

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 octobre 2010

PROPOSITION DE LOI

**établissant les conditions de transfèrement
des détenus**

(déposée par MM. Olivier Maingain
et Damien Thiéry et
Mme Jacqueline Galant)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 oktober 2010

WETSVOORSTEL

**tot bepaling van de voorwaarden
voor de overbrenging van gevangenen**

(ingediend door de heren Olivier Maingain
en Damien Thiéry en
mevrouw Jacqueline Galant)

RÉSUMÉ

Les auteurs de la présente proposition de loi poursuivent un triple objectif.

Tout d'abord, ils proposent que l'administration pénitentiaire soit, sous le contrôle du ministère public, compétente pour déterminer le niveau de dangerosité de tout détenu dès son accueil dans un établissement pénitentiaire.

Ensuite, les auteurs souhaitent que l'administration pénitentiaire détermine qui de la police fédérale ou des agents de sécurité assure l'accompagnement et la surveillance lors des transfèremments des détenus.

Enfin, la proposition de loi vise à décharger la police locale des missions de police des cours et tribunaux et de transfèrement des détenus.

SAMENVATTING

De indieners van dit wetsvoorstel streven een driedig doel na.

In de eerste plaats stellen zij voor dat het bestuur der strafinrichtingen ervoor bevoegd wordt om, onder toezicht van het openbaar ministerie, de dreigingsgraad van elke gevangene te bepalen zodra die in een straf-inrichting wordt opgenomen.

Vervolgens vragen de indieners dat het bestuur der strafinrichtingen bepaalt wie – de federale politie dan wel de veiligheidsbeambten – voor de begeleiding en het toezicht bij de overbrenging van gevangenen zorgt.

Tot slot strekt het wetsvoorstel ertoe de lokale politie niet langer te belasten met de ordehandhaving in de hoven en rechtbanken en met de politionele taken bij de overbrenging van gevangenen.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie	
PS	:	Parti Socialiste	
MR	:	Mouvement Réformateur	
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams	
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
sp.a	:	socialistische partij anders	
VB	:	Vlaams Belang	
cdH	:	centre démocrate Humaniste	
LDD	:	Lijst Dedecker	
PP	:	Parti Populaire	

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
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: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants		Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	
Commandes:		Bestellingen:	
Place de la Nation 2		Natieplein 2	
1008 Bruxelles		1008 Brussel	
Tél. : 02/ 549 81 60		Tel. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.laChambre.be		www.deKamer.be	
e-mail : publications@laChambre.be		e-mail : publicaties@deKamer.be	

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend le texte de la proposition de loi DOC 52 2514/001.

Conformément à l'article 23 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la police fédérale et les polices locales assurent "la protection du transfèrement des détenus entre les établissements pénitentiaires et, sur réquisition des autorités judiciaires ou de l'administration des établissements pénitentiaires, celle des extractions des établissements pénitentiaires vers un autre lieu".

La coordination entre les deux niveaux de police est organisée sur la base d'une directive du 13 décembre 2001, dite circulaire MFO-1¹. Une telle directive est prévue par l'article 61 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux en vue de déterminer les missions de police à caractère fédéral à effectuer par la police locale.

Afin d'alléger la charge de travail des policiers, un corps de sécurité fut créé par la loi du 25 février 2003². Chargés principalement de la police des cours et tribunaux, les agents de sécurité ont, notamment, la responsabilité du transfèrement et de la surveillance des détenus entre les prisons et les cours et tribunaux, ainsi que du transfert et de la surveillance des détenus entre les prisons.

La directive MFO-1, non publiée au *Moniteur belge*, est source de confusion dans la mesure où elle n'a pas fait l'objet d'une mise à jour malgré l'entrée en vigueur de la loi du 25 février 2003. En pratique, le corps d'agents de sécurité a repris une partie des fonctions de la police locale, telles que prévues par cette directive.

En vertu de cette directive, le type d'encadrement des détenus est établi en fonction du niveau de dangerosité qu'ils représentent.

¹ Directive contraignante du 13 décembre 2001 relative à la police des cours et tribunaux, au transfèrement des détenus et au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les prisons en cas d'émeute ou de troubles (non publiée).

