

Rolnummer 5873
Arrest nr. 63/2015 van 21 mei 2015

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 2, 7 en 8 van de wet van 1 juli 2013 tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, ingesteld door de vzw « Ligue des Droits de l'Homme ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 6 maart 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 maart 2014, heeft de vzw « Ligue des Droits de l'Homme », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Nève, advocaat bij de balie te Luik, en Mr. V. van der Plancke, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2, 7 en 8 van de wet van 1 juli 2013 tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 september 2013, tweede editie).

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Gosselin, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 13 januari 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 4 februari 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek, ingediend binnen voormelde termijn, van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 3 februari 2015 de dag van de terechtzitting bepaald op 3 maart 2015.

Op de openbare terechtzitting van 3 maart 2015 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Seleck, advocaat bij de balie te Luik, *loco* Mr. M. Nève, en Mr. V. van der Plancke, voor de verzoekende partij;

. Mr. M. Bourgys, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

Met betrekking tot het eerste middel

A.1.1. Volgens de verzoekende partij zou artikel 2 van de wet van 1 juli 2013 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 ervan, schenden in zoverre dat artikel 2 de penitentiaire arbeid uitsluit van de bescherming die is verbonden aan de kwalificatie als arbeidsovereenkomst, zonder in een gelijkwaardige bescherming te voorzien.

A.1.2. De verzoekende partij doet gelden dat de situatie van een gedetineerde die penitentiaire arbeid verricht, vergelijkbaar is met de situatie van een gewone werknemer, aangezien alle bestanddelen van een arbeidsovereenkomst - een activiteit die arbeid uitmaakt, het bestaan van een bezoldiging, van een vrijheid tot contracteren en van een band van ondergeschiktheid - zijn verenigd ten aanzien van de gedetineerde ten overstaan van de strafinrichting waarvoor hij penitentiaire arbeid verricht.

A.1.3. Het uitsluiten van penitentiaire arbeid van de bescherming die is verbonden aan de kwalificatie als arbeidsovereenkomst, zou een discriminatie uitmaken, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, waarbij aan de gedetineerden de waarborgen van artikel 23 van de Grondwet - met name in zoverre het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en op sociale zekerheid daarin worden beoogd - worden ontzegd; met dat verschil in behandeling wordt immers geen enkel legitiem doel nagestreefd en, *a fortiori*, bestaat er geen redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Achtereenvolgens wordt opgemerkt : dat de wetgever is afgeweken van de filosofie waarop het aannemen van de basiswet is geïnspireerd, die steunde op de lering van de rechtspraak van het Europees Hof; dat de afdeling wetgeving van de Raad van State het gebrek aan een juridisch kader rond penitentiaire arbeid eveneens op de voorgrond had gesteld; dat verschillende internationale teksten voorzien in de verplichting om penitentiaire arbeid te omringen met een systeem van bescherming en sociale waarborgen en, ten slotte, dat de bestreden bepaling afwijkt van fundamentele beginselen die in de basiswet van 2005 zijn vastgelegd, en met name de beginselen van « rechtsbescherming » en van « schadebeperking ».

De in het geding zijnde wetsbepaling brengt dan ook een fundamentele ongelijkheid tussen gedetineerde werknemers en vrije werknemers teweeg, terwijl het criterium van de arbeidsovereenkomst niet de vrijheid van komen en gaan van de werknemer of zijn beroving ervan is, maar wel het al dan niet bestaan van een bezoldiging, van te verrichten arbeid, van een vrijheid tot contracteren en van een band van ondergeschiktheid.

A.1.4. Het uitsluiten van elke arbeidsovereenkomst voor de gedetineerden heeft niet alleen tot gevolg dat hun arbeidsverhoudingen worden onderworpen aan een situatie die door buitencontractuele regels wordt beheerst, maar heeft tot doel en tot gevolg dat de toepassing van rechten en vrijheden die de Grondwet waarborgt en die met name uit het arbeidsrecht voortvloeien, wordt geweerd.

