rekrutering en de scholing – dat hoeft geen aparte school te zijn zoals in Scandinavië, maar het zou goed zijn om toch in die richting te denken. De heer Mermans denkt ook aan eigen loopbanen, zoals

surpopulation carcérale. Les services psychosociaux sont essentiels en période de grève, où la tension est maximale.

L'OIP soutient le service garanti mis en place par ce projet. Il doit cependant s'accompagner d'un traitement des causes du mécontentement des agents.

B.7. Exposé introductif de M. Jos Mermans, représentant du SLFP

M. Jos Mermans, représentant du SLFP, conçoit très bien qu'il n'est pas souhaitable qu'un pays se fasse régulièrement taper sur les doigts par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). La détention humaine des détenus doit rester garantie. En garantissant un service minimum, le projet de loi à l'examen tente de réaliser cet objectif. Ce service minimum porte toutefois atteinte au droit de grève. Il faut aussi se demander pourquoi les agents pénitentiaires font grève. C'est souvent en raison des conditions de travail pénibles. Un certain nombre de prisons sont modernes, mais d'autres sont encore toujours des forteresses du 19^e siècle. De plus, le personnel ne se sent guère apprécié. Le taux d'absentéisme élevé est dû à la démotivation du personnel.

Comme l'ont déjà souligné les orateurs précédents, la DG Établissements pénitentiaires (EPI) est une institution totale. Bien qu'en principe tous les fonctionnaires de l'État relèvent du même régime, le VSOA estime que le personnel des établissements pénitentiaires appartient néanmoins à une catégorie distincte et spécifique. Tout le monde s'accorde à dire que les membres du personnel de la police, de l'armée ou des services d'incendie forment un groupe à part au sein de la fonction publique. Les agents pénitentiaires travaillent eux aussi dans un monde à part, caractérisé par la misère, la frustration et la violence. La position de force unilatérale des agents pénitentiaires par rapport aux détenus leur fait porter une très grande responsabilité. De nombreuses lacunes ont déjà été évoquées en matière de formation et de recrutement. Dès le début de la concertation sociale, le VSOA a toutefois souligné qu'un service minimum n'est négociable qu'à condition que les agents pénitentiaires obtiennent un statut distinct. Une telle approche répondrait aux conditions de travail spécifiques des établissements pénitentiaires et permettrait de mener une propre politique de recrutement et de formation – il ne doit pas nécessairement s'agir d'une école séparée, comme c'est le cas en Scandinavie, mais il serait bon de réfléchir dans ce sens. M. Mermans pense également à

in andere korpsen. Een apart statuut zou dus zorgen voor meer aandacht voor de aparte werkomstandigheden in de gevangenissen en voor het aantrekkelijk maken van het beroep van penitentiair beambte.

De doelstelling moet zijn om stakingen uiteindelijk te vermijden. De minimale dienstverlening zorgt er dan wel voor dat een aantal diensten verzekerd blijft, maar daarmee is er niets aan de kern van het probleem gedaan. Een staking kan enkel vermeden worden door ervoor te zorgen dat de werkomstandigheden van dien aard zijn dat er geen reden meer is om te staken. Doordat de penitentiair beampten nu geen apart statuut hebben, vallen zij volledig onder het openbaar ambt. Tegelijkertijd met het overleg over dit voorontwerp, waren er ook besprekingen over de wijzigingen van de minister van Ambtenarenzaken aan de codex, waarin er zonder meer wordt overgegaan tot een sociale afbraak van de arbeidsomstandigheden van alle federale ambtenaren. Als de penitentiare beampten een apart statuut zouden krijgen, dan zouden die bepalingen tenminste op hen niet van toepassing zijn. De gelijktijdige besprekingen over de wijzigingen aan de codex, die voor veel onduidelijkheden zorgen over onder meer de gezagsfunctie en de loopbaanproblematiek, stonden voor het VSOA een akkoord over dit voorontwerp in de weg.

B.8. Inleidende uiteenzetting van de heer Gino Hoppe, algemeen secretaris van de ACOD

De heer Gino Hoppe, algemeen secretaris van de ACOD, is verantwoordelijk voor de Nederlandstalige gevangenissen sinds 1994, met ook een ruime ervaring in de gevangenissen van Gent en van Brugge. Dit ontwerp van wet is voor de ACOD een aanval op het stakingsrecht, waarbij wordt gesproken over opvoedingen en sancties als mensen niet komen werken. De ACOD heeft de rechten van de gedetineerden steeds gerespecteerd. Natuurlijk moeten mensonwaardige omstandigheden, zoals die zich voordeden bij de grote staking van 2016 in de Waalse gevangenissen, in de toekomst worden vermeden, maar dat rechtvaardigt geen regelrechte aanval op het stakingsrecht.

De vele stakingen in het verleden waren bedoeld om op te komen voor de rechten van het personeel én van de gedetineerden, gezien de chronische overbevolking in de gevangenissen die een land als België onwaardig is. Als men zegt dat de overbevolking daalt, stellen de vakbonden daarentegen vast dat de reële capaciteit in de gevangenissen veel lager is dan de regering opgeeft, aangezien begin deze eeuw bij wijze van zogenaamd tijdelijke maatregel de capaciteit van de cellen werd verdubbeld. Die situatie is nu echter bestendig, wat

des carrières propres, comme c'est le cas dans d'autres corps. Un statut distinct permettrait donc d'accorder une plus grande attention aux conditions de travail spécifiques dans les prisons et rendrait la profession d'agent pénitentiaire plus attrayante.

L'objectif ultime doit finalement être d'éviter les grèves. Le service minimum permet de garantir qu'un certain nombre de services resteront assurés, mais il ne règle pas le fond du problème. Une grève ne peut être évitée qu'en veillant à ce que les conditions de travail soient telles qu'il n'y ait plus aucune raison de faire grève. L'absence actuelle de statut distinct pour les agents pénitentiaires implique qu'ils relèvent totalement de la fonction publique. Parallèlement à la concertation sur cet avant-projet, des discussions ont également porté sur les modifications apportées par le ministre de la Fonction publique au Code, modifications qui ne font qu'entraîner une régression sociale des conditions de travail de l'ensemble des fonctionnaires fédéraux. Si les agents pénitentiaires obtenaient un statut distinct, ces dispositions ne s'appliqueraient au moins pas à eux. Les discussions simultanées sur les modifications du Code, qui créent de nombreuses zones d'ombre concernant, notamment, la fonction d'autorité et la problématique des carrières, n'ont pas permis, pour le VSOA, de parvenir à un accord sur cet avant-projet.

B.8. Exposé introductif de M. Gino Hoppe, secrétaire général de la CGSP

M. Gino Hoppe, secrétaire général de la CGSP, est responsable des prisons néerlandophones depuis 1994 et dispose également d'une grande expérience dans les prisons de Gand et de Bruges. Pour la CGSP, le projet de loi à l'examen constitue une attaque contre le droit de grève, en prévoyant des réquisitions et des sanctions si les gens ne viennent pas travailler. La CGSP a toujours respecté les droits des détenus. Bien sûr, il convient d'éviter que des circonstances inhumaines, comme lors de la grande grève de 2016 dans les prisons wallonnes, se reproduisent à l'avenir, mais cela ne justifie pas une attaque en règle contre le droit de grève.

Les nombreuses grèves du passé visaient à défendre les droits du personnel, mais aussi des détenus, en raison de la surpopulation carcérale chronique, qui est indigne d'un pays comme la Belgique. Alors que l'on affirme que la surpopulation diminue, les syndicats constatent au contraire que la capacité réelle des prisons est bien inférieure à ce que prétend le gouvernement, puisqu'au début de ce siècle, la capacité des cellules a été doublée en guise de mesure prétendument temporaire. Toutefois, les choses sont maintenues en l'état,

de verhouding tussen het aantal gedetineerden en het aantal beambten scheeftrekt. De overheid moet dit probleem aanpakken, want dagelijks wordt het gevangenispersoneel geconfronteerd met agressie, al dan niet verbaal.

In dit wetsontwerp wil men een minimale dienstverlening garanderen, maar heeft de opsteller van die wet al stilgestaan bij de vraag of de penitentiair beambten alles wat in die wet staat ook in normale omstandigheden wel kunnen nakomen? Vandaag is dit op veel plaatsen gewoon onmogelijk. Als vakbond is de ACOD bijvoorbeeld uiteraard geïnteresseerd om via lessen aan gedetineerden de re-integratie naderhand te bevorderen, maar dat is onmogelijk wegens plaatsgebrek. De laatste stakingen gingen dus in feite veel meer over de rechten van de gedetineerden en daar ligt een taak voor de overheid. Met eenzijdig te focussen op de minimale dienstverlening biedt men daarvoor geen oplossing.

Voorts wordt er natuurlijk ook gestaakt voor de rechten van het personeel zelf. De laatste vijftien jaar is er nooit gestaakt voor meer loon, wel voor recht op verlof, op sociaal leven, op een normale combinatie van werk en privéleven. Er staan alles samen nog meer dan een half miljoen verlofdagen open. Dat is een vicieuze cirkel. Zo vertrekken mensen met een massa aan openstaande verlofdagen jaren vroeger met pensioen, zonder dat zij worden vervangen. Dat verhindert de resterende ambtenaren dan weer om onder normale omstandigheden hun werk te doen. Plots besliste men twee jaar geleden om het personeelstekort in het gevangeniswezen bijkomend aan te pakken, maar daarop moest men dan weer besparingen doorvoeren, van jaarlijks 2 % gedurende twee jaar. Het personeelsbestand is de laatste jaren niet gewijzigd ondanks de bijkomende gevangenisplaatsen. Als vakbond vraagt de ACOD respect voor bepaalde afspraken. De overheid moet haar werk doen.

Men verwijst naar landen als Nederland en Ierland, maar daar zijn er geen stakingen omdat er ook geen sprake is van overbevolking in de gevangenissen, terwijl minstens 95 % van de stakingen in België net te maken hebben met de te volle gevangenissen. De overheid belooft al twintig jaar investeringen in het gevangeniswezen en een correcte, humane detentie. Als zij daarin ook daadwerkelijk zou slagen, zouden wij hier vandaag deze discussie niet voeren, want dan is er geen probleem van overbevolking en zouden er amper stakingen zijn. Hier ligt dus een taak weggelegd voor de overheid, in

ce qui fausse le rapport entre le nombre de détenus et le nombre d'agents. Le gouvernement doit s'attaquer à ce problème, car le personnel pénitentiaire est confronté quotidiennement à des agressions verbales ou autres.

Ce projet de loi vise à garantir un service minimum, mais l'auteur de cette loi a-t-il déjà examiné la question de savoir si les agents pénitentiaires sont également en mesure de se conformer à toutes les dispositions de cette loi dans des circonstances normales? Aujourd'hui, c'est tout simplement impossible dans de nombreux endroits. Par exemple, en tant que syndicat, la CGSP aimerait bien sûr promouvoir la réinsertion future des détenus en leur proposant des cours, mais c'est impossible en raison du manque de place. Les dernières grèves portaient en fait beaucoup plus sur les droits des détenus, et il appartient au gouvernement de résoudre ces problèmes. Ce n'est pas en se focalisant de manière unilatérale sur le service minimum qu'il trouvera une solution.

Mais l'amélioration des droits du personnel est bien entendu également une revendication des grévistes. Au cours de ces quinze dernières années, aucune grève n'a été organisée dans le but d'obtenir une augmentation de la rémunération; c'est le droit au congé, à une vie sociale et à un équilibre normal entre vie professionnelle et vie privée qui était au centre des revendications. Au total, plus d'un demi-million de jours de congé doivent encore être pris. C'est un cercle vicieux. Dans un tel système, les membres du personnel à qui il reste encore un nombre considérable de jours de congé partent à la retraite des années plus tôt sans être remplacés, ce qui empêche les autres agents de travailler dans des conditions normales. On a subitement décidé il y a deux ans de s'attaquer au problème de la pénurie de personnel dans les prisons, mais il a encore fallu réaliser des économies de 2 % par an pendant deux ans. Malgré l'augmentation du nombre de places dans les prisons, le cadre du personnel n'a pas évolué au cours de ces dernières années. En tant que syndicat, la CGSP demande que certains accords soient respectés. Les pouvoirs publics doivent faire leur travail.

La référence faite à des pays comme les Pays-Bas et l'Irlande doit être nuancée. C'est parce qu'ils ne sont pas confrontés à la surpopulation carcérale qu'il n'y a pas de mouvements de grève dans ces pays. Au moins 95 % des grèves organisées en Belgique sont liées à la surpopulation des prisons. Cela fait vingt ans que les pouvoirs publics promettent d'investir dans le système carcéral et dans une détention correcte et humaine. S'ils y parvenaient, cette discussion ne devrait pas avoir lieu, car il n'y aurait pas de problème de surpopulation et donc pratiquement pas de grèves. C'est à ce niveau que

plaats van de vakbonden monddood te maken met dit ontwerp, terwijl het net de vakbonden zijn die opkomen voor de rechten van het personeel en de gedetineerden.

B.9. Inleidende uiteenzetting van de heer Michel Jacobs, vertegenwoordiger van de ACOD

De heer Michel Jacobs, vertegenwoordiger van de ACOD, sluit zich aan bij het betoog van de heer Hoppe. Wanneer het personeel of een vakbondsorganisatie wijst op een probleem binnen een instelling, dan geldt een termijn van dertig dagen om dit te verhelpen. Die termijn stelt niets voor in het licht van de overbevolking van de gevangenissen – een probleem dat al twintig jaar bestaat – en van het personeelstekort. Dit wetsontwerp en de minimale dienstverlening zullen daaraan niets veranderen.

In 2004 was er eensgezindheid over een bepaling van het wetsontwerp-Dupont, namelijk “één man, één cel”, maar ze werd helaas niet aangenomen. In 2005 waren er 9 375 gedetineerden voor 8 133 plaatsen; in 2018 zijn er 10 269 gedetineerden voor 9 219 plaatsen.

Van de 35 artikelen van het wetsontwerp, zouden alleen de artikelen 12, 15 tot 20 en 35 in werking treden bij de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*; de overige artikelen, die de kwaliteit van de diensten voor de gedetineerden en de werkomstandigheden zouden verbeteren, zullen over meerdere maanden of jaren van toepassing zijn. Er werd geen budget uitgetrokken. Dit wetsontwerp lijkt alleen de minimale dienstverlening te beogen.

De spreker is niet gekant tegen een penitentiaire opleidingsdienst, maar wijst erop dat de personeelsleden die een opleiding volgen, vervangen moeten worden in de gevangenissen. Het absentisme blijft de kern van het probleem. Om te voorkomen dat het personeel eronderdoor gaat, moeten de verloven kunnen worden genomen.

Het wetsontwerp komt weliswaar tegemoet aan het verzoek van het CPT om een minimale dienstverlening toe te passen in de penitentiaire inrichtingen, maar niet aan de talrijke andere aanbevelingen van het CPT. Zo werden nieuwe gevangenissen ingehuldigd zonder extra personeel in dienst te nemen. Vandaag zou het tekort oplopen tot ruim 400 personeelsleden.

De belangrijkste oorzaak voor dit tekort is de inkrimping van alle personeelsformaties (ook die van de maatschappelijk werkers en van de psychologen, die nochtans overbelast zijn). Dit heeft gevolgen voor het

les pouvoirs publics doivent agir, plutôt que d'adopter un projet qui réduit les syndicats au silence, alors que ce sont précisément eux qui défendent les droits du personnel et des détenus.

B.9. Exposé introductif de M. Michel Jacobs, représentant de la CGSP

M. Michel Jacobs, représentant de la CGSP, appuie les propos de M. Hoppe. Lorsque les travailleurs ou une organisation syndicale soulèvent un problème dans un établissement, le délai prévu est de trente jours pour le régler. Ce n'est rien en comparaison du problème de surpopulation carcérale qui existe depuis vingt ans et du manque d'effectifs. Cette loi et le service minimum n'y changeront rien.

En 2004, une disposition du projet de loi Dupont faisait l'unanimité, à savoir “un homme, une cellule”, mais elle n'a finalement pas été retenue. En 2005, il y avait 9 375 détenus pour 8 133 places et en 2018, ce sont 10 269 détenus pour 9 219 places.