² Loi du 25 février 2003 portant création de la fonction d'agent de sécurité en vue de l'exécution des missions de police des cours et tribunaux et de transfert des détenus, *MB*, 6 mai 2003.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van wetsvoorstel DOC 52 2514/001.

Overeenkomstig artikel 23 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt zorgen de federale politie en de lokale politie voor "*de bescherming bij de overbrenging van gevangenen tussen strafinrichtingen en op vordering van de gerechtelijke overheden of van het bestuur der strafinrichtingen, voor de bescherming bij het halen van gevangenen uit strafinrichtingen om ze naar een andere plaats over te brengen*".

De coördinatie tussen beide politieniveaus wordt geregeld in een richtlijn van 13 december 2001, de zogeheten omzendbrief MFO-1¹. In een dergelijke richtlijn wordt voorzien door artikel 61 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, teneinde te bepalen welke politietaken van federale aard door de lokale politie moeten worden uitgevoerd.

Om de werkdruk voor de lokale politie te beperken, riep de wet van 25 februari 2003² de functie van veiligheidsbeambte in het leven. De veiligheidsbeambten, die hoofdzakelijk zorgen voor de handhaving van de orde in de hoven en rechtbanken, zijn met name verantwoordelijk voor de overbrenging en de bewaking van gevangenen tussen de gevangenissen en de hoven en rechtbanken, en voor de overbrenging en bewaking van de gevangenen tussen de gevangenissen.

De niet in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakte richtlijn MFO-1 schept verwarring, in zoverre zij na de inwerkingtreding van de wet van 25 februari 2003 niet werd bijgewerkt. In de praktijk hebben de veiligheidsbeambten een deel van de in die richtlijn bepaalde taken van lokale politie overgenomen.

Krachtens die richtlijn is het soort begeleiding dat een gevangene krijgt, afhankelijk van de dreigingsgraad van die gevangene.

¹ Dwingende richtlijn van 13 december 2001 inzake het verzekeren van de openbare orde in hoven en rechtbanken, het overbrengen van gevangenen en het handhaven van de orde en de veiligheid in de gevangenissen in geval van oproer of onlusten (niet bekendgemaakt).

² Wet van 25 februari 2003 houdende de inrichting van de functie van veiligheidsbeambte met het oog op de uitvoering van taken die betrekking hebben op de politie van hoven en rechtbanken en de overbrenging van gevangenen, *Belgisch Staatsblad*, 6 mei 2003.

La zone de police du territoire de la prison, responsable du transfèrement, est chargée de procéder à l'évaluation du danger et de recueillir les informations nécessaires au transfèrement. Les informations sont normalement issues du registre des détentions, géré par le système informatique de détention (SIDIS) de la direction générale des établissements pénitentiaires (SPF Justice)³, de la banque de données nationale générale (BNG)⁴ qui dépend de la direction de l'information policière opérationnelle (SPF Intérieur), mais peuvent également provenir des services de police eux-mêmes, de l'administration pénitentiaire (Fiches "Mémo long") et des magistrats.

Par défaut, le transfèrement est effectué par les agents de sécurité, avec ou sans l'aide de la police locale (Code 1). En cas de menace plus importante, la police locale demande la prise en charge par la police fédérale, soit simultanément avec elle (Code 2), soit exclusivement (Code 3). La direction générale des établissements pénitentiaires (DGEP) est informée de l'évaluation de la menace.

La circulaire prévoit qu'en cas d'accord entre ces trois acteurs une image globale du danger soit créée et insérée dans la BNG, tandis qu'en l'absence d'accord, un magistrat de parquet puisse trancher.

Le flux d'informations permettant d'analyser la menace présentée par un détenu a fait l'objet d'un rapport du Comité P consacré à la directive ministérielle MFO-1⁵. De nombreux dysfonctionnements concernant la transmission des informations y ont été relevés.

Le Comité P conclut à l'existence de trois problèmes majeurs en matière de traitement de l'information:

— l'image globale de la menace présentée par un détenu partagée entre la police fédérale, les polices locales et la direction générale Exécution des peines et mesures, telle que prévue par la circulaire, n'existe pas;

³ Le Système Informatique de Détention (SIDIS) reprend l'historique des détentions et libérations d'un détenu, les motifs de détention et libération (date et heure) et les congés pénitentiaires (date et heure).

