

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

28 AVRIL 2011

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

(Déposée par M. Karl Vanlouwe
et Mme Inge Faes)

DÉVELOPPEMENTS

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, 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 n° 5-833 du sénateur 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.

Pendant qu'ils sont mobilisés dans les prisons, les agents de police concernés ne sont plus disponibles pour assurer leurs tâches de maintien de l'ordre public et de la sécurité. De plus, ils n'ont pas suivi de formations spécifiques les préparant au travail de gardien de prison, pas plus qu'ils ne sont familiarisés avec l'univers carcéral, les détenus ou encore les tensions et rapports de force qui règnent dans les prisons. La simple présence de policiers accroît par ailleurs le risque de voir les esprits s'échauffer parmi les détenus. À cela s'ajoutent les tensions suscitées au sein de la prison en raison de la suspension du régime pénitentiaire normal en période de grève, notamment en ce qui concerne les visites et les possibilités de détente. La police peut seulement assurer le maintien de la sécurité.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

28 APRIL 2011

Wetsvoorstel betreffende het stakingsrecht van de ambtenaren van de buitendiensten van het directoraat-generaal EPI — Penitentiaire Inrichtingen van de Federale Overheidsdienst Justitie

(Ingediend door de heer Karl Vanlouwe
en mevrouw Inge Faes)

TOELICHTING

Bij elke staking van het gevangenispersoneel, meer bepaald de ambtenaren van de buitendiensten van het directoraat-generaal EPI — Penitentiaire Inrichtingen van de Federale Overheidsdienst Justitie, moeten de politiediensten instaan voor de bewaking van de gevangenen. Dit legt een zware belasting op de politiediensten, zowel federaal als lokaal. In haar antwoord op een schriftelijke vraag nr. 5-833 van senator Karl Vanlouwe over de inzet van politiediensten bij stakingen meldde minister van Binnenlandse Zaken in lopende zaken, Annemie Turtelboom, dat in 2010 maar liefst honderdtweënvijftig dagen gestaakt werd in zesentwintig van de vierendertig Belgische gevangenen. Door 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.

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. Dit komt bovenop het feit dat tijdens een staking de situatie in de gevangenis gespannen is omdat het normale gevangenisregime met onder andere bezoeken en ontspanningsmogelijkheden opgeschort wordt. De politie kan slechts instaan voor het handhaven van de veiligheid.

Il ne fait dès lors pas l'ombre d'un doute que les membres du personnel pénitentiaire restent les personnes les mieux placées pour assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les prisons lors de grèves. En effet, ils sont parfaitement familiarisés avec l'univers carcéral et sont en particulier rompus aux situations de fortes tensions. La présente proposition de loi, sans vouloir toucher au fondement du droit de grève, vise à établir un équilibre entre le droit de grève, d'une part, et la nécessité de garantir la continuité du service public et le maintien de l'ordre public et de la sécurité, d'autre part.

Pour ce faire, la présente proposition de loi s'appuie sur le régime actuel régissant le service minimal des fonctionnaires de police en cas de grève (défini à l'article 126 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux). À l'instar de cette loi, elle prévoit des conditions procédurales à l'exercice du droit de grève ainsi que la faculté, pour le ministre de la Justice, d'ordonner au personnel pénitentiaire de continuer à accomplir certaines missions qu'il lui appartient de déterminer. Si l'on se base sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, cette limitation du droit de grève est autorisée car la nécessité de préserver l'ordre public dans une société démocratique justifie la nécessité d'une plus grande disponibilité du personnel pénitentiaire par rapport à d'autres agents publics (1).

Les auteurs de la présente proposition de loi optent pour l'élaboration d'un texte de loi distinct plutôt que pour l'insertion des dispositions proposées dans la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus. En effet, cette loi s'inscrit principalement dans la perspective de la protection juridique des détenus. Même si la présente proposition de loi, quant à elle, influence bien évidemment aussi le statut des détenus, elle vise surtout à assurer la continuité du service public et la sécurité de l'État.

*
* *

(1) Cour d'arbitrage, arrêt n° 42/2000 du 6 avril 2000. Dans cet arrêt, dans lequel la Cour devait statuer sur des recours introduits contre la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, elle a estimé que la limitation du droit de grève prévue par ladite loi ne violait pas l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ni l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, ni l'article 6 de la Charte sociale européenne.

Het is dan ook duidelijk dat bij 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 heeft dit wetsvoorstel tot doel een juiste balans in te stellen tussen het recht van staking enerzijds en de noodzaak om de continuïteit van openbare dienst en de openbare orde en veiligheid te waarborgen anderzijds.

Daartoe doet dit wetsvoorstel beroep op het systeem dat vandaag bestaat voor de minimale dienstverlening door de politieambtenaren in geval van stakingen (artikel 126 van de 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. Uitgaande van 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 wettekst 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 dit wetsvoorstel uiteraard ook de positie van de gedetineerden beïnvloedt, is het in de eerste plaats geschreven vanuit het oogpunt van de continuïteit van de openbare dienst en de veiligheid van de Staat.

Karl VANLOUWE.
Inge FAES.

*
* *

(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.

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

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 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 d'une autorité visée à l'article 2 est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de cent à dix mille euros, ou d'une de ces peines seulement.

Est puni des peines visées à l'alinéa précédent, celui qui, sciemment et volontairement, amène de quelque manière que ce soit un agent à qui l'ordre d'une des

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

De uitoefening van het stakingsrecht door de ambtenaren van de buitendiensten van het directoraat-generaal EPI — Penitentiaire Inrichtingen van de Federale Overheidsdienst Justitie, hierna de ambtenaren genoemd, 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 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 een in artikel 2 bedoelde overheid wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en met een geldboete van honderd euro tot tienduizend euro of met een van die straffen alleen.

Met de straffen bepaald in het vorige lid wordt gestraft, hij die, wetens en willens, een ambtenaar tot wie het bevel van een in artikel 2 bedoelde overheid

autorités visées à l'article 2 a été donné, à ne pas donner suite à cet ordre.

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

31 mars 2011.

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.

31 maart 2011.

Karl VANLOUWE.
Inge FAES.