Sur les 35 articles du projet de loi, seuls les articles 12, 15 à 20 et 35 entreront en vigueur dès leur publication au *Moniteur belge*; les autres, qui améliorent la qualité des services aux détenus et les conditions de travail, seront appliqués dans plusieurs mois ou années. Aucun budget n'a été prévu. L'unique objectif de cette loi semble d'appliquer le service minimum.

L'intervenant n'est pas opposé à l'école pénitentiaire, mais note que les individus en formation doivent être remplacés dans les prisons. Le fond du problème reste l'absentisme. Pour éviter que le personnel ne craque, les congés doivent pouvoir être pris.

Le projet de loi répond à la demande du CPT d'appliquer un service garanti dans les établissements pénitentiaires, mais les nombreuses autres recommandations du CPT ne sont pas rencontrées. Des prisons ont ainsi été ouvertes sans engagement de personnel. Il manquerait aujourd'hui plus de 400 agents.

Le motif principal de cette pénurie est la réduction du cadre de tous les travailleurs (y compris des assistants sociaux et psychologues pourtant surchargés). Le parcours des détenus en est affecté, qui choisissent d'aller

traject van de gedetineerden, die ervoor kiezen hun straf volledig uit te zitten, omdat ze geen mogelijkheid hebben een maatschappelijk werker of een psycholoog te ontmoeten.

Volgens het wetsontwerp zouden de minimale rechten tijdens een staking gewaarborgd zijn. Maar zal dat ook buiten een staking het geval zijn, of moet die waarborg worden opgevat als een manier om stakingen te verhinderen? Aangezien een gevangenis werkt als een weegschaal, is het evenwicht zoek zodra men de ene schaal belast. Dat is wat zal gebeuren als het wetsontwerp in zijn huidige vorm wordt aangenomen.

De vertegenwoordiger van de ACOD betreurt dat de bevoegde overheden niet zijn ingegaan op de voorstellen betreffende protocol nr. 351. Volgens de spreker biedt een dergelijk wetsontwerp geen oplossing voor de werknemers en zullen de gedetineerden evenmin beter worden behandeld aangezien het vraagstuk van de middelen voor de penitentiaire instellingen niet wordt opgelost.

B.10. Inleidende uiteenzetting van de heer Filip Dudal, vertegenwoordiger van het ACV

De heer Filip Dudal, vertegenwoordiger van het ACV, is ontgoocheld vandaag. Al twintig jaar gaat dezelfde problematiek mee en al die tijd is er geen oplossing voor gekomen. Deze wet zal die oplossing evenmin bieden. Het gevangeniswezen heeft een slecht imago. Wanneer komt het in de media? Wanneer horen we er iets over in het nieuws? Als er acties zijn. De heer Dudal gaat met een aantal eerder verkondigde stellingen niet akkoord. Zijn er veel stakingen? In Vlaanderen niet. Tussen 2014 en 2018 zijn er niet meer dan vijf stakingsdagen geweest die met de gevangenisproblematiek te maken hadden. Er zijn ook interprofessionele stakingsdagen geweest, maar dat is een andere verantwoordelijkheid.

De heer Dudal is altijd voorstander geweest van het overlegmodel. Op 19 april 2010 ondertekenden de partners protocol 351. Dat heeft ervoor gezorgd dat een aantal regels werd opgelegd tijdens stakingen. Er was al een stakingsprotocol ondertekend onder minister Onkelinx en de penitentiair beampten hebben het ook gevolgd. Daarvoor was er niets. Dan moest men alleen fase 1, fase 2 en 3 indienen. Dat deed men op 1 januari zodat men het hele jaar naar buiten kon komen zonder stakingsaankondiging. Dat kan nu niet meer. Spreker is ontgoocheld dat protocol 351 nooit geëvalueerd werd, ook al was afgesproken dat dat na één jaar zou gebeuren. De vakbonden waren vragende partij. Waarom wilde de overheid dat niet? Omdat de vakbonden konden aantonen dat het aantal stakingen drastisch gedaald was. Onder minister Turtelboom

à fond de peine faute de pouvoir rencontrer l'assistant social ou le psychologue.

Les droits minimaux seront garantis pendant une grève, prévoit le projet. Mais le seront-ils en dehors de la grève, à moins que ce ne soit une façon d'empêcher de faire grève? Une prison fonctionnant comme une balance, à force de charger un plateau, on crée un déséquilibre. Si le projet passe en l'état, c'est ce qui arrivera!

Le représentant de la CGSP déplore que les autorités n'aient pas daigné rencontrer leurs propositions sur le protocole n° 351. Selon lui, un tel projet de loi ne règlera pas les problèmes des travailleurs et les détenus ne seront pas mieux traités, car on ne règle pas la question des moyens mis à la disposition des institutions pénitentiaires.

B.10. Exposé introductif de M. Filip Dudal, représentant de l'ACV

M. Filip Dudal, représentant de l'ACV, se dit déçu. Cela fait vingt ans que ce problème se pose et aucune solution n'a encore été trouvée. La future loi n'apportera pas non plus de solution. Le système carcéral a une mauvaise image. Quand en parle-t-on dans les médias et dans l'actualité? Lorsque des actions ont lieu. M. Dudal indique qu'il conteste certaines affirmations qui ont été faites. Y a-t-il beaucoup de grèves? Pas en Flandre. Entre 2014 et 2018, il n'y a pas eu plus de cinq jours de grève en lien avec la problématique des prisons. Il y a aussi eu des journées de grève interprofessionnelle, mais elles ont été organisées pour d'autres raisons.

M. Dudal a toujours été partisan du modèle de concertation. Le 19 avril 2010, les partenaires ont signé le protocole 351. Un certain nombre de règles ont dès lors été imposées lors de grèves. Un protocole de grève avait déjà été signé sous la ministre Onkelinx et les agents pénitentiaires l'ont respecté. Avant cela, il n'y avait rien. Il s'agissait uniquement de déposer les phases 1, 2 et 3. Cela se faisait le 1^{er} janvier, de façon à pouvoir agir tout au long de l'année sans préavis de grève. Cela n'est plus possible. L'orateur déplore que le protocole 351 n'ait jamais été évalué, alors qu'il avait été convenu qu'il le serait après une année. Les syndicats étaient demandeurs. Pourquoi l'autorité n'en voulait-elle pas? Parce que les syndicats pouvaient démontrer que le nombre de grèves avait diminué de manière drastique. Sous la ministre Turtelboom, une tentative d'évaluation

was er een evaluatiepoging, maar alleen het aantal stakingsdagen werd aangegeven, nooit de reden van de staking. Sinds vijftien jaar is er geen enkele staking geweest die erop gericht was om meer loon te vragen. Het personeel wilde enkel krijgen waar het recht op had, inzake vakantiedagen bijvoorbeeld. Al twintig jaar belooft de politiek om dat op te lossen. Op 1 januari 2018 stonden 540 000 dagen vakantie als niet opgenomen geregistreerd. Dat is 66 dagen per personeelslid!

Kledij is ook al twee decennia een pijnpunt. Is het normaal dat tussen de maatneming en de levering van een broek zeven jaar zit? Het personeel is verplicht om een uniform te dragen, maar het moet eindelijk wachten. Al twee jaar worden er geen schoenen geleverd en al voor de tweede keer werd de minister daarvoor in gebreke gesteld.

Het stakingswapen werd altijd correct gehanteerd. Het werd enkel als laatste redmiddel ingezet, vandaar het lage aantal. De vakbonden hebben zelf een voorstel gedaan om het aantal stakingsdagen tot een minimum te beperken. Het personeel heeft alleen gestaakt als de overheid protocollen die ze zelf met de vakbonden had afgesproken, schendt.

In 2016 hebben Nederlandstalige gevangenen een protocol afgesloten waarin ze 7 075 voltijdse equivalenten toegewezen kregen. In 2018 is het bij 6 845 VTE's gebleven. De overheid leefde haar engagementen niet na. De vakbonden zijn bereidwillig in het rationaliseringsverhaal meegegaan. Er werd zwaar bespaard op de penitentiare instellingen, niet alleen op de bewaking maar ook op verpleging, de psd, de directies, eigenlijk op alle personeelsleden. We moeten dus soms staken om te krijgen wat de minister beloofd heeft. Ondertussen is het duidelijk dat niet de hele regering achter de plannen stond.

De heer Dudal betwist dat er geen wettelijke basis zou zijn. Die is er wel, met name de basiswet. Daar stond één punt in dat positief was voor het personeel: één gedetineerde, één cel. Zoals meneer Hoppe al zei, lost België de overbevolking op door van eenpersoonscellen tweepersoonscellen te maken en van tweepersoonscellen vierpersoonscellen en van vierpersoonscellen achterpersoonscellen. Dan is het probleem opgelost volgens de overheid. Er zijn nog steeds mensen die op de grond slapen.

Voor een arbeidsreglement heeft het personeel moeten staken. Het heeft geld moeten inleveren om de

a eu lieu, mais seul le nombre de jours de grève a été indiqué, jamais le motif de la grève. Cela fait quinze ans qu'aucune grève n'a eu pour but de réclamer une augmentation salariale. Le personnel souhaitait uniquement obtenir ce à quoi il avait droit, par exemple en matière de jours de congé. Cela fait vingt ans que les politiques promettent une solution. Le 1^{er} janvier 2018, 540 000 jours de congé étaient enregistrés comme non pris. Cela fait 66 jours par agent!

La tenue vestimentaire pose également problème depuis deux décennies. Est-il normal qu'il y ait sept ans entre la mesure de la taille et la livraison d'un pantalon? Le personnel est obligé de porter un uniforme, mais il doit attendre une éternité. Cela fait deux ans que les chaussures ne sont plus livrées et le ministre a été mis une deuxième fois en demeure à cet égard.

L'arme de la grève a toujours été utilisée correctement. Elle n'a été utilisée qu'en dernier recours, ce qui explique le faible nombre d'actions. Les syndicats mêmes ont formulé une proposition visant à limiter le nombre de jours de grève au minimum. Le personnel n'a arrêté le travail que lorsque le gouvernement violait des protocoles qu'il avait lui-même conclus avec les syndicats.

En 2016, les prisons néerlandophones ont conclu un protocole en vertu duquel 7 075 équivalents temps plein leur ont été attribués. En 2018, il n'y en a eu que 6 845 ETP. Le gouvernement n'a pas respecté ses engagements. Les syndicats se sont engagés de plein gré dans la rationalisation. Des économies importantes ont été réalisées dans les établissements pénitentiaires, non seulement sur le plan de la surveillance, mais aussi au niveau des soins infirmiers, du SPS, des directions, sur l'ensemble du personnel en réalité. Il faut donc parfois faire grève pour obtenir ce que le ministre a promis. Entre-temps, il est apparu clairement que les projets ne bénéficiaient pas du soutien de l'ensemble du gouvernement.

M. Dudal conteste l'absence de base légale. Il en existe bel et bien une, à savoir la loi de principes. Celle-ci contenait un principe positif pour le personnel, à savoir le principe "un détenu, une cellule". Comme l'a dit M. Hoppe, la Belgique résout le problème de la surpopulation en transformant des cellules individuelles en cellules de deux personnes, celles de deux personnes en cellules de quatre personnes, et celles de quatre personnes en cellules de huit personnes. Le gouvernement considère que le problème est ainsi résolu. Des personnes dorment toujours à même le sol.

Le personnel a dû faire grève pour obtenir un règlement de travail. Il a dû y aller de sa poche pour faire

wet te doen naleven. Vroeger leidde een directeur zijn gevangenis zoals hij dat zelf wilde. Een arbeidsreglement moest voor uniformiteit zorgen en daar waar de vakbonden voorstander van. Een echt lachertje was dat de vakbonden ook hebben moeten staken om een penitentiare opleidingsdienst te krijgen. Dat stond in de eisenbundel. Ook daar heeft de overheid niet voor gezorgd, dat hebben de vakbonden zelf gedaan.

De heer Dudal heeft de tijd meegemaakt dat men een te grote kepie kreeg en daardoor cipier werd. Wie geluk had, botste op een ambtenaar die hem op weg hielp, wie geen geluk had stond er alleen voor. Hij kreeg een sleutelbos en moest zijn plan trekken. De vakbonden hebben voor zes maanden opleiding geijverd en toen liep alles beter. De overheid vond dat te veel. Er was te weinig personeel en de opleiding werd tijdelijk naar drie maanden teruggebracht. Er is nooit geld geweest om ze opnieuw naar zes maanden te brengen.

Het is altijd bij plannen gebleven om buiten het kader te rekruteren. Nog nooit is het kader volledig geweest en het ziet er niet naar uit dat het er binnenkort van komt. Eén minister is er ooit bijna in geslaagd, maar 7 075 hebben we nooit gehaald. Momenteel zijn er 6 845 personeelsleden en dat betekent dat er nu minder personeel is dan voor de opening van de drie nieuwe inrichtingen in Marche, Leuze en Beveren.

De heer Dudal hekelt de roep naar een deontologische code en een strenger tuchtbeleid. Er is al een deontologische code en volgens hem is er niet één beroepsgroep met meer tuchtzaken dan het penitentiair personeel. Iemand uit het directiecomité heeft hem pas nog gezegd dat het belachelijk is waarvoor sommige personeelsleden moeten verschijnen. Het klopt dat de gevangenisdirecteur niet de macht heeft om sancties op te leggen en dat hoort volgens de heer Dudal ook zo. Vroeger kon dat wel en toen was de directeur aanklager en rechter tegelijk. Recht op verdediging was toen niet te bespeuren. De penitentiair beambten vallen onder het federaal tuchtsysteem en dat willen ze zo houden. De directeur kan overigens nog wel een persoon de toegang ontzeggen voor zes maanden. In andere overheidsdiensten kan dat niet.

Men wil vakantie afhankelijk maken van dienstnoodwendigheden. De cipers kunnen nu al amper vakantie krijgen. Om één dag vakantie te krijgen moet een cipier dat drie maanden vooraf aanvragen en pas een week van tevoren krijgt hij uitsluitel. In welke andere overheidsdienst is dat nog zo? Het absentisme stijgt

respecter la loi. Un directeur dirigeait autrefois sa prison comme il l'entendait. Le règlement de travail était censé assurer l'uniformité, ce à quoi les syndicats adhéraient. Le comble du ridicule fut que les syndicats ont également dû faire grève pour obtenir un service pénitentiare de formation, qui figurait dans le cahier de revendications. Le gouvernement n'a rien fait non plus à cet égard, ce sont les syndicats qui ont mis eux-mêmes cette formation en place.

M. Dudal a connu l'époque où l'on devenait gardien de prison parce que l'on avait reçu un trop grand képi. Celui qui avait de la chance, tombait sur un fonctionnaire qui l'aidait à prendre un bon départ; celui qui n'en avait pas, était seul. Il recevait un trousseau de clés et devait se débrouiller. Les syndicats ont milité en faveur d'une formation de six mois et, celle-ci une fois obtenue, tout allait mieux. Le gouvernement trouvait que c'était trop. Le personnel était trop peu nombreux et la formation a été temporairement ramenée à trois mois. Il n'y a jamais eu d'argent pour rétablir la formation de six mois.

Le recrutement hors cadre est toujours resté à l'état de projet. Le cadre n'a encore jamais été complet et il ne semble pas que ce soit demain la veille. Un ministre y est presque parvenu à un moment donné, mais nous ne sommes jamais arrivés à 7 075 effectifs. L'effectif actuel est de 6 845 personnes, ce qui signifie qu'il y a actuellement moins de personnel qu'avant l'ouverture des trois nouveaux établissements à Marches, Leuze et Beveren.

M. Dudal critique vivement l'appel en faveur d'un code d'éthique et d'une politique disciplinaire plus stricte. Il existe déjà un code de déontologie et, selon lui, il n'existe pas de catégorie professionnelle confrontée à plus d'affaires disciplinaires que le personnel pénitentiare. Un membre du comité de direction lui a récemment dit que certains membres du personnel doivent comparaître pour des raisons risibles. Il est vrai que le directeur de la prison n'a pas le pouvoir d'infliger des sanctions, et M. Dudal estime que c'est une bonne chose. C'était possible auparavant. Le directeur était alors à la fois procureur et juge. Le droit de se défendre n'existait pas. Les agents pénitentaires sont soumis au régime disciplinaire fédéral et ils ne souhaitent pas que cela change. Le directeur peut en outre refuser l'accès à une personne durant six mois. Ce n'est pas possible dans d'autres services publics.