⁴ La BNG fut créée en vertu de l'article 44/4 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

⁵ Rapport de suivi sur le flux d'informations tel que prévu dans la directive ministérielle MFO-1 afin d'améliorer la sécurité du personnel pénitentiaire et policier chargé du transport des détenus, http://www.comitep.be/2006/rapp_interm/MFO1.pdf.

De politiezone van het grondgebied waarop de gevangenis gelegen is, die voor de overbrenging verantwoordelijk is, heeft de taak de dreigingsgraad te bepalen en de voor de overbrenging noodzakelijke gegevens in te zamelen. De gegevens zijn doorgaans afkomstig uit het register met de namen van de gedetineerden van de dienst SIDIS (Detentie Informatica Systeem) bij het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (FOD Justitie)³ en uit de Algemene nationale gegevensbank (ANG)⁴ bij de directie Operationele politievragen (FOD Binnenlandse Zaken), maar kunnen evengoed zijn aangeleverd door de politiediensten zelf, het bestuur der strafinrichtingen (fiches "memo lang") en de magistraten.

De overbrenging gebeurt in principe door de veiligheidsbeambten, al dan niet met de hulp van de lokale politie (code 1). Bij een grotere dreiging vraagt de lokale politie dat de federale politie wordt ingeschakeld, waarna de overbrenging wordt uitgevoerd door beide (code 2), dan wel door de federale politie alleen (code 3). Het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DGPI) wordt in kennis gesteld van elke wijziging van de dreiging.

De rondzendbrief bepaalt dat, zo die drie actoren het eens zijn, een algemeen beeld van het gevaar wordt geschetst en opgenomen in de ANG; ingeval zij het niet eens zijn, kan een parketmagistraat beslissen.

In zijn rapport over de ministeriële rondzendbrief MFO-1⁵ heeft het Comité P de gegevensstroom aan de hand waarvan de dreiging van een gevangene kan worden geanalyseerd, tegen het licht gehouden. Het wijst daarin op talrijke disfuncties bij de gegevensoverdracht.

Het Comité P concludeert dat bij de informatieverwerking drie grote pijnpunten bestaan:

— overeenkomstig de rondzendbrief moeten de federale politie, de lokale politie en het directoraat-generaal Uitvoering van straffen en maatregelen in onderling overleg een algemeen beeld schetsen van de dreiging die van een gevangene uitgaat, maar in de praktijk komt daar niets van terecht;

³ Het Detentie Informatica Systeem (SIDIS) bevat het overzicht van de opsluitingen en vrijlatingen van een gevangene, de redenen voor opsluiting en vrijlating (met vermelding van datum en tijdstip), alsook de penitentiaire verlopen (met vermelding van datum en tijdstip).

⁴ De ANG werd opgericht krachtens artikel 44/4 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

⁵ Tussentijds verslag over de gegevensstroom als bepaald bij de ministeriële rondzendbrief MFO-1, teneinde de veiligheid van het gevangenis- en het politiepersoneel te vergroten bij de overbrenging van gevangenen (alleen beschikbaar in het Frans): http://www.comitep.be/2006/rapp_interm/MFO1.pdf.

— l'inexistence d'une plate-forme unique de consultation informatique, par tous les partenaires, de toutes les sources d'informations;

— la gestion de l'information en matière d'évaluation de la menace d'évasion est limitée au niveau local alors que l'approche globale par la circulaire MFO-1 nécessite un mode de gestion supra-local.

À titre d'exemple de mauvaise communication, le Comité P relève "qu'il arrive que lors d'un transfèrement, un détenu soit escorté par deux policiers alors que le reste de la bande est escortée (*sic*) par DSU" (unité spéciale de la police fédérale)⁶.

En conséquence, les auteurs de la présente proposition proposent d'inscrire dans la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus que l'administration pénitentiaire soit compétente pour déterminer le niveau de dangerosité de tout détenu dès son accueil dans un établissement pénitentiaire.

Le ministère public près du tribunal de première instance compétent doit être immédiatement tenu informé du niveau de dangerosité de chaque détenu. Le ministère public possède, à cet égard, un pouvoir de contrôle qui implique qu'il peut exiger un changement de catégorie.