Aldus genieten de gedetineerden die in de gevangenis werken, niet de waarborgen die zijn verbonden aan het subjectieve recht op arbeid, aan het recht om een betrekking te kiezen, aan de omkadering van de onderbreking en van de bezoldiging van arbeid, aan het recht op sociale bescherming - met name in termen van ziekteverzekering, arbeidsongevallen, ouderdom en werkloosheid -, aan de bescherming van de gezondheid en aan het recht op meningsuiting en op collectieve vertegenwoordiging van de gedetineerde werknemers.

A.2.1. De Ministerraad voert vooraf aan dat de gedetineerden die penitentiaire arbeid verrichten en de werknemers geen vergelijkbare categorieën zouden vormen, en zulks gelet op de artikelen 81 tot 86 van de basiswet, waarin de inhoud van de penitentiaire arbeid en de verplichtingen die daaraan inherent zijn, worden vastgelegd.

A.2.2. Krachtens de voormelde artikelen 81 en 82 heeft de penitentiaire administratie de verplichting arbeid te verschaffen aan de gedetineerde die erom verzoekt, naar gelang van de in de gevangenis beschikbare arbeid; in dat verband wordt beklemtoond dat de penitentiaire administratie, teneinde dat aanbod aan arbeid te verzekeren, soms zelf arbeid creëert, of aannemers zoekt die arbeid kunnen verschaffen en de haalbaarheid ervan verzekert, bijvoorbeeld door lokalen ter beschikking te stellen. Dat element, waarop zowel tijdens de parlementaire voorbereiding als door de Raad van State in zijn advies is gewezen, zou het mogelijk maken een duidelijk

onderscheid te maken tussen de situatie van een gedetineerde die penitentiaire arbeid verricht en die van een werknemer in loondienst, aangezien de werkgever immers over de contractuele vrijheid beschikt om een werknemer al dan niet aan te werven.

In haar memorie antwoordt de verzoekende partij in essentie dat de verwijzing naar een « recht om deel te nemen aan de beschikbare arbeid » voor de gedetineerde, om de tekst geen geweld aan te doen, niet moet worden geïnterpreteerd als een « verplichting tot aanwerving » ten aanzien van de strafinrichtingen, verplichting die elke vrijheid tot contracteren van de werkgever en dus elke mogelijkheid tot het sluiten van een arbeidsovereenkomst zou doen verdwijnen; in de memorie wordt in dat verband een parallel gemaakt met de situatie van de uitkeringsgerechtigden in het kader van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, en van het geïndividualiseerde project voor maatschappelijke integratie dat in die wet is ingevoerd.

In zijn memorie van wederantwoord preciseert de Ministerraad, door naar zijn vroegere argumentatie en naar het advies van de Raad van State te verwijzen, dat penitentiaire arbeid in zijn visie wordt verricht in een context waarin er geen volledige contractuele vrijheid is en zij dan ook verschilt van de contractuele relatie die geldt in het kader van een arbeidsovereenkomst die buiten een gevangenis is gesloten. De Ministerraad beklemtoont eveneens dat de directeur, volgens de filosofie van de basiswet, niet alleen ertoe is verplicht arbeid te verschaffen aan de gedetineerde (in zoverre arbeid beschikbaar is), maar ook ertoe is verplicht criteria toe te passen die verband houden met het belang van de gedetineerde (detentieplan, resocialisatie) of met het belang van de gehele maatschappij (zoals de veiligheid); de bewegingsvrijheid van de directeur zou dus hoegenaamd niets te maken hebben met die welke een werkgever van buiten de gevangenis geniet. In dezelfde memorie wordt eveneens naar het arrest nr. 110/2005 van het Hof verwezen, met name in zoverre in dat arrest wordt beslist dat het recht op arbeid en het recht op een billijke beloning, gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, niet inhouden dat arbeid die wordt verricht in het kader van een opleiding zonder dat daarbij een doelstelling in termen van economische productiviteit wordt opgelegd, moet worden vergoed.