On entend faire dépendre les vacances des nécessités de service. Or, les agents pénitentaires peuvent à peine avoir des vacances actuellement. Pour obtenir un jour de congé, l'agent pénitentiare doit en faire la demande trois mois à l'avance et il n'obtient une réponse définitive qu'une semaine à l'avance. Dans quel autre

bijgevolg. Mensen nemen onbetaald verlof of loopbaanonderbreking om in de zomer voor hun kinderen te kunnen zorgen omdat wettelijke vakantie voor hen blijkbaar niet is weggelegd.

Volgens de heer Dudal zal deze wet dat niet oplossen. Men wil nu nog wat vakantiesystemen afschaffen. Hij wil iets doen aan het absentisme door de problemen te analyseren in een werkgroep. De bonden hebben zelfs met een stakingsaanzegging moeten dreigen om de werkgroep te laten vergaderen.

De wet die er nu aankomt, maakt het allemaal niet beter. De penitentiair ambtenaren hebben nooit een apart statuut gevraagd, ze waren tevreden met het statuut van federaal ambtenaar. Ze kunnen leven met een nieuw statuut, maar dit? Dit statuut brengt ze strenger toezicht, strenger tuchtbeleid, strengere evaluatie, strengere wervingsvoorwaarden, strengere bevorderingsregels. Ziet iemand een voordeel voor het personeel? Moeten ze blij zijn dat er een opleidingsschool komt? Dat hebben ze zelf gevraagd. Ze hebben er zelfs voor moeten staken!

De vakbonden hebben veel onderhandeld met de minister en in het begin verliep dat op een positieve manier. Op het einde hebben ze beseft dat het maar over één ding gaat: de minimale dienstverlening. Die leveren ze elke dag. Elke dag opnieuw zijn er gevangenen die moeten starten met te weinig personeel. Als een minimale dienstverlening *de facto* samenvalt met de normale dienstverlening, dan is er eigenlijk geen stakingsrecht meer. Als het de bedoeling is om het personeel monddood te maken, dan zal dat misschien lukken. Het zal de problemen echter niet oplossen, het zal ze aanzwengelen.

B.11. Inleidende uiteenzetting van mevrouw Claudine Coupienne, vertegenwoordiger van het ACV

Mevrouw Claudine Coupienne, vertegenwoordiger van het ACV, verduidelijkt dat dit wetsontwerp er is gekomen onder druk van het CPT, dat aangeeft dat de rechten op menselijke waardigheid bij stakingen niet in acht worden genomen. De tekortkomingen zijn schrijnender in de verouderde inrichtingen en komen ook tot uiting in tijden waarin niet wordt gestaakt.

Het gevangenispersoneel hekelt al meer dan tien jaar dat het onderbemand is en dat de infrastructuur niet voldoet. Protocol nr. 436, dat werd ondertekend na het conflict van 2016, bevatte een aantal verbintenissen, met

service public est-ce encore le cas? Par conséquent, l'absentisme est à la hausse. Les gens prennent des congés sans solde ou des interruptions de carrière afin de pouvoir s'occuper de leurs enfants durant l'été parce qu'ils ne semblent pas avoir droit à des congés légaux.

Selon M. Dudal, cette loi ne résoudra pas ce problème. Les auteurs entendent maintenant abolir certains régimes de vacances. Quant à lui, il souhaite faire quelque chose contre l'absentisme en analysant les problèmes dans un groupe de travail. Les syndicats ont même dû menacer de déposer un préavis de grève pour que le groupe de travail soit convoqué.

La loi qui s'annonce n'améliorera pas les choses. Les agents pénitentiaires n'ont jamais demandé un statut distinct. Ils étaient satisfaits du statut de fonctionnaire fédéral. Ils pourraient s'accommoder d'un nouveau statut, mais de celui-ci? Ce statut les soumet à une supervision plus stricte, une politique disciplinaire plus stricte, une évaluation plus stricte, des conditions de recrutement plus strictes et des règles de promotion plus strictes. Quelqu'un voit-il un avantage pour le personnel? Devraient-ils se réjouir de la création d'une école de formation? C'est ce qu'ils ont demandé. Ils ont même dû faire grève pour l'obtenir!

Les syndicats ont beaucoup négocié avec le ministre et, au début, cette négociation a été positive. Finalement, ils ont compris qu'il ne s'agissait que d'une seule chose: le service minimum. Or, ils assurent ce service tous les jours. Il y a tous les jours des prisons qui doivent commencer la journée avec trop peu de personnel. Si le service minimum coïncide *de facto* avec le service normal, le droit de grève disparaît. Si l'intention est de faire taire le personnel, cette méthode sera peut-être efficace. Cependant, elle ne résoudra pas les problèmes, elle les aggravera.

B.11. Exposé introductif de Mme Claudine Coupienne, représentante de la CSC

Mme Claudine Coupienne, représentante de la CSC, précise que le projet de loi a vu le jour à la suite des pressions du CPT, pour non-respect des droits à la dignité humaine lors des grèves. Les manquements sont plus flagrants dans les établissements vétustes et ne se limitent pas aux moments de grève.

Les agents dénoncent depuis plus de dix ans le personnel en sous-effectif et des infrastructures inadéquates. Le protocole n° 436, signé à l'issue du conflit de 2016, comportait des engagements, notamment

name inzake de aanwerving van personeel, waardoor de personeelsformatie uiteindelijk meer dan 7 000 mensen zou tellen (teneinde het aantal niet-opgenomen vakantiedagen te beperken en rationeler te werken). De werklust moest worden verlicht door de plaatsing van bewakingscamera's en de aanwezigheid van een telefoon in elke cel. De overbevolking in de gevangenissen moest worden teruggedrongen tot maximum 10 %. Een automatisch aanwervingsmechanisme moest het vertrek van personeel opvangen. Al deze verbintenissen werden niet nageleefd. Twee jaar later werd een nieuw protocol ondertekend om het aantal geplande personeelsleden te verminderen.

Door de arbeidsomstandigheden heeft de FOD Justitie het (vooral aan Nederlandstalige kant) moeilijk om personeel aan te trekken. Hoewel het voorontwerp van wet voorzag in de oprichting van een penitentiaire school, neemt de FOD personeel aan via Rosettabanen. Een gewone naamswijziging van het opleidingscentrum in Marneffe, zonder budget, zal een slag in het water zijn.

De gevangenisdirecteurs kunnen moeilijk personeelsleden vrijmaken om de DeRadex-opleiding te volgen. In een toestand van permanente onderbemanning kan trouwens moeilijk de vereiste tijd worden gevonden om telefoontaps te doen en om tekenen van radicalisering te ontwaren.

Er moeten maatregelen worden genomen om de rechten van de gevangenen op menselijke waardigheid in acht te nemen. De acht te waarborgen diensten zijn niet dagelijks in alle inrichtingen gewaarborgd. De inperking van het stakingsrecht zal daar niets aan veranderen. Voorts behoort de toegang tot de eredienst niet tot de door het CPT aanbevolen diensten. Waarom gaat de tekst dan wél verder?

In het kader van de inperkingen van het stakingsrecht beveelt het Europees Handvest aan compensaties en waarborgen voor het personeel te geven, met name het aanpassen van het sociaal overleg. Voor elke nieuwe inperking zou in nieuwe compensaties moeten worden voorzien.

De inperking van de syndicale rechten zal de toestand van de gevangenen, noch de arbeidsomstandigheden verbeteren, en zal louter verhinderen dat de media erover berichten. Aangezien het welzijn van de gevangenen samenhangt met de arbeidsomstandigheden van het personeel, zullen de detentieomstandigheden niet verbeteren door het personeelsprotest te smoren. Een ambitieuzer wetsontwerp met een passend budget zijn vereist om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het CPT.

en matière de recrutements pour arriver à plus de 7 000 agents (afin de réduire le nombre de congés non pris et l'instauration de la rationalisation du travail). La charge de travail devait être allégée par la présence de caméras de surveillance et du téléphone dans chaque cellule. La surpopulation carcérale devait être ramenée à maximum 10 %. Un mécanisme automatique de recrutement devait pallier le départ des agents. Tous ces engagements n'ont pas été tenus. Deux ans plus tard, un nouveau protocole a été signé pour réduire le nombre d'effectifs prévus.

Le SPF Justice peine à recruter, surtout du côté néerlandophone, en raison des conditions de travail. Alors que l'avant-projet prévoit la création d'une école pénitentiaire, actuellement, le SPF utilise des plans Rosetta pour engager des agents. Sans budget, une simple modification de l'appellation du Centre de formation de Marneffe n'aura aucune conséquence.

Les directeurs de prison peinent à libérer des agents pour suivre la formation DeRadex. Le temps nécessaire pour appliquer l'écoute et la détection des signes de radicalisation est d'ailleurs difficile à trouver, en sous-effectif permanent.

Pour respecter le droit des détenus à la dignité humaine, des mesures doivent être prises. Les huit services à garantir ne sont pas assurés au quotidien dans tous les établissements. La restriction du droit de grève n'y changera rien. L'accès au culte ne faisant, par ailleurs, pas partie des services recommandés par le CPT, pourquoi le texte va plus loin?

Lors des restrictions du droit de grève, la Charte européenne recommande de donner des compensations et des garanties pour le personnel, notamment l'aménagement de la concertation syndicale. Pour toute nouvelle restriction, de nouvelles compensations devraient être prévues.

Loin d'améliorer l'état des prisons ou les conditions de travail, la restriction des droits syndicaux ne fera qu'empêcher la médiatisation. Le bien-être des détenus étant lié aux conditions de travail du personnel, limiter la protestation des agents n'améliorera pas les conditions de détention. Pour répondre aux recommandations du CPT, un projet plus ambitieux doté d'un budget adéquat est nécessaire. Si l'on veut comparer avec les pays où il y a moins de grèves, il faut également comparer les

Als men de situatie in ons land wil vergelijken met die in de landen waar minder wordt gestaakt, moeten ook de arbeidsomstandigheden, de staat van de gevangenen en de opleiding van de personeelsleden worden vergeleken.

B.12. Inleidende uiteenzetting van de heer Guido Herman, federaal ombudsman

De heer Guido Herman, federaal ombudsman, verduidelijkt dat de federale ombudsman een dotatie-gerechtigde instelling is van het Parlement. De dienst heeft niet meegewerkt aan de totstandkoming van het wetsontwerp, maar heeft in 2015 wel een algemene aanbeveling gericht aan het Parlement met betrekking tot de gegarandeerde dienstverlening. Dat gebeurde naar aanleiding van de oproep van de commissie van toezicht van de gevangenis van Vorst van oktober 2015. In het rapport stelde de ombudsdienst dat de Staat in gebreke bleef betreffende haar verplichtingen inzake de bescherming van de rechten van de mens, wat aanleiding gaf tot deze aanbeveling. De gevangenen zijn voor de uitoefening van hun rechten volledig afhankelijk van de overheid. De manier waarop we onze gevangenen behandelen is dus een goede maatstaf voor de staat van onze democratie.

De federale ombudsman gaat nader in op de inspectie, de opleiding van de penitentiair beambten en de gegarandeerde dienstverlening tijdens stakingen. Wat de inspectie betreft, voorziet artikel 9 van het wetsontwerp in de oprichting van een inspectiedienst die toezicht zal houden op het beheer van de klachten tegen de penitentiaire administratie. Het gaat hier om een intern klachtenmanagementsysteem, wat een enorme vooruitgang zou kunnen betekenen voor de rechtspositie van de gedetineerde. Een aantal punten blijft echter onduidelijk. Vandaag bestaan er twee soorten kanalen via dewelke men een klacht kan indienen: interne en externe (dit zijn de parlementaire organen, als gevolg van de wetwijziging waardoor de centrale commissie en de commissies van toezicht aan het Parlement werden toegevoegd). Vandaag werken enkel de commissies van toezicht. De manier waarop ze werken is sterk afhankelijk van de personeelsbezetting en de middelen waarover ze kunnen beschikken. Er is ook nog de formele klacht bij de klachtencommissie van de commissie van toezicht op grond van de basiswet van 2015, maar dat deel treedt pas vanaf begin 2020 in werking.

Onder titel 8 van dezelfde basiswet van 2005 staat ook het bezwaar tegen de plaatsing of overplaatsing dat men kan indienen bij de directeur-generaal van de penitentiaire inrichtingen. In dit gedeelte van de wetgeving werden er tot vrij recent nog wijzigingen aangebracht waarvoor er nog gewacht wordt op de KB's om dat effectief in werking te laten treden.

conditions de travail, l'état des prisons et la formation des agents.

B.12. Exposé introductif de M. Guido Herman, médiateur fédéral

M. Guido Herman, médiateur fédéral, précise que le médiateur fédéral est une institution du Parlement bénéficiant d'une dotation. Le service n'a pas contribué à la rédaction du projet de loi, mais il a adressé une recommandation générale au Parlement en 2015 sur le service garanti. Il s'agissait d'une réaction à l'appel lancé par la commission de surveillance de la prison de Forest en octobre 2015. Dans son rapport, le médiateur a affirmé que l'État n'avait pas rempli ses obligations en matière de protection des droits de l'homme, ce qui a donné lieu à cette recommandation. Les détenus dépendent entièrement du gouvernement en ce qui concerne l'exercice de leurs droits. La façon dont nous traitons nos prisonniers constitue donc un bon critère pour évaluer l'état de notre démocratie.

Le médiateur fédéral aborde l'inspection, la formation des agents pénitentiaires et le service garanti en cas de grève. En ce qui concerne l'inspection, l'article 9 du projet de loi prévoit la création d'un service d'inspection chargé de superviser la gestion des plaintes contre l'administration pénitentiaire. Il s'agit d'un système interne de gestion des plaintes, qui pourrait représenter un énorme progrès pour le statut juridique du détenu. Toutefois, un certain nombre de points restent flous. Aujourd'hui, il existe deux moyens de porter plainte: en interne et en externe (par le biais des organes parlementaires, à la suite de la modification législative ayant institué le conseil central et les commissions de surveillance auprès du Parlement). Aujourd'hui, seules les commissions de surveillance fonctionnent. Leur mode de fonctionnement dépend fortement du nombre d'employés et des ressources dont elles disposent. Il y a aussi la plainte formelle auprès de la commission des plaintes de la commission de surveillance sur la base de la loi de principes de 2005, mais cette partie n'entrera en vigueur qu'au début de 2020.

Le titre 8 de la même loi de principes de 2005 traite également de la réclamation contre le placement ou le transfèrement qui peut être introduite auprès du directeur général de l'administration pénitentiaire. Cette partie de la législation a récemment fait l'objet de modifications. On attend encore les arrêtés royaux nécessaires en vue de leur entrée en vigueur effective.

Uit de teksten vermoedt de Ombudsman dat er naast deze bestaande klachtenkanalen ook een intern klachtenbeheer zal worden georganiseerd waarop de inspectie toezicht zal houden. Hij vraagt zich af wie dat interne klachtenbeheer op zich zal nemen en waar dat binnen de penitentiaire administratie georganiseerd zal worden. Zal dit gebeuren binnen elke gevangenis, op het niveau van de regionale directie of binnen de centrale administratie? Op het eerste gezicht zou hij het niveau van de regionale directies hiervoor adviseren, want dan zal het tenminste buiten de gevangenissen gebeuren, en zal door de regionale directie ook in staat zijn om op een coherente manier zijn instructies over de behandeling van klachten te moduleren.

