

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

2 juni 2016

WETSVOORSTEL

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

(ingediend door mevrouw Sophie De Wit c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

2 juin 2016

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

(déposée par Mme Sophie De Wit et consorts)

SAMENVATTING

Stakingen van het gevangenispersoneel hebben verreikende gevolgen: 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 gevangenispersoneelsleden zelf, aangezien zij volledig vertrouwd zijn met het gevangeniswezen, in het bijzonder in gespannen situaties.

RÉSUMÉ

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 violés 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, et en particulier avec les tensions qui y règnent.

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-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire

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 : publicaties@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Bij elke staking van het gevangenispersoneel, meer bepaald de ambtenaren van de buitendiensten van het directoraat-generaal EPI - Penitenciaire Inrichtingen van de FOD Justitie, nemen de gevangenisdirecties in het mate van het mogelijke interne taken over en moeten de politiediensten instaan voor de bewaking van de gevangenen. Dit laatste legt een zware belasting op de politiediensten, zowel federaal als lokaal. In antwoord op een schriftelijke vraag van Karl Vanlouwe over de inzet van politiediensten bij stakingen meldde de minister van Binnenlandse Zaken in lopende zaken, Annemie Turtelboom, dat in 2010 liefst 152 dagen gestaakt werd in 26 van de 34 Belgische gevangenen. Omwille van deze stakingen moesten 6 099 politieagenten (waarvan 3 430 van de lokale politie en 2 669 van de federale politie) ingezet worden om de veiligheid in de gevangenen te verzekeren.

Sindsdien is het aantal stakingen niet meteen vermindert. In 2014 waren er liefst 22.797 totale stakingsdagen in de Belgische gevangenen, waarvan 9 lokale acties en 12 nationale acties. 6 van de 9 lokale acties waren bovendien niet ingeleid conform protocolakkoord nr 351 dd. 19 april 2010. In 2015 ging het om 15 451 stakingsdagen, waarvan 7 lokale acties en 9 nationale stakingen. Bij 4 lokale acties werd het protocolakkoord niet gevolgd en vond de staking dus spontaan en zonder stakingsaanzegging plaats. Tot eind april 2016 waren er reeds 7803 stakingsdagen voor het jaar 2016. De wekenlange staking in de Franstalige gevangenen zitten hierin nog niet volledig verwerkt.

Door de wekenlange staking in de gevangenen van Wallonië en Brussel in 2016 moet naast de politie voor het eerst ook het leger worden ingezet om de basisrechten van gedetineerden toch te garanderen en humanitair te ondersteunen.

Ten gevolge van deze inzet zijn de betrokken politiediensten niet meer beschikbaar voor hun eigenlijke taken om de openbare orde en veiligheid te bewaken. Bovendien beschikken de politiediensten niet over specifieke opleidingen tot gevangenisbewaker en zijn zij niet vertrouwd met de gevangenen, de gevangenen en de spanningen en machtsverhoudingen die spelen. De loutere aanwezigheid van de politiediensten verhoogt ook het risico op verhitte gemoederen onder de gedetineerden. Er mag daarbij niet vergeten worden dat het net de politie is die verantwoordelijk is voor de aanhouding van de gedetineerden zodat hun aanwezigheid in

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de chaque grève du personnel pénitentiaire, en particulier des agents des services extérieurs de la direction générale des Établissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice, les directions des prisons reprennent des tâches internes dans la mesure du possible et la surveillance des prisons doit être assurée par la police. Cela représente un lourd surcroît de travail pour les services de police, tant au niveau fédéral qu'au niveau local. Dans sa réponse à une question écrite de M. Karl Vanlouwe sur le recours aux services de police lors de grèves, la ministre de l'Intérieur en affaires courantes, Annemie Turtelboom, a fait savoir qu'il y avait eu, en 2010, pas moins de cent cinquante-deux jours de grève, répartis sur vingt-six des trente-quatre prisons belges. Dans le cadre de ces grèves, 6 099 agents de police (3 430 de la police locale et 2 669 de la police fédérale) ont été réquisitionnés pour assurer la sécurité dans les prisons.