Enfin, afin de permettre aux fonctionnaires de la police locale de pouvoir assurer pleinement leurs missions de police de base dont, la plus importante, la police de proximité, les auteurs entendent préciser dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police que les services de la police fédérale sont les seuls compétents pour assurer les missions prévues par l'article 23, § 4, de ladite loi.

Olivier MAINGAIN (MR)
Damien THIÉRY (MR)
Jacqueline GALANT (MR)

⁶ *Ibid.*, p. 5.

— voorts ontbreekt een centraal computerplatform waarop alle partners alle informatiebronnen kunnen raadplegen;

— de gegevens om de dreiging te kunnen inschatten, worden louter lokaal beheerd, terwijl de alomvattende aanpak die de rondzendbrief MFO-1 voorstaat, een vorm van supralokaal beheer vereist.

Als voorbeeld van slechte communicatie haalt het Comité P aan "*qu'il arrive que lors d'un transfèrement, un détenu soit escorté par deux policiers alors que le reste de la bande est escortée (sic) par DSU*" (speciale eenheid van de federale politie)⁶.

De indieners van dit wetsvoorstel stellen daarom voor in de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden te bepalen dat het bestuur der strafinrichtingen bevoegd is de dreigingsgraad van elke gevangene te bepalen zodra die in een strafinrichting wordt opgenomen.

Het openbaar ministerie bij de bevoegde rechtbank van eerste aanleg moet onmiddellijk in kennis worden gesteld van de vastgestelde dreigingsgraad van elke gevangene. Het openbaar ministerie beschikt in dat verband over een controlebevoegdheid, op grond waarvan het de dreigingsgraad kan doen bijstellen.

Tot slot willen de indieners van dit wetsvoorstel ervoor zorgen dat de ambtenaren van de lokale politie zich volledig kunnen toeleggen op de basispolitiezorg, waarvan de eerstelijns politietaken de belangrijkste zijn; daarom strekt dit wetsvoorstel ertoe in de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt te preciseren dat de diensten van de federale politie als enige bevoegd zijn om de bij artikel 23, § 4, van die wet bepaalde taken uit te voeren.

⁶ *Ibid.*, blz. 5.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

Dans la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, un article 19/1 est inséré, rédigé comme suit:

“Article 19/1. § 1^{er}. Dès l'accueil du détenu, l'administration des établissements pénitentiaires détermine son niveau de dangerosité sur la base des renseignements provenant, notamment, de ses propres services, des services de police ainsi que des magistrats, selon des modalités à fixer par le Roi.

Le niveau de dangerosité de chaque détenu est enregistré et tenu à jour dans le SIDIS (*Système Informatique de Détention/Detentie Informatica Systeem*).

Le niveau de dangerosité de chaque détenu est transmis, lors de sa création ainsi que lors de toute modification, auprès du ministère public du tribunal de première instance du ressort de l'établissement pénitentiaire. Le ministère public peut faire modifier le niveau de dangerosité s'il le juge nécessaire.

§ 2. En fonction du niveau de dangerosité de chaque détenu déterminé conformément au § 1^{er}, l'administration des établissements pénitentiaires détermine qui de la police fédérale ou des agents de sécurité visés par la loi du 25 février 2003 portant création de la fonction d'agent de sécurité en vue de l'exécution des missions de police des cours et tribunaux et de transfert des détenus, assure l'accompagnement et la surveillance lors des transfèrements.”

Art. 3

Dans l'article 23 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, modifié par la loi du 7 décembre 1998, le § 4 est remplacé par ce qui suit:

“§ 4. La police fédérale assure la police des cours et tribunaux et la garde des détenus à l'occasion de leur comparution devant les autorités judiciaires.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden wordt een artikel 19/1 ingevoegd, luidende:

“Artikel 19/1. § 1. Zodra de gevangene in een straf-inrichting wordt opgenomen, bepaalt het bestuur der strafinrichtingen de dreigingsgraad van die gevangene, op basis van de gegevens die met name afkomstig zijn van eigen diensten, politiediensten en magistraten, volgens door de Koning nader te bepalen voorwaarden.

De dreigingsgraad van elke gevangene wordt geregistreerd en up-to-date gehouden in SIDIS (*Système Informatique de Détention/Detentie Informatica Systeem*).