De spreker vraagt zich vervolgens af of het toezicht van de inspectie enkel betrekking zal hebben op het in artikel 9 bedoelde beheer van klachten. Hoe zal deze inspectie zich dan verhouden tot de externe klachtenkanalen? Een andere belangrijke vraag is hoe het voor een gedetineerde duidelijk zal zijn waar hij met welke klachten terecht kan. Zal hij bijvoorbeeld met dezelfde klacht op meerdere plaatsen tegelijkertijd kunnen aankloppen? Tenslotte vraagt de spreker zich af hoe de directeur van een gevangenis zijn inrichting efficiënt zal kunnen beheeren als hij voor dezelfde klacht via verschillende kanalen simultaan wordt gevat. Hoe zal de interne inspectie van de FOD Justitie het interne klachtenbeheer kunnen monitoren? Hoe zal ze een overzicht houden van alle verschillende soorten klachten en problemen binnen de penitentiaire administratie als die verschillende kanalen niet op elkaar zijn afgestemd? De federale ombudsman herhaalt dat zijn dienst wel vragende partij is voor een performant intern klachtenmanagementsysteem.

Het wetsontwerp voorziet in de oprichting van een penitentiaire opleidingsdienst en een voortgezette beroepsopleiding voor alle personeelsleden van de penitentiaire administratie. De ervaring op het terrein leert hoe belangrijk en bepalend de opleiding is voor de manier waarop de gedetineerden dagelijks worden bejegend. De in het wetsontwerp beoogde professionalisering veronderstelt voldoende opleiding en de nodige middelen daartoe. Dit zijn niet enkel de financiële middelen waarover de opleidingscentra – momenteel Marneffe, Brugge en Merksplas – beschikken. In het ontwerp wordt gewezen op de moeilijke budgettaire context, zowel vandaag als in de toekomst. De keuze gaat, volgens het ontwerp, tussen een vervulde personeelsformatie met te veel ongeschoold personeel en een kleinere, maar beter presterende personeelsformatie. De federale Ombudsman wijst erop dat, voor zover die redenering zou worden gevolgd, het niveau

Sur la base du projet de loi à l'examen, le Médiateur présume que, parallèlement aux canaux de plaintes existants, une gestion interne des plaintes, placée sous le contrôle de l'inspection interne, sera organisée. Il se demande qui aura la charge de cette gestion interne des plaintes et où cette dernière sera organisée au sein de l'administration pénitentiaire. Cette gestion se fera-t-elle au sein de chaque prison, au niveau des directions régionales ou au sein de l'administration centrale? L'orateur recommanderait *a priori* de l'organiser au niveau des directions régionales, car, ce faisant, la gestion se ferait au moins en dehors des prisons, et la direction régionale serait en mesure de moduler de façon cohérente ses instructions en matière de traitement des plaintes.

L'orateur se demande ensuite si le contrôle de l'inspection portera uniquement sur la gestion des plaintes visée à l'article 9. Comment se situera cette inspection par rapport aux canaux de plaintes externes? Une autre question cruciale est de savoir comment faire en sorte que les détenus sachent précisément, pour chaque type de plainte, quel canal utiliser. Pourra-t-il, par exemple, introduire simultanément une même plainte via plusieurs canaux? Enfin, l'orateur se demande comment le directeur d'une prison pourra diriger efficacement son établissement s'il est saisi d'une même plainte introduite simultanément au travers de différents canaux. Comment l'inspection interne du SFP Justice sera-t-elle en mesure de surveiller la gestion interne des plaintes? Comment pourra-t-elle continuer à avoir une vue d'ensemble de la totalité des différents types de plaintes et de problèmes traités au sein de l'administration pénitentiaire en l'absence d'harmonisation des différents canaux? Le médiateur fédéral rappelle que son service est favorable à la création d'un système interne de traitement des plaintes efficace.

Le projet de loi à l'examen prévoit la mise en place d'un service pénitentiaire de formation et de formations professionnelles continues pour l'ensemble des membres du personnel de l'administration pénitentiaire. L'expérience sur le terrain montre que la formation est importante et déterminante pour le traitement des détenus au quotidien. La professionnalisation visée dans le projet de loi à l'examen suppose de prévoir des formations suffisantes et les moyens nécessaires à cet effet. Ces moyens ne sont pas uniquement les moyens financiers dont disposent les centres de formation – situés actuellement à Marneffe, à Bruges et à Merksplas. Le projet de loi à l'examen souligne le contexte budgétaire difficile avec lequel il faut composer à l'heure actuelle et avec lequel il faudra composer à l'avenir. Il s'agit, selon le projet, de choisir entre des formations du personnel complètes et suivies par trop de personnel non qualifié et des formations du personnel

van het daadwerkelijk ingezette personeelseffectief bij het maken van een dergelijke keuze cruciaal is. Het garanderen van voortgezette beroepsopleiding vereist immers dat het penitentiair personeel dat vandaag instaat voor het toezicht, voldoende talrijk aanwezig is in de inrichtingen opdat een deel van het personeel de opleidingen effectief zou kunnen bijwonen. Daartoe moet de nodige tijd voor het bijwonen van de voortgezette opleiding onlosmakelijk deel uitmaken van de planning van de personeelsnoden van de penitentiaire inrichtingen. Momenteel lijdt de opleiding onder het personeelstekort en wordt de voor opleiding bedoelde tijd als een inwisselbaar gegeven gebruikt wanneer zich zo een tekort voordoet. Uit de vaststellingen van de ombudsman blijkt dat de professionalisering van het beroep van penitentiair beampte, zowel op het vlak van knowhow als wat de algemene houding betreft, vereist dat de initiële opleiding wordt afgerond met een evaluatie van de vereiste competenties. Dat is momenteel niet het geval. In die zin staat de ombudsman dan ook positief tegenover de verplichting om te slagen voor de basisopleiding vóór de definitieve aanwerving, zoals artikel 23 van het wetsontwerp voorschrijft.

B.13. Inleidende uiteenzetting van mevrouw Catherine De Bruecker, federaal ombudsman

Mevrouw Catherine De Bruecker, federaal ombudsman, brengt in herinnering dat de Ombudsman al lang pleit voor het instellen van een gegarandeerde dienstverlening ingevolge de vaststelling van situaties waarbij gedetineerden tijdens stakingen onmenselijk werden behandeld. De Ombudsman spitst zijn opmerkingen toe op de inhoud van de gewaarborgde dienstverlening, met andere woorden de rechten en de essentiële behoeften waaraan continu moet worden voldaan. Die opmerkingen gaan derhalve niet over hoe die dienstverlening concreet vorm moet krijgen.

De opsomming, in artikel 17 van het wetsontwerp, van bepaalde essentiële rechten die moeten worden gewaarborgd, dreigt niet te voldoen aan de vereisten waarop het CPT nogmaals heeft gewezen. De berekening van de personeelsbehoeften mag niet louter neerkomen op de organisatie van de diensten die op beperkende wijze werden opgesomd. Andere maatregelen kunnen nodig zijn, uitgaande van omstandigheden die specifiek zijn voor bepaalde gevangenen. Een voorbeeld: tijdens de hete zomer van 2018 werd in de gevangenis van Leuze-en-Hainaut gestaakt; toen was het er in de cellen zo warm dat zelfs al werd de hele bij artikel 17 bepaalde dienstverlening toegepast, de gedetineerden mensonwaardig werden behandeld omdat ze

de plus petite taille, mais plus efficaces. Le Médiateur fédéral indique que, dans la mesure où ce raisonnement est suivi, il importe de connaître le niveau de l'effectif du personnel effectivement déployé pour opérer un tel choix. Pour garantir des formations professionnelles continues, il faut en effet que le personnel pénitentiaire actuellement chargé de la surveillance soit suffisamment nombreux et suffisamment présent dans les établissements, afin de permettre effectivement à une partie du personnel d'assister aux formations. Pour ce faire, le temps nécessaire pour pouvoir assister à une formation continue doit faire partie intégrante de la planification des besoins en personnel des établissements pénitenciers. Actuellement, les formations souffrent du manque de personnel et le temps consacré à la formation est utilisé comme une variable d'ajustement lorsque de telles pénuries se produisent. Les constatations du Médiateur montrent que la professionnalisation du métier d'agent pénitentiaire nécessite que la formation initiale se termine par une évaluation des compétences requises, à la fois sur le plan des connaissances et sur le plan du comportement général. Ce n'est pas le cas actuellement. Voilà pourquoi le Médiateur se réjouit de l'obligation de réussir une formation de base avant la nomination définitive, comme le prévoit l'article 23 du projet de loi à l'examen.

B.13. Exposé introductif de Mme Catherine De Bruecker, médiateur fédéral

Mme Catherine De Bruecker, médiateur fédéral, rappelle que le Médiateur plaide depuis longtemps pour l'instauration d'un service garanti suite au constat de situations constitutives de traitements inhumains durant des grèves. Le commentaire du Médiateur fédéral se concentre sur le contenu du service garanti, c'est-à-dire les droits et les besoins essentiels qui doivent être rencontrés en continu, il ne porte pas sur la manière de mettre en place ce service.

L'énumération, à l'article 17 du projet de loi, de certains droits essentiels devant être garantis risque de ne pas répondre aux exigences rappelées par le CPT. Le calcul des besoins en personnel ne peut se limiter à l'organisation des services limitativement énumérés. Des circonstances propres à certaines prisons peuvent nécessiter d'autres mesures. Ainsi, durant la grève survenue pendant l'été 2018, la chaleur dans les cellules à Leuze-en-Hainaut était tellement forte que même si tous les services prévus à l'article 17 étaient assurés, les détenus étaient soumis à un traitement inhumain du fait de leur confinement 23h/24 dans leur cellule surchauffée. La déclaration du CPT prévoit, en son point 11, qu'il faut assurer la sécurité et le traitement humain et

23 uur op 24 hun heel warme cel niet mochten verlaten. Het punt 11 van de verklaring van het CPT bepaalt dat de veiligheid en de menselijke en respectvolle behandeling van de gedetineerden voortdurend moeten worden gewaarborgd. Deze algemene verplichting moet in artikel 17 expliciet worden opgenomen opdat er rekening mee kan worden gehouden bij het opzetten van het plan per instelling en opdat kan worden bepaald wat de noodzakelijke behoeften zijn om aan de doelstelling te voldoen.

De beperking van het recht van de gedetineerde om alleen met zijn naasten schriftelijk en telefonisch contact te onderhouden, lijkt moeilijk te verantwoorden. Dit recht dient te worden uitgebreid tot alle personen en autoriteiten met wie de correspondentie aan geen enkele controle mag worden onderworpen. Telefonisch contact dient mogelijk te zijn met alle toegestane en geregistreerde- telefoonnummers.

Tijdens een staking vereisen de fundamentele rechten van de meest kwetsbare personen die in de gevangenis zijn opgesloten of er verblijven een verhoogde aandacht. Het operationeel plan waarin artikel 19 voorziet, zal daarmee rekening moeten houden. De leefomstandigheden van de kinderen die tijdens de staking met hun ouders in de gevangenis verblijven, moeten worden vrijwaard.

De uitoefening van de rechten van verdediging wordt heel algemeen geformuleerd. Verscheidene voorstellen die bij het wetsontwerp werden gevoegd, geven aan dat moet worden voorzien in het extractierecht en in het recht om contact op te nemen met niet alleen de advocaat maar ook met enig ander toezichthoudend orgaan of controle-instantie.

Het instellen van een intern systeem voor klachtenbeheer zal een belangrijke stap voorwaarts vormen, maar de verwezenlijking ervan blijft onduidelijk. De opleiding van de beampten, die onontbeerlijk is voor meer professionalisering, vereist een toereikend budget en voldoende tijd.

Wat het instellen van een gegarandeerde dienstverlening bij stakingen betreft, zijn bijkomende richtsnoeren nodig om het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen uit te sluiten.

B.14. Inleidende uiteenzetting van mevrouw Barbara Cloet, vertegenwoordigster van de Vaste commissie van de lokale politie

Mevrouw Barbara Cloet, vertegenwoordigster van de Vaste commissie van de lokale politie, zegt niet betrokken te zijn bij het opstellen van de teksten en stelt

respectueus des détenus en continu. Cette obligation générale doit figurer en tant que telle à l'article 17 pour qu'on puisse en tenir compte dans la mise en place du plan par établissement, et déterminer les besoins nécessaires pour rencontrer l'objectif.

Limiter le droit de correspondre et de téléphoner aux seuls contacts avec les proches paraît difficilement justifiable. Ce droit doit être étendu à toutes les personnes et autorités pour lesquelles la correspondance ne peut être soumise à aucun contrôle. Les contacts téléphoniques doivent, quant à eux, être étendus à tous les numéros déjà autorisés et enregistrés.

Pendant une grève, les droits fondamentaux des personnes les plus vulnérables détenues ou hébergées dans la prison nécessitent une attention accrue. Le plan opérationnel prévu à l'article 19 devra en tenir compte. Le régime de vie des enfants hébergés avec leurs parents pendant la grève doit être garanti.

L'exercice des droits de la défense est formulé de manière très générale. Plusieurs propositions jointes au projet indiquent qu'il faut prévoir le droit d'extraction et le droit de contacter non seulement l'avocat, mais aussi tout autre organe de surveillance ou de contrôle.

L'instauration d'un système interne de gestion des plaintes constituera une avancée importante mais sa mise en œuvre paraît encore confuse. La formation des agents, indispensable pour accroître la professionnalisation, exige un budget et un temps suffisants.

Concernant l'instauration d'un service garanti en période de grève, des balises supplémentaires sont nécessaires pour écarter le risque de traitements inhumains et dégradants.

B.14. Exposé introductif de Mme Barbara Cloet, représentante de la Commission permanente de la police locale

Mme Barbara Cloet, représentante de la Commission permanente de la police locale, affirme ne pas avoir été associée à la rédaction des textes à l'examen et n'avoir

geen vergoeding te hebben ontvangen voor haar aanwezigheid. Ze wil het met een aantal collega-korpschefs hebben over de impact van opvoedingen van de politiediensten bij stakingen in de gevangenissen.

Het moge duidelijk zijn een dergelijke inzet van de politie geen echte politietaak is. Een en ander heeft immers enorme gevolgen voor de dagelijkse politiewerking. Door de soms vrij massale aanwezigheid in de gevangenissen moet er worden verzaakt aan een aantal kernopdrachten van de politie. Ook kunnen er enorme veiligheidsrisico's in de gevangenissen ontstaan. Wanneer de politie een aantal taken opneemt van de penitentiaire bewakingsassistenten (PBA's) wordt er ook verzaakt aan de rechten van de gedetineerden.

Op het grondgebied van de politiezone van mevrouw Cloet bevinden er zich drie gevangenissen. In het kader daarvan heeft haar korps, naast de inzet bij stakingen, diverse opdrachten. Het telt 78 operationele krachten en dat is heel belangrijk. In het geval van een staking kan men een beroep doen op eigen personeelsleden, maar ook op personeel van andere politiezones en op personeel van de federale politie. Wanneer er een staking is, zijn er cijfers bepaald inzake de absolute minimumbezetting van politie én PBA's samen. Er moeten 81 personeelsleden worden ingezet per 24 uur, hetgeen dan ook meer is dan mevrouw Cloet aan operationelen in haar korps telt.

Die minimumaantallen zijn houdbaar bij een kortduurende staking van 24 uur, maar zijn zeker niet werkbaar bij een langdurige staking. Dit komt omdat de politie bij een kortduurende staking meewerkt aan een nachregime: geen bezoek, geen wandeling en geen douche. De politie werkt mee aan de beveiliging en aan het mee uitvoeren van de etensbedeling. Met de lage aantallen is er ook elke keer een gevaar aanwezig bij de deuropeningen.

Bij langere stakingen werkt de politie wel mee, ook al is dat haar taak niet. Zij organiseert mee de wandelingen, de douches en de etensbedeling, net om de spanningen binnen de instellingen zo laag mogelijk te houden en de toename van risico van incidenten, spanningen en frustraties zo beperkt mogelijk te houden.

Als het korps ter plaatse komt bij stakingen gaat het altijd om een zeer complexe inschatting, waarbij op voorhand personeelsleden in versterking worden gevraagd. Bij het ter plaatse komen moeten deze worden ingezet op grond van de opkomst van de cipiers. Dat wordt echter pas duidelijk op het moment zelf. Vanuit de

reçu aucune indemnité pour se présenter devant la commission. Elle souhaite discuter avec plusieurs collègues/chefs de corps des répercussions des réquisitions des services de police en cas grèves dans les prisons.