Depuis lors, le nombre de grèves n'a pas vraiment diminué. En 2014, il y a eu au total pas moins de 22.767 jours de grève dans les prisons belges, dont neuf actions locales et douze actions nationales. Six des neuf actions locales n'avaient en outre pas été annoncées conformément au protocole d'accord n°351 du 19 avril 2010. En 2015, 15 451 jours de grève ont été enregistrés dont sept actions locales et neuf grèves nationales. Pour quatre actions locales, le protocole d'accord n'a pas été respecté et la grève a dès lors eu lieu spontanément et sans préavis. Jusque fin avril 2016, il y a déjà eu 7803 jours de grève pour l'année 2016. La grève en cours depuis des semaines dans les prisons francophones n'a pas encore été entièrement intégrée dans ce chiffre.

La grève en cours depuis des semaines dans les prisons de Wallonie et de Bruxelles en 2016 a contraint pour la première fois à déployer l'armée en plus de la police afin de garantir au moins les droits fondamentaux des détenus et de les soutenir sur le plan humanitaire.

En raison de ce déploiement, les services de police concernés ne sont plus disponibles pour remplir leur propre mission, qui est de veiller à l'ordre public et à la sécurité. De plus, les services de police n'ont pas suivi les formations spécifiques des gardiens de prison et ne connaissent pas les prisons et les prisonniers, ni les tensions et les rapports de force qui s'y exercent. La simple présence de policiers accroît par ailleurs le risque de tensions parmi les détenus. Il convient de pas perdre de vue, à cet égard, que c'est précisément la police qui est responsable de l'arrestation des détenus et que la présence de policiers à leurs côtés est donc

de gevangenis nadien bijzonder delicaat is. Dit komt bovenop het feit dat tijdens een staking de situatie in de gevangenis reeds bijzonder gespannen is omdat het normale gevangenisregime met onder andere bezoeken en ontspanningsmogelijkheden opgeschort wordt. Zelfs eenvoudige dingen zoals douchen wordt beperkt of soms zelfs onmogelijk bij een staking. De politie kan slechts instaan voor het handhaven van de veiligheid.

Ook het leger is overigens niet vertrouwd met de bewaking en werking van de Belgische gevangenis. Bovendien is het onwenselijk dat in tijden van terreurdreiging de politiediensten en het leger hun eigen werk aan de kant moeten schuiven om stakend gevangenispersoneel te vervangen.

Het is dan ook duidelijk dat in het geval van stakingen de leden van het gevangenispersoneel nog steeds de best aangewezen personen zijn voor de handhaving van de orde en de veiligheid in de gevangenissen, aangezien zij volledig vertrouwd zijn met het gevangeniswezen, in het bijzonder in gespannen situaties. Zonder te willen raken aan de essentie van het stakingsrecht wil dit wetsvoorstel een juiste balans instellen tussen het recht van staking enerzijds en de noodzaak om de continuïteit van openbare dienst en de openbare orde en veiligheid te waarborgen, en het respecteren van de basisrechten van de gedetineerden anderzijds.

De invoering van een minimale dienstverlening bij de gevangenissen blijkt uit benchmarking ook een logische maatregel. In Europa blijkt dat naast België alleen in Albanië geen minimale of gegarandeerde dienstverlening in het gevangeniswezen bestaat. Alle andere landen staan niet toe dat gevangenispersoneel volledig het werk kan neerleggen.

Het leger mag niet staken. Voor de politiediensten geldt momenteel al een beperking op het stakingsrecht. Dit laatste uitbreiden naar andere overheidsdiensten met een belangrijke bewakingsopdracht is dan ook een logisch gevolg. De vraag tot invoering van een gegarandeerde dienstverlening in de gevangenissen komt overigens ook uit vakbondshoek. Politievakbonden Sypol.be, VSOA en SNPS pleiten hiervoor zodat de politie zich op zijn eigen werk en kerntaken kan blijven focussen.

Ten slotte noopt ook rechtspraak er toe om een gegarandeerde dienstverlening in te voeren. Ten gevolge van de wekenlange staking in de Brusselse en Waalse gevangenissen in 2016 verkregen diverse gedetineerden via de rechtbank een schadevergoeding omdat elementaire rechten zoals het kunnen douchen, wandelen of bezoek van familie of advocaat door de

particulièrement délicate. À cela s'ajoute qu'en cas de grève, la situation est déjà très tendue en prison dès lors que le régime carcéral normal, qui prévoit notamment des visites et des possibilités de détente, est suspendu. Même certaines activités simples, par exemple les douches, sont limitées, voire impossibles en cas de grève. La police, quant à elle, peut uniquement se charger du maintien de la sécurité.