Elke nieuw aangemaakte of gewijzigde dreigingsgraad wordt ter kennis gesteld van het openbaar ministerie van de rechtbank van eerste aanleg van het gebied waarop de strafinrichting gelegen is. Ingeval het zulks noodzakelijk acht, kan het openbaar ministerie de dreigingsgraad doen bijstellen.

§ 2. Naar gelang van de overeenkomstig § 1 bepaalde dreigingsgraad van elke gevangene bepaalt het bestuur der strafinrichtingen wie — de federale politie dan wel de veiligheidsbeambten als bedoeld bij de wet van 25 februari 2003 houdende de inrichting van de functie van veiligheidsbeambte met het oog op de uitvoering van taken die betrekking hebben op de politie van hoven en rechtbanken en de overbrenging van gevangenen — voor de begeleiding en het toezicht bij de overbrenging zorgt.”

Art. 3

In artikel 23 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, gewijzigd bij de wet van 7 december 1998, wordt § 4 vervangen door wat volgt:

“§ 4. De federale politie zorgt voor de handhaving van de orde in de hoven en rechtbanken en voor de bewaking van de gevangenen ter gelegenheid van hun verschijning voor de gerechtelijke overheden.

Elle assure la protection du transfèrement des détenus entre les établissements pénitentiaires et, sur réquisition des autorités judiciaires ou de l'administration des établissements pénitentiaires, celle des extractions des établissements pénitentiaires vers un autre lieu.”

25 août 2010

Olivier MAINGAIN (MR)
Damien THIÉRY (MR)
Jacqueline GALANT (MR)

Zij zorgt voor de bescherming bij de overbrenging van gevangenen tussen strafinrichtingen en, op vordering van de gerechtelijke overheden of van het bestuur der strafinrichtingen, voor de bescherming bij het halen van gevangenen uit strafinrichtingen om ze naar een andere plaats over te brengen.”

25 augustus 2010

TEXTE DE BASE

Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police

Article 23

[...]

§ 4. La police fédérale et, dans les circonstances prévues aux articles 61 et 62 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, la police locale assurent la police des cours et tribunaux et la garde des détenus à l'occasion de leur comparution devant les autorités judiciaires.

Elles assurent la protection du transfèrement des détenus entre les établissements pénitentiaires et, sur réquisition des autorités judiciaires ou de l'administration des établissements pénitentiaires, celle des extractions des établissements pénitentiaires vers un autre lieu.

[...]

TEXTE DE BASE ADAPTÉ À LA PROPOSITION

Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police

Article 23

[...]

§ 4. La police fédérale [...] **assure** la police des cours et tribunaux et la garde des détenus à l'occasion de leur comparution devant les autorités judiciaires.

Elle assure la protection du transfèrement des détenus entre les établissements pénitentiaires et, sur réquisition des autorités judiciaires ou de l'administration des établissements pénitentiaires, celle des extractions des établissements pénitentiaires vers un autre lieu.

[...]

BASISTEKST**Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt**

Artikel 23

[...]

§ 4. De federale politie en, in de door de artikelen 61 en 62 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus, bepaalde omstandigheden, de lokale politie zorgen voor de handhaving van de orde in de hoven en rechtbanken en voor de bewaking van de gevangenen ter gelegenheid van hun verschijning voor de gerechtelijke overheden.

Zij zorgen voor de bescherming bij de overbrenging van gevangenen tussen strafinrichtingen en op vordering van de gerechtelijke overheden of van het bestuur der strafinrichtingen, voor de bescherming bij het halen van gevangenen uit strafinrichtingen om ze naar een andere plaats over te brengen.

[...]

BASISTEKST AANGEPAST AAN HET VOORSTEL**Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt**

Artikel 23

[...]

§ 4. De federale politie [...] **zorgt** voor de handhaving van de orde in de hoven en rechtbanken en voor de bewaking van de gevangenen ter gelegenheid van hun verschijning voor de gerechtelijke overheden.

Zij **zorgt** voor de bescherming bij de overbrenging van gevangenen tussen strafinrichtingen en op vordering van de gerechtelijke overheden of van het bestuur der strafinrichtingen, voor de bescherming bij het halen van gevangenen uit strafinrichtingen om ze naar een andere plaats over te brengen.

[...]