Il est clair qu'un tel déploiement ne constitue pas une réelle mission de police. Ce déploiement aura en effet de lourdes conséquences pour le fonctionnement de la police au quotidien. Les forces de police doivent parfois être présentes en nombre dans les prisons, ce qui les contraint à renoncer à exercer plusieurs de leurs missions essentielles. En outre, des risques pour la sécurité peuvent survenir dans les prisons. Lorsque la police assume certaines des missions des assistants de surveillance pénitentiaire (ASP), les droits des détenus en pâtissent également.

Le territoire de la zone de police de Mme Cloet compte trois prisons. Compte tenu de cet élément, son corps remplit différentes missions en plus d'être déployé en cas de grèves. Son corps compte 78 forces opérationnelles, ce qui est très important. En cas de grève, il peut être fait appel au personnel propre de sa zone, mais aussi au personnel d'autres zones de police et de la police fédérale. En cas de grève, des chiffres sont définis pour ce qui est de l'occupation minimale absolue des agents de police et des ASP. Quarante personnes doivent être déployées par 24 heures, un nombre supérieur au nombre d'agents opérationnels que compte le corps de police de Mme Cloet.

Il est possible de respecter ces chiffres minimums en cas de grève de courte durée (maximum 24 heures), mais certainement pas en cas de grève de longue durée, car, en cas de grève de courte durée, la police travaille en régime de nuit, c'est-à-dire pas de visite, pas de promenade et pas de douche. La police prête main-forte au niveau de la sécurisation et de la distribution des repas. La faiblesse des effectifs implique également que le danger est présent à chaque ouverture d'une porte.

En cas de grèves de plus longue durée, la police apporte son aide, même si ce n'est pas sa mission. Elle aide à organiser les promenades, les douches et les distributions de repas, en vue justement de contenir les tensions au niveau le plus faible possible au sein des établissements et de contenir autant que possible l'augmentation des risques d'incidents, de tensions et de frustrations.

Lorsque le corps arrive à la prison lors d'une grève, il est toujours extrêmement difficile d'estimer la situation, si bien que des membres du personnel sont d'avance demandés en renfort. À leur arrivée sur place, ils doivent être déployés en fonction de la venue ou non des gardiens de prison, ce qu'on ne sait avec certitude

politie stelt men meer en meer een onmogelijkheid vast tot het leveren van steun. Ook politiepersoneelsleden kunnen zich beroepen op stakingsrecht, waarbij ze aangeven dat gevangenisbewaking geen politietak is. Daarnaast zijn er nog de vele onaangekondigde afwezigheden. Altijd moet op het moment zelf worden ingeschat hoeveel personeelsleden er aanwezig zijn en waar men de politie moet inzetten. Alleen dit al houdt volgens mevrouw Cloet een groot veiligheidsrisico in.

Mevrouw Cloet verwijst bij wijze van voorbeeld naar de staking van juni 2018 in de gevangenis van Merksplas. Op dat moment waren er daar 416 gedetineerden aanwezig. Het is bekend dat deze gevangenis zeer aftands is. Een groot deel van de infrastructuur is onbruikbaar geweest door de opstand in 2016. Specifiek aan deze gevangenis is de paviljoenstructuur. De politiemensen moeten worden verdeeld over zes afdelingen. Inzake inschatting en risicoanalyse betekent dat eigenlijk zes kleine gevangenissen. Per afdeling zitten er 65 tot 112 gedetineerden. De gedetineerden zitten er vaak met vier in één cel. Ook twee zalen moeten worden bewaakt, met aantallen tot 112 gedetineerden. Die afdelingen zijn volledig van elkaar gescheiden. Er is nergens een centraal overzicht inzake bewaking. De inschatting van de veiligheidsrisico's is hier zeer moeilijk.

Mevrouw Cloet herinnert zich nog steeds 23 juni 2018, de dag dat zij daar persoonlijk aanwezig was. De staking was toen al een aantal dagen bezig. Het was uitzonderlijk droog en warm. De spanningen in de instelling waren zich aan het opbouwen. Bij het zien van een stakerspost werd de frustratie van de gedetineerden echt voelbaar ten gevolge van de warmte en van de inperking van hun rechten. De PBA's die wel kwamen werken, werden ingezet op afdelingen waarmee zij niet vertrouwd waren, noch met de werking, noch met de gedetineerden. Die laatsten verbleven reeds dagenlang in hun cellen. Die dag was er ook de WK-wedstrijd België-Tunesië. Dit betekende dat alle politiezones van het land heel hun capaciteit moesten inzetten in de steden en gemeenten. Mevrouw Cloet geeft aan dat ze om steun had verzocht, maar die niet had gekregen. Voor de 416 gedetineerden, verdeeld over zes afdelingen, moesten er 19 personeelsleden – PBA's en politie samen – instaan. Dit is natuurlijk niet verantwoord, zeker omdat de etensbedeling in Merksplas niet mogelijk is via een winket. Daardoor moesten er telkens deuren worden geopend bij elke etensbedeling. Er waren interventies nodig naar aanleiding van vechtpartijen in cellen. Dan is het onmogelijk om de politiepersoneelsleden daarover voldoende te briefen. Zij hebben altijd de reflex om ter plaatse te gaan tot bij hun collega. Zij hebben

qu'au moment même. La police constate de plus en plus son incapacité à apporter son aide. Les membres du personnel de la police peuvent également invoquer leur droit de grève, en arguant que la surveillance des prisons n'est pas une mission de police. S'ajoute à cela les nombreuses absences imprévues. Il faut toujours estimer au moment même le nombre de membres du personnel présents et déterminer les lieux où la police doit être déployée. Cet élément à lui seul comporte un risque majeur pour la sécurité selon Mme Cloet.

Mme Cloet cite à titre d'exemple la grève de juin 2018 à la prison de Merksplas, qui comptait à l'époque 416 détenus. Le délabrement extrême de cette prison est bien connu. Une grande partie des infrastructures sont inutilisables depuis les émeutes de 2016. La structure pavillonnaire de cette prison est l'un de ses éléments spécifiques. Les policiers doivent être répartis sur six pavillons. Sur le plan de l'estimation et de l'analyse des risques, cela revient en réalité à surveiller six petites prisons. Chaque pavillon compte entre 65 et 112 détenus. Les détenus sont souvent quatre par cellule. Deux salles, pouvant accueillir jusqu'à 112 détenus, doivent également être surveillées. Ces pavillons sont complètement isolés les uns des autres. La prison est dépourvue d'un poste de surveillance central. Il y est très difficile d'évaluer les risques de sécurité.

Mme Cloet se souvient encore du 23 juin 2018, le jour où elle était sur place. La grève durait déjà depuis quelques jours. Il faisait exceptionnellement sec et chaud. Les tensions s'accumulaient au sein de l'établissement. La frustration des détenus était réellement devenue perceptible après que ces derniers avaient vu le piquet de grève, synonyme de limitation de leurs droits, et ce, dans un contexte de fortes chaleurs. Les ASP qui étaient venus travailler avaient été déployés dans des pavillons qu'ils ne connaissaient pas, qu'il s'agisse de leur fonctionnement ou des détenus. Cela faisait maintenant plusieurs jours que ces derniers n'avaient pas pu quitter leur cellule. C'était aussi le jour du match de Coupe du monde opposant la Belgique à la Tunisie. Dès lors, les zones de police du pays avaient dû déployer l'ensemble de leurs capacités dans les villes et les communes. Mme Cloet indique avoir demandé des renforts, qu'elle n'avait pas obtenus. Dix-neuf membres du personnel – des ASP et des policiers – devaient s'occuper de 416 détenus, répartis sur six pavillons. C'est évidemment irresponsable, d'autant qu'à Merksplas, les portes des cellules sont dépourvues de trappe permettant la distribution des repas, de sorte qu'il fallait ouvrir les portes à chaque distribution de repas. Le personnel présent a dû intervenir à plusieurs reprises pour mettre un terme à des bagarres

onvoldoende kennis van de werking en de procedures binnen de instellingen.

De conclusie van mevrouw Cloet is dat er een verhoogd risico van veiligheidsincidenten is telkenmale de politie ter plaatse moet komen in de gevangenis. De politie is nu eenmaal niet opgeleid om in de gevangenis te werken en de taken van de PBA's over te nemen. Zij is wél opgeleid om ter plaatse te komen in geval van oproer. De gedetineerden bevinden zich tijdens de politieaanwezigheid in onaanvaardbare omstandigheden. Zeer belangrijk ook zijn de gevolgen voor de maatschappelijke dienstverlening, want de lokale politie verzaakt noodgedwongen aan haar basistaken. Omdat PBA's vervangen geen politionele kerntaak is, vraagt mevrouw Cloet om de mogelijkheid van het nemen van maatregelen door de gouverneur al te laten gelden vanaf de eerste dag van de staking, zodat de politie niet meer in de gevangenis moet komen in geval van stakingen, maar enkel in geval van een oproer.

B.15. Inleidende uiteenzetting van de heer Patrick Feys, vertegenwoordiger van de vaste commissie van de lokale politie

De heer Patrick Feys, vertegenwoordiger van de Vaste commissie van de lokale politie, merkt op dat ook hij niet heeft deelgenomen aan de werkzaamheden en dat ook hij niet specifiek wordt betaald voor deze activiteit. Hij verklaart dat hij vandaag hier ook liever niet was geweest, omdat optreden in geval van stakingen eigenlijk geen kerntaak is van de politie. Politie mensen hebben hiervoor namelijk geen vorming gehad. Zij hebben ook geen kennis van de typische werking binnen de gevangenis zelf. Zij zijn niet op de hoogte van de interne noodplannen noch van alle mogelijkheden op het vlak van camera- en veiligheidssystemen. Politie mensen naar penitentiare instellingen sturen bij een staking van het personeel leidt tot extra veiligheidsrisico's.

Bij de broodnodige risicoanalyse zouden alle lichten op rood springen en zou een korpschef moeten stellen dat hij of zij zijn of haar mensen niet stuurt, omdat men hun veiligheid niet kan garanderen. De versterkingen die men vraagt aan de federale politie, zijn de eerste dagen wel vaak mogelijk, maar tijdens het WK waren heel veel politiediensten niet langer in de mogelijkheid om extra capaciteit vrij te maken. Bij de grote stakingen van 2016 heeft men zelfs leerlingen uit de politieschool moeten halen om mee te gaan naar de gevangenis, terwijl zij er nog minder voor zijn opgeleid.

qui avaient éclaté dans des cellules. Il est par ailleurs impossible de briefer suffisamment les policiers à ce sujet. Ils ont toujours le réflexe de se rendre sur place pour venir en aide à leur collègue. Ils ne connaissent pas suffisamment le fonctionnement et les procédures des établissements pénitenciers.

Mme Cloet conclut que le risque d'incidents de sécurité est accru chaque fois que la police doit venir sur place dans les prisons. La police n'est pas formée pour travailler en prison et reprendre les tâches des ASP. En revanche, elle est formée pour venir sur les lieux en cas d'émeutes. Les détenus se trouvent dans des conditions inacceptables durant la présence des services de police. Les conséquences pour les services sociaux sont également très importantes, la police locale étant forcée de négliger ses tâches de base. Dès lors que remplacement des ASP ne relève pas des tâches policières de base, Mme Cloet demande que la possibilité qu'a le gouverneur de prendre des mesures soit appliquée dès le premier jour de grève, afin que la police ne doive plus se rendre dans les prisons en cas de grève, mais uniquement en cas d'émeute.

B.15. Exposé introductif de M. Patrick Feys, représentant de la commission permanente de la police locale

M. Patrick Feys, représentant de la Commission permanente de la police locale, fait observer qu'il n'a pas non plus participé aux travaux et qu'il n'est pas payé spécifiquement pour cette activité. Il précise qu'il aurait préféré ne pas être présent aujourd'hui, dès lors que l'intervention en cas de grève ne relève en fait pas des tâches essentielles de la police. Les agents de police n'ont en effet pas été formés à cet effet. De même, ils ne sont pas au fait du fonctionnement typique régnant au sein des prisons. Ils ne connaissent pas les plans d'urgence internes ni toutes les possibilités en matière de systèmes de caméra et de sécurité. L'envoi d'agents de police dans les établissements pénitentiaires en cas de grève du personnel accroît les risques de sécurité.

Tous les voyants de l'indispensable analyse de risques passeraient au rouge et le chef de corps devrait indiquer qu'il n'envoie pas ses effectifs, dès lors que leur sécurité ne peut être garantie. Souvent, les premiers jours, les renforts demandés à la police fédérale sont possibles, mais pendant la Coupe du monde, de nombreux services de police n'étaient plus en mesure de libérer une capacité supplémentaire. Lors des grandes grèves de 2016, on a même dû faire appel à des élèves de l'école de police pour aider dans les prisons, alors que ceux-ci sont encore moins formés à cet effet.

De samenwerking met en het vertrouwen van de penitentiair beambten vindt de heer Feys heel belangrijk, omdat men elkaar vaak dagelijks ontmoet, ook voor bepaalde acties op het vlak van drugs en uithalingen. De heer Feys wil zich niet mengen in de grond van de stakingen, maar politiemensen hebben ook vaak verlof of inhaalrust gevraagd wanneer ze worden opgevorderd om het personeel van de gevangenissen te gaan vervangen. Dat ligt vanzelfsprekend moeilijk.

Er staan volgens de heer Feys alleszins heel goede zaken in het wetsvoorstel, maar wat bijvoorbeeld met de eerste twee dagen en wat als de politie niet naar de gevangenissen moet gaan, zoals in de voorbereidende teksten staat, wie gaat dan de leemte opvangen als penitentiaire beambten noch de politiediensten kunnen komen. Dit is volgens de heer Feys iets waarover grondig moet nagedacht worden.

B.16. Inleidende uiteenzetting van de heer Philippe Boucar, vertegenwoordiger van de Vaste Commissie van de lokale politie

De heer Philippe Boucar, vertegenwoordiger van de Vaste Commissie van de lokale politie, is verantwoordelijk voor de administratieve politie van de politiezone Zuid, binnen dewelke de gevangenissen van Sint-Gillis, Vorst en Berkendael gelegen zijn. Hij onthoudt dat de rechten van de gedetineerden vanaf de eerste stakingsdag moeten worden gewaarborgd en dat de opleiding van de bewakers moet worden uitgewerkt teneinde te beantwoorden aan de behoeften en aan de rechten van de gedetineerden. Het politiepersoneel is echter niet opgeleid voor de specifieke opdrachten van de gevangenisbewakers. Een politieagent kan een bewaker niet vervangen, hoewel dat bij stakingen al jaren gebeurt.

De spreker stelt zich vragen over de elementen die aanleiding geven tot de incidenten in de gevangenis, namelijk geschonden rechten van de gedetineerden, gebrek aan opleiding, personeelstekort, overbevolking, vijandschap tussen politiemensen en gedetineerden. De politie doet haar best om de orde te bewaren en de humanitaire beginselen in acht te doen nemen, soms ten koste van haar eigen opdrachten, maar heeft geen rol te spelen in de gevangenissen, tenzij om de orde te herstellen.

B.17. Inleidende uiteenzetting van de heer Jurgen De Landsheer, vertegenwoordiger van de Vaste Commissie van de Lokale Politie (VCLP)

De heer Jurgen De Landsheer, vertegenwoordiger van de Vaste Commissie van de Lokale Politie (VCLP), is daarnaast korpschef van de politie in Geraardsbergen/

Pour M. Feys, la collaboration avec les agents pénitentiaires et la confiance de ceux-ci sont très importantes, dès lors que les agents se rencontrent souvent quotidiennement, notamment pour certaines actions en matière de drogues et d'extractions. M. Feys ne tient pas à s'immiscer dans les causes profondes des grèves, mais les policiers ont aussi souvent demandé des congés ou des récupérations lorsqu'ils sont réquisitionnés pour remplacer le personnel pénitentiaire. Il va de soi que c'est délicat.