A.2.3. De Ministerraad zet eveneens uiteen dat, in tegenstelling tot de contractuele band die de werknemer met zijn werkgever verbindt, de gedetineerde die in de gevangenis werkt en de penitentiaire administratie worden verbonden door een band *sui generis*, die wordt gekenmerkt door verschillende specificiteiten: de arbeidsprestaties zijn erg ongeregeld en hangen af van omstandigheden die eigen zijn aan de detentie zelf (zoals, bijvoorbeeld, het uit de gevangenis halen om voor een rechtscollege te verschijnen of de overplaatsing naar een gevangenis); het aanbod aan arbeid is onzeker en beperkt, met name wegens de kenmerken van de strafinrichting; er kan geen voorafgaande kwalificatie van de gedetineerde worden geëist en de dwingende vereisten inzake orde en veiligheid beïnvloeden, ten slotte, het aanbod en de arbeidsomstandigheden.

A.2.4. Daarenboven beoogt penitentiaire arbeid ook andere doelstellingen dan die welke met een arbeidsovereenkomst worden nagestreefd. Naast de tekst van artikel 82 van de basiswet, waarin die doelstellingen uitvoerig worden beschreven, zou arbeid in de gevangenis vooral - naast het verbeteren van de materiële detentievoorwaarden - doelstellingen van re-integratie van de gedetineerden in de maatschappij na hun invrijheidstelling nastreven, en zulks door het aanleren van een beroep. Bovendien past penitentiaire arbeid eveneens in het kader van het in artikel 38 van de basiswet bedoelde individuele detentieplan van de gedetineerde: dat plan moet, in voorkomend geval, activiteiten bevatten die zijn gericht op het herstel, met name, van de schade die de slachtoffers hebben opgelopen.

De verzoekende partij antwoordt dat de door elke werknemer verrichte arbeid eveneens tot doel heeft voor zijn levensonderhoud in te staan, in de behoeften van zijn gezin te voorzien en, in voorkomend geval, zijn schulden het hoofd te bieden; daarenboven is het parallelle doel van re-integratie dat met penitentiaire arbeid wordt nagestreefd, ook geldig voor de arbeid die een veroordeelde zou verrichten buiten de gevangenis, met een enkelband of in beperkte detentie bijvoorbeeld, of voor de arbeid die een ex-gedetineerde zou verrichten die voorwaardelijk in vrijheid is gesteld, terwijl die arbeid wel degelijk met een arbeidsovereenkomst wordt verricht.

A.3.1. Met betrekking tot de evenredigheid van de in het geding zijnde maatregel beklemtoont de Ministerraad in de eerste plaats dat het uitsluiten van penitentiaire arbeid van de bescherming die is verbonden aan de kwalificatie als arbeidsovereenkomst aan de gedetineerden niet alle waarborgen betreffende hun arbeidsomstandigheden ontzegt. In de basiswet zelf worden immers de beginselen van de penitentiaire arbeid vastgelegd en wordt voorzien in het aannemen van verschillende uitvoeringsbesluiten, zoals in de memorie uitvoerig wordt beschreven.

De verzoekende partij antwoordt – en merkt tevens op dat dat deel van de basiswet nog niet in werking is getreden - dat de opsomming door de Ministerraad niet alle, belangrijkere, waarborgen kan verbergen die door

de ontstentenis van een arbeidsovereenkomst aan de gedetineerde worden ontzegd : geen vervangende uitkering wanneer hij penitentiair werkloos wordt; geen uitkeringsverzekering voor inkomensverlies indien hij ziek wordt; geen inaanmerkingneming van de arbeidstijd voor de berekening van het pensioen; een aanzienlijk minder gunstige regeling in geval van arbeidsongeval of beroepsziekte. Volgens de verzoekende partij zou het in het geding zijnde uitsluiten van de arbeidsovereenkomst bovendien diverse concrete gevolgen met zich meebrengen : ontstentenis van voorwaarden inzake aanwerving, uitvoering, verbreking; onmogelijkheid om een beroep in te stellen tegen de voorwaarden waaronder die arbeid wordt verricht of nog gebrek aan mogelijkheden tot collectieve vertegenwoordiging bij de werkgever. Wat dat betreft, zou die uitsluiting niet in overeenstemming zijn met artikel 23, 1°, van de Grondwet, waarin het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen, zijn vastgelegd.