L'armée n'est pas davantage formée pour assurer la surveillance des détenus, et elle ne connaît pas le fonctionnement des prisons belges. De plus, il n'est pas souhaitable, en période de menace terroriste, que les services de police et l'armée soient contraints de mettre leurs propres missions de côté pour remplacer le personnel pénitentiaire en grève.

Il est donc clair qu'en cas de grève, les membres du personnel pénitentiaire restent les plus à même de maintenir l'ordre et d'assurer la sécurité dans les prisons, étant donné qu'ils connaissent parfaitement l'univers carcéral, en particulier les situations tendues qui peuvent s'y présenter. Sans vouloir remettre en cause le principe même du droit de grève, nous souhaitons trouver un juste équilibre entre, d'une part, le droit de grève, et, d'autre part, la nécessité d'assurer la continuité du service public, de maintenir l'ordre public et la sécurité, et de respecter les droits fondamentaux des détenus.

Une évaluation comparative indique par ailleurs que l'instauration d'un service minimum dans les prisons constitue une mesure logique. En Europe, seules la Belgique et l'Albanie ne disposent pas d'un service minimum garanti dans l'administration pénitentiaire. Tous les autres pays interdisent que le personnel pénitentiaire arrête complètement le travail.

L'armée n'a pas le droit de faire grève. Les services de police connaissent déjà une limitation du droit de grève. Il est donc logique d'étendre cette limitation à d'autres services publics chargés d'une mission de surveillance importante. La demande d'instauration d'un service garanti dans les prisons émane d'ailleurs aussi des syndicats. Les syndicats de police Sypol.be, SLFP et SNPS préconisent cette mesure pour que la police puisse continuer à se concentrer sur son propre travail et sur ses tâches essentielles.

Enfin, la jurisprudence invite, elle aussi, à instaurer un service garanti. À la suite de la grève qui a frappé pendant plusieurs semaines les prisons bruxelloises et wallonnes en 2016, plusieurs détenus ont obtenu des dommages et intérêts devant la justice, après avoir été privés de droits élémentaires tels que l'accès à la douche, à la promenade et aux visites de la famille ou

staking van het gevangenispersoneel in het gedrang komt. Teneinde te vermijden dat de basisrechten van de gedetineerden worden geschonden en bijgevolg ook telkens schadevergoedingen bij elke gevangenisstaking te moeten betalen aan gedetineerden is de invoering van een gegarandeerde dienstverlening essentieel.

Daartoe doet dit wetsvoorstel een beroep op het systeem dat vandaag bestaat voor de minimale dienstverlening door de politieambtenaren in geval van stakingen (art. 126 wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus). In overeenstemming met deze wet, voorziet het huidige wetsvoorstel dan ook in procedurele voorwaarden voor het uitoefenen van het stakingsrecht alsook de mogelijkheid voor de minister van Justitie om het personeel van de gevangenissen te bevelen om bepaalde door hem te bepalen opdrachten te blijven uitvoeren. In lijn met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is deze beperking van het stakingsrecht geoorloofd omdat de noodzaak voor een grotere beschikbaarheid van het personeel van de gevangenissen in vergelijking tot andere overheidsfunctionarissen beantwoordt aan de noodzaak in een democratische samenleving om de openbare orde te beschermen.¹

Dit wetsvoorstel kiest voor een afzonderlijke wet en niet voor een inschrijving van de voorgestelde artikelen in de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. De Basiswet is voornamelijk geschreven vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming van de gedetineerden. Waar het huidige wetsvoorstel uiteraard ook de positie van de gedetineerden beïnvloedt, is dit voorstel in de eerste plaats geschreven vanuit het oogpunt van de continuïteit van de openbare dienst en de veiligheid van de Staat.

Sophie DE WIT (N-VA)
Koenraad DEGROOTE (N-VA)
Sarah SMEYERS (N-VA)
Goedele UYTTERSROT (N-VA)
Kristien VAN VAERENBERGH (N-VA)

¹ Arbitragehof, Arrest nr. 42/2000 van 6 april 2000. In haar arrest, dat een aanvechting betrof van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, stelde het Hof eveneens dat de in die wet opgenomen beperking van het stakingsrecht het artikel 8 van het Internationaal Verdrag voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest niet schond.

d'un avocat en raison de la grève du personnel pénitentiaire. Pour éviter toute violation des droits fondamentaux des détenus et, par corollaire, de devoir payer des dommages et intérêts à des détenus à chaque fois qu'une grève a lieu dans les prisons, l'instauration d'un service garanti est essentielle.