*Selon M. Feys, il y a certainement des points très positifs dans la proposition de loi, mais *quid*, par exemple, des deux premiers jours et qu'advient-il lorsque la police ne doit pas se rendre dans les prisons, comme le prévoient les textes préparatoires? Qui va combler le vide si ni les agents pénitentiaires ni les services de police ne peuvent venir? Selon M. Feys, cette question mérite mûre réflexion.*

B.16. Exposé introductif de M. Philippe Boucar, représentant de la Commission permanente de la police locale

M. Philippe Boucar, représentant de la Commission permanente de la police locale, est responsable de la police administrative de la zone de police Midi, dans laquelle se trouvent les prisons de Saint-Gilles, Forest et Berkendael, retient que les droits des détenus doivent être garantis depuis le premier jour de grève, que la formation des gardiens doit être développée pour répondre aux besoins et aux droits des détenus. Or les policiers n'ont pas été formés aux missions particulières des gardiens de prison. Un policier ne peut remplacer un gardien, même si c'est ce qui arrive depuis des années en cas de grève.

L'intervenant s'interroge sur les éléments déclencheurs des incidents en prison: droits des détenus bafoués, défaut de formation, carence en personnel, surpopulation, animosité entre policiers et détenus. La police fait de son mieux pour maintenir le calme et faire respecter les principes humanitaires, parfois au détriment de ses propres missions, mais elle n'a pas sa place dans les prisons excepté pour rétablir l'ordre.

B.17. Exposé introductif de M. Jurgen De Landsheer, représentant de la Commission permanente de la Police locale (CPPL)

M. Jurgen De Landsheer, représentant de la Commission permanente de la Police locale (CPPL), est également chef de corps de la police de

Lierde. Er ligt wel geen gevangenis op dat grondgebied, maar in het verleden was hij verbindingsofficier bij meerdere ministers van Justitie.

De heer De Landsheer vat kort het standpunt van de VCLP samen. Vooreerst is er veel begrip voor de leef- en werkomstandigheden van de penitentiair beambten en voor de gedetineerden. De vervanging van de cipers is echter geen taak voor de politie. Binnen de politie bestaat er wel een minimale dienstverlening. Door die acties worden er helaas verlof- en rustperiodes van het politiepersoneel geschrapt. Dat leidt tot interne onrust en schept problemen voor de invulling van de politietaken.

De politie kan geen menswaardige detentie garanderen. Ze ontbreekt immers de kennis, middelen en opleiding om artikel 17 te kunnen uitvoeren. De aandacht voor de eerste 24 en 48 uren zal in de praktijk alleen maar voor problemen zorgen indien er geen aanpassingen komen. Kortom, de plaats van de politie is zeker niet in de gevangnissen.

De politiezones met een gevangenis op hun grondgebied dragen echter wel een verantwoordelijkheid. Zij staan in voor de openbare veiligheid. De politie wil geenszins de veiligheid van de politiemensen die vervangen, of de omwonenden in gevaar brengen. De VCLP pleit voor het opstellen van een convenant waarin de veiligheid wordt gegarandeerd. De gevangenisdirectie, het personeel en de politie moeten in overleg nagaan hoe ze de veiligheid van iedereen kunnen garanderen.

C. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Özlem Özen (PS) kent de moeilijke werkomstandigheden van het gevangenispersoneel en begrijpt dat de uitoefening van het stakingsrecht de enige manier is om te protesteren. De opdrachten nemen toe en de druk wordt groter; het personeel heeft het moeilijk om de basisdienstverlening te verzekeren. De minimale dienstverlening is niet verenigbaar met waardige levensomstandigheden voor de gedetineerden en is dus niet de oplossing.

De spreekster wijst op twee grote problemen: het gebrek aan middelen voor het gerecht (in het bijzonder in de gevangnissen) en het gebrek aan sociaal overleg met het gevangenispersoneel. Zonder het stakingsrecht ter discussie te stellen, moet worden vastgesteld dat bij stakingen de rechten van de gedetineerden, inclusief de rechten van verdediging, worden beperkt. De gedetineerden voelen zich aan hun lot overgelaten.

Grammont-Lierde. Il n'y a certes pas de prison sur ce territoire, mais dans le passé, il a été officier de liaison auprès de plusieurs ministres de la Justice.

M. De Landsheer résume brièvement la position de la CPPL. Tout d'abord, la CPPL comprend très bien les conditions de vie et de travail des agents pénitentiaires et des détenus. Cependant, le remplacement des gardiens de prison n'est pas une tâche qui incombe à la police. Au sein de la police, il y a bel et bien un service minimum. Ces actions ont malheureusement pour effet de priver le personnel de la police de périodes de congé et de repos, ce qui est source de nervosité en interne et pose problème pour l'exécution des tâches de la police.

La police ne peut pas garantir des conditions de détention humaines. Elle ne dispose pas des connaissances, des moyens et de la formation nécessaires pour mettre en œuvre l'article 17. L'attention accordée aux premières 24 et 48 heures ne posera que des problèmes dans la pratique si aucun ajustement n'est effectué. Bref, la place de la police n'est certainement pas dans les prisons.

Cependant, les zones de police ayant une prison sur leur territoire ont bel et bien une responsabilité. Ils sont responsables de la sécurité publique. La police ne souhaite en aucun cas compromettre la sécurité des agents de police qui assurent le remplacement ou des riverains. La CCPL préconise l'élaboration d'une convention garantissant la sécurité. La direction de la prison, le personnel et la police doivent se concerter afin de veiller à garantir la sécurité de tous.

C. Questions et interventions des membres

Mme Özlem Özen (PS) n'ignore pas les conditions de travail pénibles du personnel pénitentiaire et comprend que l'exercice du droit de grève soit la seule manière de protester. Les missions se multiplient et la pression s'accroît, et les agents ont du mal à offrir les prises en charge de base. Le service minimum ne permet pas des conditions de vie décentes pour les détenus et n'est donc pas la solution.

L'intervenante souligne deux problèmes majeurs: le manque de moyens de la Justice (en particulier dans les prisons) et le défaut de concertation sociale avec le personnel pénitentiaire. Sans remettre en cause le droit de grève, il faut constater qu'en cas de grève, les droits des détenus sont réduits, y compris les droits de la défense. Les détenus se sentent laissés pour compte.

Er moet een evenwicht worden gevonden tussen stakingsrecht en waardige detentieomstandigheden. De instelling is dus te duurder (55 000 euro per gedetineerde per jaar), omdat, zoals uit de recidivegraad blijkt, een en ander niet werkt. Zou ze niet volledig herdacht moeten worden?

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen) dankt de sprekers voor de leerrijke en boeiende standpunten vanuit diverse invalshoeken. Hoewel hij dat niet vaak zegt en zeker geen tsjeef wil zijn, vindt hij dat in deze iedereen gelijk heeft. Hij begrijpt de mensen die de tekst steunen omdat ze pleiten voor humane leefomstandigheden. De vele niet opgenomen verlofdagen, het chronisch tekort aan personeel, de overbevolking enzovoort. De heer Van Hecke snapt de oorzaken van syndicale actie.

Hij begrijpt ook de politiemensen die zeggen dat ze er niet voor uitgerust zijn en niet vertrouwd zijn met de gevangeniswereld. Zij wijzen ook op de mogelijke veiligheidsproblemen, ook voor hun eigen mensen.

Hij begrijpt dan ook de situatie van iedereen. Maar dat lost op zich niets op. De vaststellingen en rapporten over de situatie bij langdurige stakingen blijven immers overeind en daarop moet wel een antwoord komen. Er moet een basisoplossing komen voor de oorzaken van de syndicale acties.

Als er dan toch gestaakt wordt, moet er een evenwicht worden gevonden tussen syndicale rechten en duidelijke garanties inzake humane leefomstandigheden. Dat is echter een moeilijk evenwicht om te vinden. Men mag niemand dwingen om voor het ene of het andere te kiezen. Ze moeten zo goed mogelijk worden gecombineerd. Vandaar dat de heer Van Hecke maar een enkele vraag wil stellen aan de vertegenwoordigers van de syndicale organisaties: hoe zien zij dat evenwicht? Naar verluidt zouden zij eerst de grondoorzaken van de stakingen willen aanpakken en daarmee kan de heer Van Hecke zich akkoord verklaren. Maar wat als er toch een staking komt die meerdere dagen duurt, hoe kan men dan het evenwicht vinden? Wat vinden de vakbonden zelf aanvaardbaar qua inzet en qua beschikbaarheid?

De heer Christian Brotcorne (cdH) is geen voorstander van de minimumdienstverlening, maar had liever vooruitgang geboekt inzake het *ad hoc*-protocol. In dit vraagstuk komt het erop aan de inachtneming van de waardigheid van de gedetineerden te verzoenen met die van het stakingsrecht en met de identificatie van eenieder verantwoordelijkheid wanneer er een

Il faut trouver un équilibre entre droit de grève et conditions dignes de détention. L'institution coûte d'autant plus cher (55 000 euros par détenu et par an) que cela ne fonctionne pas, vu le taux de récidive. Ne faudrait-il pas la repenser en totalité?

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen) remercie les orateurs pour leurs points de vue instructifs et très intéressants, qui reflètent différents éclairages. Bien qu'il n'ait pas l'habitude de le dire et qu'il ne veuille certainement pas faire le tartufe, il pense que tout le monde a raison. Il comprend les personnes qui soutiennent le texte parce qu'elles plaident en faveur de conditions de vie humaines. Qu'il s'agisse des nombreux jours de congé non pris, du manque chronique de personnel, de la surpopulation, etc., M. Van Hecke comprend les causes de l'action syndicale.

Il comprend également les policiers qui disent qu'ils ne sont pas équipés pour effectuer cette tâche et qu'ils ne connaissent pas bien le monde carcéral. Les policiers soulignent également les problèmes de sécurité potentiels, y compris dans leurs propres rangs.

Il comprend dès lors la situation de chacun. Mais cela ne résout rien en soi. En effet, les constatations et les rapports concernant la situation en cas de grèves de longue durée restent inchangés et il faut bien y apporter une solution. Il faut remédier de manière fondamentale aux causes des actions syndicales.

Si la grève a lieu malgré tout, il convient de trouver un équilibre entre les droits syndicaux et des garanties claires en matière de conditions de vie humaines. Cet équilibre est toutefois difficile à trouver. Personne ne peut être contraint d'opter en faveur de l'un ou l'autre aspect. Ces deux aspects doivent être conciliés le mieux possible. C'est pourquoi M. Van Hecke ne souhaite poser qu'une seule question aux représentants des organisations syndicales: comment conçoivent-ils cet équilibre? Il semble qu'ils souhaiteraient d'abord s'attaquer aux causes profondes des grèves et M. Van Hecke peut souscrire à ce point de vue. Mais si une grève de plusieurs jours a néanmoins lieu, comment peut-on dans ce cas trouver l'équilibre? Quelles sont, pour les syndicats eux-mêmes, les limites acceptables en termes de mobilisation et de disponibilité?

M. Christian Brotcorne (cdH) n'est pas favorable au service minimum mais aurait voulu voir évoluer le protocole *ad hoc*. La problématique appelle une conciliation du respect de la dignité des détenus avec celui du droit de grève ainsi que l'identification des responsabilités de chacun en cas de problème. Au-delà de 24 heures, il n'est pas possible de confier aux forces de police la

probleem rijst. Het is niet mogelijk de politiediensten langer dan 24 uur te belasten met de gevangenisdienst. Het federale niveau mag zijn verantwoordelijkheden niet doorschuiven andere beleidsniveaus.

Bovendien mogen de regeling van de minimumdienstverlening en de nagestreefde verbetering van het gevangenisbeleid niet in één en dezelfde tekst worden behandeld: het gaat om twee afzonderlijke vraagstukken. Al vijftien jaar lang wordt in België geen volwaardig gevangenisbeleid gevoerd en het valt te vrezen dat sommige bepalingen van de tekst niet zo snel in werking zullen treden als die welke op de minimumdienstverlening betrekking hebben.

Een eerste vraag aangaande de opvorderingsbevoegdheid van de gouverneur vervalt, aangezien die laatste louter interne personeelsleden van de gevangenis mag opvorderen.

Waarin wordt voorzien wanneer de staking minder lang duurt dan de 48 uur waarvan in sprake is?

Tot slot dreigen sommige politievakbonden ermee bij een staking geen dienst in de gevangenissen te zullen waarborgen. Eenieders syndicale rechten moeten worden in acht genomen.

Mevrouw Sophie De Wit (N-VA) vond het bijzonder interessant om alle stemmen naast elkaar te kunnen horen. Er is echter één stem die ontbreekt – al kan het niet anders – en dat is die van de gedetineerde zelf, iemand die ons vertelt hoe het voelt om twee weken met dezelfde onderbroek rond te lopen. Dat zou het rauwe beeld dat we hebben gekregen, net iets vollediger maken.

Mevrouw De Wit vond de toelichting van de gevangenisdirectie erg algemeen en wou graag horen hoe zij de situatie persoonlijk beleeft. Mevrouw De Wit verwijst naar een goede vriendin bij de directie van Sint-Gillis. Bij de laatste staking stuurde haar echtgenoot een sms om te melden dat de minimale dienstverlening bij hen thuis alvast een feit was. Zijn echtgenote was immers dag en nacht in de gevangenis om mee te helpen.

De vakbonden hebben hun beleving duidelijk verwoord. Mevrouw De Wit begrijpt dat de werkomstandigheden helemaal niet goed zijn. Zij heeft ook de beleving van de politiediensten gehoord. Zij moeten een taak vervullen die niet de hunne is, waardoor andere taken blijven liggen. Tijdens de laatste staking was er ook de noodkreet van de gevangenisdirecteur zelf. Daarover had mevrouw De Wit vandaag graag meer vernomen, los van het wetsontwerp. Hoe ervaart de directie de situatie? Zij wordt immers geconfronteerd

mission d'assurer le service en prison. Le fédéral ne peut abandonner ses responsabilités à d'autres niveaux de pouvoir.

Par ailleurs, on ne peut mêler dans un seul et même texte le règlement du service minimum et l'objectif d'amélioration de la politique carcérale: ce sont deux problématiques distinctes. Cela fait 15 ans qu'on n'assume pas une véritable politique carcérale en Belgique et on peut craindre que certaines dispositions du texte n'entrent pas aussi vite en vigueur que celles qui concernent le service minimum.

Une première question relative au pouvoir de réquisition du gouverneur est sans objet, puisque celui-ci ne peut requérir que des membres du personnel interne de la prison.

Qu'est-il prévu quand la grève est d'une durée inférieure aux 48 heures dont parle le texte?

Enfin, certaines organisations syndicales de policiers menacent de refuser d'assurer un service dans les prisons en cas de grève. Les droits syndicaux de tous doivent être également respectés.

Mme Sophie De Wit (N-VA) a jugé particulièrement intéressant de pouvoir entendre toutes les voix parallèlement. Cependant, il manque une voix – bien qu'il ne puisse en être autrement – et c'est celle du détenu lui-même, détenu qui pourrait dire ce que cela fait de se promener durant deux semaines avec les mêmes sous-vêtements. Cette voix permettrait de compléter l'image brute qui a été présentée.

Mme De Wit estime que l'exposé de la direction de la prison était très général et aimerait savoir comment elle vit personnellement cette situation. Mme De Wit parle d'une bonne amie à la direction de Saint-Gilles. Lors de la dernière grève, son mari a envoyé un SMS pour signaler que le service minimum était déjà un fait à domicile. Son épouse était en effet à la prison jour et nuit pour y apporter son aide.

Les syndicats ont clairement exprimé leurs perceptions. Mme De Wit comprend que les conditions de travail ne sont pas bonnes du tout. Elle a également pris connaissance de la perception des services de police. Ces services doivent accomplir une tâche qui n'est pas la leur, laissant d'autres tâches de côté. Lors de la dernière grève, le directeur de la prison a lui-même également lancé un appel à l'aide. Mme De Wit aurait aimé en savoir plus à ce sujet aujourd'hui, indépendamment du projet de loi. Comment

met veel verschillende belangen en het is verschrikkelijk moeilijk om daar een evenwicht in te vinden. Er zijn de gedetineerden met hun rechten, er is het personeel dat ook zijn rechten heeft en goede werkomstandigheden verdient, zowel de directie, de sociale dienst als uiteraard het bewakingspersoneel, en er is de politie. Hoe kan dat allemaal in elkaar worden gepuzzeld?

Mevrouw De Wit dacht steeds dat een deel van de oplossing in de minimale dienstverlening lag, maar vandaag hoorde ze ook andere stemmen. Men heeft daarstraks immers gezegd niet te kijken naar het buitenland, want in Nederland zijn de gedetineerden tevreden met hun "chef" of penitentiair beampte. In Tilburg waren zij inderdaad erg tevreden over het verblijf in de gevangenis. Maar België is zowat het enige land zonder een of andere vorm van minimale of gegarandeerde dienstverlening. Mevrouw De Wit kent de gevangenis van landen niet, maar het lijkt haar goed mogelijk dat er ook elders problemen zijn met het personeel of met verouderde gevangenissen. Daarover zou ze graag meer vernemen.

En als er ook in andere landen sprake is van onderfinanciering, slechte infrastructuur of personeelstekort, dan is de vraag hoe men de zaken daar heeft kunnen oplossen. Hoe heeft men daar een evenwicht kunnen bereiken, de belangen dichter bij mekaar kunnen brengen? Daar is het ons immers om te doen. Het gaat er niet om de ene beroepsgroep harder aan te pakken dan de andere. Het gaat erom dat er een probleem is en dat daar een oplossing voor moet worden gevonden, dat de verschillende belangen met elkaar moeten worden verenigd.

Mevrouw De Wit sluit zich aan bij de vraag van de heer Van Hecke. Waar zit die balans? Waar is het evenwicht overschreden? De oplossing waarmee de minister naar de commissie is gekomen, leek haar redelijk gebalanceerd, maar vandaag lijkt dat misschien toch niet het geval te zijn. Maar waar ligt het evenwicht dan wel? We zullen toch iets moeten vinden. Als het in andere landen kan, waarom zou het hier dan niet kunnen? Het kan toch niet dat België het enige land is waar het niet lukt? En als iedereen er uiteindelijk de brui aan geeft, waar staan we dan? De politie heeft al eens gezegd dat het haar te veel werd, waarna het leger moest inspringen.

D. Antwoorden van de sprekers

De heer Frédéric de Thier antwoordt dat de stakingen sterk verschillen naargelang de infrastructuur van de gevangenis en de graad van overbevolking. Hij is het eens

la direction perçoit-elle la situation? Elle est en effet confrontée à de nombreux intérêts différents et il est extrêmement difficile de trouver un équilibre entre eux. Il y a, d'une part, les détenus, qui ont leurs droits, et, d'autre part, le personnel, qui a aussi ses droits et mérite de travailler dans de bonnes conditions, aussi bien au niveau de la direction qu'au niveau du service social et, bien sûr, du personnel de surveillance. Et il faut y ajouter la police. Comment tout cela peut-il être harmonisé?

Mme De Wit a toujours pensé qu'une partie de la solution résidait dans le service minimum, mais, aujourd'hui, elle a aussi entendu d'autres voix. En effet, il a récemment été dit qu'il ne fallait pas s'inspirer de l'étranger car, aux Pays-Bas, les détenus sont satisfaits de leur "chef" ou de leur agent pénitentiaire. À Tilburg, les détenus étaient en effet très satisfaits de leur séjour en prison. Mais la Belgique est presque le seul pays qui ne dispose d'aucune forme de service minimum ou garanti. Mme De Wit ne connaît pas les prisons de tous les pays mais il lui semble possible qu'il y ait des problèmes de personnel ou des prisons vétustes ailleurs. Elle aimerait en savoir plus à ce sujet.

Et s'il est également question de sous-financement, d'une mauvaise infrastructure ou d'un manque de personnel dans d'autres pays, le tout est de savoir comment des solutions ont pu y être trouvées. Comment a-t-il été possible d'y trouver un équilibre, de faire converger les intérêts? C'est en effet ce que nous devons faire. Il ne s'agit pas de s'attaquer plus durement à un groupe professionnel qu'à une autre. Il s'agit de trouver une solution à un problème existant, de concilier les différents intérêts.

Mme De Wit se rallie à la question de M. Van Hecke. Où est cet équilibre? Où est-il dépassé? La solution que le ministre avait proposée devant la commission, lui semblait raisonnablement équilibrée. Or, il semblerait que ce ne soit pourtant pas le cas aujourd'hui. Mais où se situe l'équilibre alors? Il nous faudra tout de même trouver quelque chose. Si c'est possible dans d'autres pays, pourquoi ne serait-ce pas le cas chez nous? Il ne se peut tout de même pas que la Belgique soit le seul pays où ce n'est pas possible. En outre, si tout le monde abandonne, à quoi cela va-t-il nous mener? La police a déjà affirmé que la tâche devenait trop lourde pour elle, après quoi l'armée a dû intervenir.

D. Réponses des orateurs

M. Frédéric de Thier répond que les grèves sont très différentes selon l'infrastructure de la prison et son taux de surpopulation. Il rejoint les organisations syndicales

met de vakbondsorganisaties dat de omstandigheden in de Belgische gevangenissen mensonwaardig zijn, met of zonder gegarandeerde dienstverlening.

Tijdens stakingen zit de directie tussen twee vuren: het personeel en de gevangenen. De heer de Thier was het soms oneens met de stakende personeelsleden. Dat is tegenstrijdig en zwaar.

De heer Axel Piers is het eens met de woorden van zijn collega: de enige die geen stakingsrecht heeft, is de directeur. Het is altijd mogelijk om verbeteringen in de sector af te dwingen zonder daarom steeds naar stakingen te grijpen. Waarom zichzelf het leven moeilijk maken met een ingewikkelde procedure die moeilijk toe te passen valt? De spreker stelt voor om de terugkeer naar de regale functies te overwegen, die onderhandelingen over alles mogelijk maken zonder het werk neer te leggen.

De heer Luc Riguelle bevestigt dat de stakingen verschillen naargelang de infrastructuur van de gevangenissen en de organisatie ervan. In Marche-en-Famenne – een moderne gevangenis – geldt voor de gevangenen een “halfvrije” regeling binnen de gevangenis tijdens een deel van de dag. Bij stakingen wordt die regeling opgeschort. Elementaire rechten worden dan niet nageleefd, wat leidt tot rechtszaken in kortgeding. Zo raken we de kern van het begrip van continuïteit van openbare dienstverlening. De deuren mogen niet worden opengezet, maar men mag aan de gevangen ook geen mensonwaardige toestanden opleggen. De spreker erkent dat het overleg maximaal gevoerd moet worden, maar roept de vakbonden op zich verantwoordelijk op te stellen.

Mevrouw Marie Berquin verwijst naar de mededeling van het Observatorium in 2016 over wat gevangenen tijdens stakingen ondergaan en naar de vaststellingen van het CPT na zijn bezoeken. Wanneer een instelling niet in staat is de grondrechten van de gevangenen te verzoenen met het stakingsrecht van de personeelsleden, is het raadzaam om over het bestaan van deze instelling een reflectie te houden.

De heer Jos Mermans vindt het moeilijk om als verantwoordelijke van een vakbondsorganisatie op de vragen te antwoorden. Er werden immers heel wat vragen gesteld, ook vragen waar de vakbonden niet bij betrokken zijn. Hij gaat vervolgens dieper in op de vraag hoe een en ander zal worden georganiseerd bij stakingen van kortere duur. Het wetsontwerp, dat nog door de Kamer moet worden aangenomen, zal vervolgens moeten worden uitgevoerd. Er rust een belangrijke taak en een grote verantwoordelijkheid op de schouders van de gevangenisdirecteurs en, bij nationale stakingen, van

selon lesquelles les conditions carcérales sont indignes en Belgique, avec ou sans service garanti.

Pendant les grèves, la direction se retrouve entre le personnel et les détenus. M. de Thier s'est parfois senti en opposition avec les agents en grève. C'est paradoxal et difficile à vivre.

M. Axel Piers approuve les propos de son collègue: le seul qui n'ait pas le droit de grève, c'est le directeur. Il est toujours possible de négocier des améliorations dans le secteur sans toujours recourir à la grève. Pourquoi s'embarrasser d'une procédure complexe et difficile à mettre en œuvre? L'intervenant propose d'envisager la piste de retour aux fonctions régaliennes, qui permettent de tout négocier sans arrêter de travailler.

M. Luc Riguelle confirme que les grèves peuvent différer en fonction de l'infrastructure des prisons et de l'organisation de celles-ci. À Marche-en-Famenne – infrastructure moderne –, les détenus bénéficient d'un régime de semi-liberté à l'intérieur de la prison pendant une partie de la journée. En temps de grève, ce régime est suspendu. Des droits élémentaires n'y sont donc pas respectés, entraînant des actions en référé. On est là au cœur de la notion de continuité du service public. On ne peut ouvrir les portes, mais on ne peut imposer des situations inhumaines aux détenus. Considérant qu'il faut pousser la concertation au maximum, l'intervenant en appelle à la responsabilisation des syndicats.

Mme Marie Berquin renvoie à la notice publiée par l'Observatoire en 2016 sur le vécu des détenus en temps de grève et aux constats précis du CPT à l'issue de ses visites. Si une institution ne permet pas de concilier les droits fondamentaux des détenus et le droit de grève des agents, il convient de mener une réflexion sur l'existence de cette institution.

M. Jos Mermans estime qu'il est difficile de répondre aux questions en tant que responsable d'une organisation syndicale. De nombreuses questions ont en effet été posées, y compris des questions qui ne concernent pas les syndicats. L'orateur aborde ensuite plus en profondeur la question relative à l'organisation des prisons en cas de grèves de courte durée à l'avenir. Le projet de loi, qui doit encore être adopté par la Chambre, devra être mis en œuvre par la suite. Une tâche majeure et une lourde responsabilité reposent sur les épaules des directeurs de prison et, en cas de grève nationale, sur celles

de directeur-generaal. Dat zijn de eerste aanspreekpunten. Wanneer op dat niveau geen oplossing kan worden gevonden, zal de gouverneur zeer snel moeten reageren. De voorgestelde tussenoplossing, namelijk het consulteren van de verantwoordelijke leiders van de representatieve vakbonden – wat juridisch een heel ander begrip is dan de verantwoordelijken van de vakbonden – heeft maar weinig kans op slagen. Men heeft het over een maximale responsabilisering van de vakorganisaties, maar het is niet erg realistisch dat een vakorganisatie die geen stakingsaanzegging heeft ingediend, zal optreden om een oplossing te vinden voor een staking die georganiseerd werd door een andere vakbond. De facto zijn er dus maar twee niveaus waarop beslissingen kunnen worden genomen met betrekking tot de minimale dienstverlening: dat van de gevangenisdirecteur en dat van de gouverneur.

De heer Gino Hoppe wil in eerste instantie de vragen beantwoorden over de situatie in het buitenland. De schrijnende omstandigheden in de Belgische gevangenis zijn ondertussen bekend. Hij raadt de leden aan om inderdaad eens te gaan kijken in gevangenissen in Nederland of Duitsland. Een paar jaar geleden heeft de spreker meegewerkt in de gevangenis van Bielefeld in Duitsland. Het systeem van de detentiehuizen daar vond hij schitterend. Het is de taak van de overheid om het ganse detentiesysteem in ons land aan te pakken. Daarvoor moeten er gevangenissen gebouwd worden die voldoen aan de eisen en moet er voldoende personeel ingezet worden, zodat gedetineerden op een correcte manier kunnen re-integreren in de maatschappij. Toen het EK in Nederland en België werd georganiseerd, had men in Nederland op voorhand al bijkomende capaciteit vrijgemaakt in de gevangenissen. In België duurt het vijf jaar om de stenen te bestellen voor de strafinstelling van Dendermonde. Wie de gevangenis van Dendermonde bezoekt, zal zien in welke schrijnende omstandigheden het personeel daar moet werken en gedetineerden hun detentie moeten ondergaan.

Als er een staking is, dan weet de ACOD via tellingen aan de piketten en cijfers van de overheid hoeveel mensen er aan het werk zijn. Zij krijgen ook cijfers over het aantal politiemensen dat er aanwezig is om de taken over te nemen. De spreker is telkens verbaasd dat er op een stakingsdag op die manier meer personeel aanwezig is dan op een normale werkdag. Hij vraagt zich af waarom er op een stakingsdag meer mensen nodig zijn.

Voor de ACOD is het van kapitaal belang dat de werkwilligen tijdens de stakingen flexibel kunnen worden ingezet op alle diensten. Elk personeelslid is initieel aangeworven als penitentiair bewakingsassistent en moet dus alle basistaken kunnen uitvoeren. Het verbaast de

du directeur général. Ces derniers sont les premiers interlocuteurs. Si aucune solution ne peut être trouvée à ce niveau, le gouverneur devra réagir très rapidement. La solution intermédiaire proposée, à savoir consulter les dirigeants responsables des syndicats représentatifs – ce qui juridiquement est un concept tout à fait différent de celui des responsables des syndicats – a peu de chances de réussir. Il est question d'une responsabilisation maximale des organisations syndicales. Il n'est toutefois pas très réaliste qu'une organisation syndicale qui n'a pas déposé de préavis de grève intervienne afin de trouver une solution à une grève qui a été organisée par un autre syndicat. *De facto*, il n'y a que deux niveaux auxquels des décisions peuvent être prises concernant le service minimum, à savoir celui du directeur de prison et celui du gouverneur.

M. Gino Hoppe souhaite tout d'abord répondre aux questions concernant la situation à l'étranger. Nous connaissons maintenant les conditions pénibles dans les prisons belges. Il conseille en effet aux membres d'aller jeter un coup d'œil dans les prisons aux Pays-Bas ou en Allemagne. Il y a quelques années, l'orateur a travaillé dans la prison de Bielefeld en Allemagne. Selon lui, le système des maisons de détention y est brillant. Il incombe au gouvernement d'améliorer l'ensemble du système de détention dans notre pays. À cette fin, il faut construire des prisons qui répondent aux exigences et prévoir suffisamment de personnel pour que les détenus puissent se réinsérer correctement dans la société. Lorsque le Championnat d'Europe de football a été organisé aux Pays-Bas et en Belgique, des capacités supplémentaires avaient déjà été libérées à l'avance dans les prisons néerlandaises. En Belgique, il faut cinq ans pour commander les pierres de l'établissement pénitentiaire de Termonde. Toute personne visitant la prison de Termonde constatera les circonstances pénibles dans lesquelles le personnel doit travailler et dans lesquelles les détenus doivent subir leur détention.

En cas de grève, la CGSP sait combien de personnes travaillent par le biais de comptages aux piquets de grève et par le biais des chiffres des autorités. Elle reçoit également des chiffres concernant le nombre d'agents de police présents pour reprendre les tâches. L'orateur est toujours surpris de constater qu'un jour de grève, il y a plus de personnel présent que lors d'une journée de travail normale. Il se demande pourquoi on a besoin de plus de personnes un jour de grève.

Pour la CGSP, il est de la plus haute importance que les personnes souhaitant travailler pendant les grèves puissent être affectées de manière flexible à tous les services. Chaque membre du personnel est initialement recruté en tant qu'assistant de surveillance

heer Hoppe dat iemand die op een normale werkdag op de werkplaats werkt tijdens de staking de hele dag werkt op een lege werkplaats, omdat er dan geen gedetineerden naar die werkplaats komen. Los van het KB moet er dus bekeken worden welke posten er bezet moeten worden tijdens een staking om de belangrijkste noden van de gedetineerden te beantwoorden. Het aanwezige personeel moet dus op een correcte manier worden ingezet. Als die oefening is gemaakt, dan is de heer Hoppe ervan overtuigd dat er met de werkwil-ligen al heel wat van die noodzakelijke posten kunnen ingevuld worden, op voorwaarde dat ze dan ook op de juiste manier worden ingezet. Dat is vandaag niet het geval. De ACOD stelt voor om dus eerst die oefening te maken en te evalueren. Per gevangenis moeten dan in een basisoverlegcomité de taken en posten worden gedefinieerd die ingevuld moeten worden tijdens stakingen. Daarover is overleg nodig. Het is niet nodig om in evenveel personeel te voorzien voor elke taak op een stakingsdag. Pas na de evaluatie van die oefening kan er iets besloten worden over wat er nog nodig is in de toekomst.

De heer Michel Jacobs antwoordt de heer Brotcorne dat niet de vakbondsorganisaties hebben geweigerd protocol nr. 351 te bespreken en te evalueren, maar de minister van Justitie.