À cet effet, la présente proposition de loi fait appel au système qui existe déjà pour le service minimum des fonctionnaires de police en cas de grève (art. 126 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux). Conformément à cette loi, la présente proposition de loi prévoit donc des conditions de procédure pour l'exercice du droit de grève, ainsi que la possibilité, pour le ministre de la Justice, d'ordonner au personnel des prisons de continuer à effectuer certaines missions qu'il détermine. Dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, cette limitation du droit de grève est autorisée dans la mesure où la nécessité d'une plus grande disponibilité du personnel pénitentiaire par rapport à d'autres agents de la fonction publique répond à la nécessité dans une société démocratique de protéger l'ordre public.¹

La présente proposition de loi opte pour une loi distincte en non pour l'inscription des articles proposés dans la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus. La loi de principe a été essentiellement écrite dans l'optique de la protection du droit des détenus. Bien que la présente proposition de loi ait évidemment aussi une influence sur le statut des détenus, elle a avant tout été écrite dans un souci de continuité du service public et de sécurité de l'État.

¹ Cour d'arbitrage, Arrêt n° 42/2000 du 6 avril 2000. Dans son arrêt, qui concernait une contestation de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, la Cour a également affirmé que la limitation du droit de grève prévue par cette loi ne violait pas l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, ni l'article 6 de la Charte sociale européenne.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

De uitoefening van het stakingsrecht door de ambtenaren van de buitendiensten van het directoraat-generaal EPI - Penitentiare Inrichtingen van de Federale Overheidsdienst Justitie, hierna de ambtenaren, is afhankelijk van de volgende voorwaarden:

1° de voorafgaande aanzegging van de staking door een erkende syndicale organisatie;

2° de voorafgaande bespreking met de bevoegde overheid van de kwestie naar aanleiding waarvan de staking wordt overwogen.

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

Art. 3

De minister van Justitie kan de ambtenaren die gebruik maken of wensen te maken van het stakingsrecht, bevelen het werk voort te zetten of te hervatten gedurende de periode en voor die opdrachten waarvoor hun inzet noodzakelijk is en die hij aanwijst.

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

Art. 4

De ambtenaar die geen gevolg geeft aan het bevel van de minister van Justitie wordt gestraft met een gevangenisstraf van 8 dagen tot een maand en met een geldboete van 100 tot 10 000 euro of met een van die straffen alleen.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'exercice du droit de grève des agents des services extérieurs de la direction générale des Établissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice, ci-après dénommés les agents, est soumis aux conditions suivantes:

1° l'annonce préalable de la grève par une organisation syndicale agréée;

2° la discussion préalable, avec l'autorité compétente, de la question pour laquelle la grève est envisagée.

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

Art. 3

Le ministre de la Justice peut ordonner aux agents qui font usage ou qui désirent faire usage du droit de grève, de continuer ou de reprendre le travail pendant la période et pour les missions pour lesquelles leur engagement est nécessaire et qu'il désigne.

Le ministre de la Justice qui souhaite donner l'ordre visé à l'alinéa précédent est tenu de communiquer au préalable aux organisations syndicales représentatives des agents et, le cas échéant, à l'organisation syndicale agréée qui a déposé le préavis de grève, les missions pour lesquelles il estime que l'ordre est nécessaire.

Art. 4

L'agent qui ne donne pas suite à l'ordre du ministre de la Justice est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 100 à 10 000 euros, ou d'une de ces peines seulement.

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

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

13 mei 2016

Sophie DE WIT (N-VA)
Koenraad DEGROOTE (N-VA)
Sarah SMEYERS (N-VA)
Goedele UYTTERSROT (N-VA)
Kristien VAN VAERENBERGH (N-VA)

Est puni des peines portées par l'alinéa précédent, celui qui, sciemment et volontairement, amène de quelque manière que ce soit, un agent à qui l'ordre du ministre de la Justice a été donné, à ne pas donner suite à cet ordre.

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

13 mai 2016