Op het voorstel van de heer Piers om de onderhandelingen te voeren zoals in het leger, antwoordt de spreker dat het vraagstuk van de overbevolking al zeker van het jaar 2000 dateert en dat er sindsdien, behalve het verhogen van het aantal bedden, geen enkele vooruitgang werd geboekt. De spreker betreurt dat de beleidsmakers de penitentiare instellingen bewust willen onderfinancieren.

Als antwoord op de kritiek dat het de vakbondsorganisaties aan ernst ontbreekt, haalt de spreker het voorbeeld aan van het protocolakkoord dat door de minister van Justitie aan bepaalde vakbondsafvaardigingen werd voorgelegd na de grote staking van 2016. Twee jaar later wordt dat akkoord nog altijd niet toegepast. Hij betreurt dat de minister van Justitie regelmatig zijn woord niet houdt.

De heer Filip Dudal zegt dat elke staking er een te veel is en dat de vakbond de voorbije jaren daadwerkelijk zijn verantwoordelijkheid heeft opgenomen. De staking van juni 2018 is volgens hem integraal voor rekening van de minister, die zo nodig in een persmededeling moest verklaren dat de minimale dienstverlening een feit was.

penitentiare et doit donc être en mesure d'accomplir toutes les tâches de base. M. Hoppe s'étonne qu'une personne qui, lors d'une journée normale, travaille à l'atelier, se retrouve à travailler toute la journée dans un atelier vide un jour de grève, car aucun détenu ne vient à l'atelier. Indépendamment de l'arrêté royal, il est donc nécessaire d'examiner quels postes doivent être pourvus en cas de grève pour répondre aux besoins les plus importants des détenus. Le personnel présent doit donc être affecté correctement. Une fois cet exercice réalisé, M. Hoppe est convaincu qu'un grand nombre des postes nécessaires pourront déjà être assurés par ceux qui souhaitent travailler, à condition qu'ils soient affectés correctement. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. La CGSP propose donc de commencer par réaliser cet exercice puis de l'évaluer. Dans chaque prison, un comité de concertation de base devrait alors définir les tâches à accomplir et les postes à assurer en cas de grève. Une concertation est nécessaire à ce sujet. Il n'est pas nécessaire de prévoir le même nombre de membres du personnel pour chaque tâche un jour de grève. Ce n'est qu'après l'évaluation de cet exercice que l'on pourra décider de ce qu'il est encore nécessaire de faire à l'avenir.

M. Michel Jacobs répond à M. Brotcorne que ce ne sont pas les organisations syndicales qui ont refusé de débattre et d'évaluer le protocole n° 351 mais le ministre de la Justice.

À la proposition de M. Piers de négocier comme à l'armée, il réplique que le problème de surpopulation date au minimum de l'an 2 000 et qu'il n'y a eu aucune avancée depuis, hormis la création de lits supplémentaires. L'intervenant déplore une volonté délibérée du politique de sous-financer les institutions pénitentiaires.

En réponse à la critique du manque de sérieux des organisations syndicales, il donne l'exemple du protocole d'accord proposé par le ministre de la Justice à certaines délégations syndicales après la grande grève de 2016, et qui n'est toujours pas appliqué après deux ans. Il regrette que le ministre de la Justice manque régulièrement à sa parole.

M. Filip Dudal indique que chaque grève est une grève de trop et que, ces dernières années, son syndicat a réellement pris ses responsabilités. La grève de juin 2018 est à mettre, selon lui, intégralement sur le compte du ministre, qui a cru bon de déclarer par voie de communiqué de presse que le service minimum était un fait.

Wat het overleg betreft, verwijst de heer Dudal naar het stakingsprotocol 351 dat nooit ten volle werd gehonoreerd. Bij een stakingsaanzegging van tien dagen is er een verplicht overleg na vier dagen en de zevende dag moeten de vakbonden eventuele actie melden. Maar in Vlaanderen is er ook de preliminaire procedure, die inhoudt dat men 30 dagen kan overleggen zonder het werk te onderbreken. In de praktijk pleegt de directie dan meestal eenmaal overleg na ongeveer vier dagen en vervolgens niets meer. De vakbonden willen nochtans de afgesproken overlegmomenten en voorwaarden van protocol 351 wel degelijk naleven.

De vakbonden leveren volgens de heer Dudal grote inspanningen voor het overleg, maar de protocollen worden noch plaatselijk, noch nationaal nageleefd. Was dat wel het geval, dan zouden er veel minder stakingen zijn. De Nederlandstalige vakbonden hebben in 2016 bijvoorbeeld een protocol afgesloten over onder andere het aantal telefoons in de cellen en een gevangenispopulatie onder de 10 000. Geen van die doelen werd gerealiseerd wegens gebrek aan middelen. Het gaat dus niet enkel om arbeidsomstandigheden, maar ook om afspraken die niet worden nageleefd. Het naleven van protocollen zou volgens de heer Dudal afdwingbaar moeten zijn.

Mevrouw Claudine Coupienne weerlegt de beschuldiging als zouden de vakbondsorganisaties zich onverantwoordelijk opstellen: hebben zij schuld aan de permanente onderfinanciering van het departement? Wat kunnen zij ondernemen wanneer het overleg niets oplevert en wanneer de minister en zijn vertegenwoordigers zich weliswaar bewust zijn van de noden, maar de Inspectie van Financiën weigert de budgetten vrij te maken?

Dat dergelijke gebeurtenissen zich niet voordoen in Nederland heeft wellicht te maken met het feit dat de detentieomstandigheden en het detentiebeleid er anders zijn. Wanneer vakbondsorganisaties onwaardige detentieomstandigheden aan de kaak stellen, getuigt dat niet van onverantwoordelijkheid.

De heer Guido Herman wijst erop dat veel zaken, en ook de structurele context, voor zijn dienst herkenbaar zijn. *Mevrouw De Wit* heeft het gehad over “*le vécu du détenu*”, maar de federale ombudsman merkt op dat zijn dienst vrij goed weet hoe de gedetineerde dat beleeft, omdat hij met gedetineerde burgers wordt geconfronteerd.

In de klachtenprocedures is verwezen naar de commissies van toezicht, die uitstekend geplaatst zijn om de realiteit van de gedetineerde burger te kunnen

En ce qui concerne la concertation, M. Dudal renvoie au protocole de grève 351, qui n’a jamais été honoré pleinement. Dans le cas d’un préavis de grève de 10 jours, une concertation est obligatoire après 4 jours et, le 7^e jour, les syndicats doivent, le cas échéant, annoncer les actions qu’ils comptent entreprendre. En Flandre, il existe en outre la procédure préliminaire, qui prévoit la possibilité de se concerter pendant 30 jours sans interrompre le travail. Dans la pratique, la direction se concerte généralement une seule fois avec les syndicats après environ 4 jours et puis, plus rien. De leur côté, les syndicats ont bel et bien la volonté de respecter les moments de concertation convenus ainsi que les conditions du protocole 351.

M. Dudal estime que les syndicats font de grands efforts au niveau de la concertation, mais que les protocoles ne sont pas respectés, ni à l’échelon local, ni à l’échelon national. Si c’était le cas, il y aurait beaucoup moins de grèves. Par exemple, en 2016, les syndicats néerlandophones ont conclu un protocole sur le nombre de téléphones dans les cellules et sur un plafonnement de la population carcérale à moins de 10 000 détenus. Aucun de ces objectifs n’a été réalisé par manque de moyens. Il ne s’agit donc pas uniquement des conditions de travail, mais aussi du non-respect d’accords conclus. M. Dudal estime qu’il faudrait donner une force contraignante aux protocoles signés.

Mme Claudine Coupienne réfute l’accusation d’irresponsabilité adressée aux organisations syndicales: sont-elles responsables de la sous-budgétisation permanente du département? Quand les concertations n’aboutissent à rien, que le ministre et ses représentants sont conscients des besoins mais que l’Inspection des Finances refuse de libérer les budgets, que peuvent-elles faire?

Si de tels événements ne se produisent pas aux Pays-Bas, c’est sans doute que les conditions de détention et la politique d’emprisonnement sont différentes. Quand les syndicats dénoncent des conditions de détention indignes, ce n’est pas de l’irresponsabilité.

M. Guido Herman souligne que de nombreux éléments évoqués, y compris le contexte structurel sont connus de son service. *Mme De Wit* a parlé du “*vécu du détenu*”, mais le médiateur fédéral fait observer que son service a une assez bonne idée de ce que vivent les détenus de par les contacts qu’il a avec des citoyens détenus.

Lors des procédures de traitement des plaintes, il est renvoyé aux commissions de surveillance, qui sont extrêmement bien placées pour pouvoir rendre compte

weergeven. Deze burgers komen ook bij de ombudsdienst terecht. De dienst krijgt te maken met de commissies van toezicht, ook als hij bij het uitbreken van stakingen gevraagd wordt om de nodige vaststellingen te doen. Op dat ogenblik ziet de dienst van de heer Herman de complexe situatie van het gevangenisgebeuren. Het verslag van zijn dienst stelt dat er een oplossing moet komen als wordt vastgesteld dat een staat, zoals in 2015, in gebreke blijft inzake de bescherming van fundamentele rechten van zijn burgers. Als men dat niet meer kan garanderen, dan moet men zich bezinnen over de toestand van onze democratische rechtsstaat.

Volgens mevrouw Catherine De Bruecker gaat het er niet om een evenwicht te vinden tussen het stakingsrecht en het recht op een waardig leven. Het ene hoeft het andere niet uit te sluiten. Zorgen voor waardige levensomstandigheden voor de gedetineerden is een verantwoordelijkheid van de Staat, die een evenwicht moet zien te vinden tussen zijn verschillende opdrachten en het budget dat hij eraan besteedt.

Mevrouw Barbara Cloet wil nog antwoorden op de vraag van de heer Brotcorne dat het voor de politie niet duidelijk is of zij moet tussenkomen de eerste 48 uur. Als dat wordt verwacht, dan is dat een gemiste kans. Veel stakingen duren immers slechts 24 uur. Het inschakelen van mensen die niet vertrouwd zijn met de afdelingen in de gevangenissen, houdt bovendien een veiligheidsrisico in. Mevrouw Cloet verwijst bijvoorbeeld naar afdelingen met geïnterneerden met een mentale handicap die het gewoon zijn om te werken met vaste penitentiare beambten. Als die geïnterneerden plots moeten werken met penitentiair beambten waar ze niet mee vertrouwd zijn, dan is er wel degelijk een veiligheidsrisico.

De heer Patrick Feys komt terug op de dwingende ministeriële richtlijn MFO-1. Zowel het diensthoofd van de gevangenis als de korpschef hebben hun verantwoordelijkheden bij stakingen. De korpschef is aansprakelijk voor eventuele evenementen en incidenten in de gevangenis.

Dat er bij stakingen te veel politieagenten zouden zijn, heeft te maken met het feit dat op voorhand niet geweten is hoeveel werkwilligen er zullen zijn. Er wordt dus gewerkt met schattingen. Het SAT Justitie heeft ook minimumnormen opgelegd. Als blijkt dat er voldoende werkwilligen zijn, dan worden politieagenten teruggeroepen om opnieuw hun normale taken uit te oefenen. De organisatie blijft dus een dynamisch gegeven. Ook als zou blijken dat bijvoorbeeld de werkplaats in de gevangenis van Dendermonde gesloten blijft, krijgen de

du vécu du citoyen détenu. Ces citoyens s'adressent également au service de médiation, qui a affaire aux commissions de contrôle, y compris quand on lui demande de faire les constatations nécessaires, lorsque des grèves éclatent, parce que la situation devient vraiment intenable. Dans ce genre de moments, le service de M. Herman perçoit toute la complexité de la problématique carcérale. Le rapport de son service indique qu'une solution doit être trouvée lorsqu'un État manque à ses devoirs, comme en 2015, en matière de protection des droits fondamentaux de ses citoyens. Si l'on ne peut pas garantir cette protection, il faut se poser des questions sur l'état de notre État de droit démocratique.

Selon Mme Catherine De Bruecker, la question n'est pas de trouver l'équilibre entre le droit de grève et celui à une vie digne. Il n'y a pas à choisir entre les deux. Assurer des conditions de vie dignes aux détenus est une responsabilité de l'État, qui doit trouver un équilibre entre ses différentes missions et le budget qu'il y consacre.

Mme Barbara Cloet souhaite encore répondre à la question de M. Brotcorne qu'il est difficile pour la police de déterminer si elle doit intervenir au cours des premières 48 heures. Si c'est ce qu'on attend d'elle, c'est une occasion manquée, car beaucoup de grèves ne durent que 24 heures. Le recours à des personnes qui ne connaissent pas bien les différentes sections des prisons entraîne par ailleurs un risque en termes de sécurité. Mme Cloet songe par exemple aux sections accueillant des internés souffrant d'un handicap mental qui ont l'habitude de travailler avec les mêmes agents pénitentiaires. Si ces internés doivent soudain travailler avec des agents pénitentiaires qu'ils ne connaissent pas, il y a effectivement un risque pour la sécurité.

M. Patrick Feys revient sur la directive ministérielle contraignante MFO-1. Le chef de l'établissement pénitencier et le chef de corps ont tous deux leurs responsabilités en cas de grève. Le chef de corps est responsable des événements et incidents éventuels qui se déroulent en prison.

La présence d'un nombre trop élevé de policiers en cas de grève s'explique par le fait que l'on ne sait pas à l'avance combien de personnes seront prêtes à travailler. On se fonde donc sur des estimations. Le SAT Justice a également imposé des normes minimales. S'il s'avère que le nombre de personnes prêtes à travailler est suffisant, les policiers seront rappelés pour reprendre leurs fonctions normales. L'organisation reste donc dynamique. S'il s'avère par exemple que l'atelier de la prison de Termonde reste fermé, les policiers qui

politiemensen die aanvankelijk daar werden ingezet, in overleg met de gevangenisdirecteur, andere taken binnen de gevangenis toegewezen.

Zoals de heer Mermans al zei, blijft het volgens de heer Patrick Feys de vraag wat de gevolgen zijn voor de politie. De heer Feys wil zich niet op het gebied van Justitie begeven, maar vraagt zich af of de politie zal blijven opgeroepen worden en of het aantal werkwilligen op voorhand gekend zal zijn. Als bijvoorbeeld blijkt dat de politie opgetrommeld wordt, maar er geen chauffeurs beschikbaar zijn voor transfers van gedetineerden, dan valt alles stil: de mensen van het Veiligheidskorps zijn werkloos, de justitiepaleizen ontvangen geen gedetineerden en advocaten kunnen niet pleiten. Bij langdurige stakingen kan de politie niet langer voldoende alcoholcontroles in het verkeer garanderen. Ook wijkagenten die zorgen voor veilige oversteekplaatsen voor schoolgaande kinderen worden weggeroepen. Hetzelfde geldt voor het onthaal, het toezicht en de beveiliging bij evenementen... Het is volgens de heer Feys heel moeilijk om de prioriteiten te bepalen en een correcte personeelsbezetting op te stellen wanneer het aantal werkwilligen op voorhand niet gekend is.

y avaient été initialement déployés se voient confier d'autres tâches au sein de la prison, en concertation avec le directeur de l'établissement.

Ainsi que l'a souligné M. Mermans, il convient de s'interroger sur les implications d'une telle situation pour la police. M. Feys ne veut pas empiéter sur le domaine de la justice, mais il se demande si la police continuera à être appelée et si le nombre de personnes prêtes à travailler sera connu à l'avance. Ainsi, si la police est appelée mais qu'il n'y a pas de chauffeurs disponibles pour les transfèvements de détenus, tout est bloqué: les membres du corps de sécurité n'ont pas de travail, les palais de justice ne reçoivent pas de détenus et les avocats ne peuvent pas plaider. En cas de grèves prolongées, la police ne peut plus organiser suffisamment de contrôles d'alcoolémie sur la route. Les agents de quartier qui veillent à ce que les écoliers puissent traverser en toute sécurité sont également rappelés. Il en va de même pour l'accueil, la surveillance et la sécurité dans le cadre de l'organisation d'événements... M. Feys estime qu'il est très difficile de fixer les priorités et de prévoir des effectifs adéquats lorsqu'on ne sait pas à l'avance combien de personnes sont disposées à travailler.