A.3.2. In zijn memorie merkt de Ministerraad eveneens op dat de wetgever, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding, rekening heeft gehouden met de administratieve last (met name inzake personeel) die de gelijkstelling van penitentiaire arbeid met een arbeidsovereenkomst zou vertegenwoordigen, alsook met het niveau van bezoldiging dat een dergelijke gelijkstelling zou inhouden en dat de potentiële werkgevers van de arbeidskrachten in de gevangenissen kennelijk zou afschrikken.

Wat dat tweede punt betreft, antwoordt de verzoekende partij met name dat het feit dat de betrokkenen hun arbeid ter uitvoering van een arbeidsovereenkomst zouden verrichten, niet automatisch inhoudt dat zij aanspraak zouden kunnen maken op de uitbetaling van de in de privésector geldende minimumlonen, noch dat zij aan dezelfde socialezekerheidsbijdragen moeten worden onderworpen.

A.3.3. In de memorie van de Ministerraad wordt ten slotte opgemerkt dat de Franse « Conseil constitutionnel », in een arrest van 14 juni 2013, een identieke bepaling van de *Code de procédure pénal* geldig heeft verklaard, waarop de in het geding zijnde bepaling is geïnspireerd.

Door de wetgevende context in herinnering te brengen in het kader waarvan dat arrest is uitgesproken, merkt de verzoekende partij met name op dat de « Conseil constitutionnel » zich, teneinde de in het geding zijnde uitsluiting geldig te verklaren, heeft gebaseerd op bepalingen van het Franse recht die van toepassing zijn op de gedetineerden - inzake gezondheid en veiligheid op het werk alsook inzake minimumloon -, die in het Belgische recht evenwel geen equivalent kennen.

Diezelfde partij beklemtoont ook dat andere Europese Staten een uitgewerkt sociaal statuut hebben verleend aan penitentiaire arbeid; aldus wordt het voorbeeld van Italië en van Spanje aangehaald, die erin voorzien dat de gedetineerden penitentiaire arbeid verrichten in het kader van een « arbeidsovereenkomst ».

A.4.1. In haar memorie van antwoord nuanceert en relativeert de verzoekende partij - naast de elementen die hiervoor zijn uiteengezet als antwoord op het standpunt van de Ministerraad - de verwijzing door de Ministerraad naar de rechtspraak van het Europees Hof, en meer bepaald naar zijn arrest *Stummer* t. Oostenrijk van 7 juli 2011.

Er wordt in het bijzonder opgemerkt dat een fundamenteel element dat het Hof ertoe heeft gebracht het uitsluiten van de werkende gedetineerde van het gewone pensioenstelsel niet discriminerend te achten, zou bestaan in het feit dat Oostenrijk hem daarenboven in het stelsel van de werkloosheidsverzekering had opgenomen. Er zou moeten worden vastgesteld dat de werkende gedetineerde in België geen bijdragen betaalt voor enige socialezekerheidssector, noch pensioen, noch werkloosheid, noch vergoedingen, terwijl 37 Staten van de Raad van Europa volgens de memorie van antwoord in een of andere vorm toegang tot een sociale prestatie zouden bieden. De landen die terzake het meest achterop hinken, zouden volgens de verzoekende partij dus een Europese veroordeling kunnen oplopen.

A.4.2. Wat de evenredigheid van de in het geding zijnde maatregel betreft, zet de verzoekende partij eveneens uiteen dat, hoewel kan worden aanvaard dat bijzonder strikte dwingende vereisten inzake veiligheid en goede orde inherent zijn aan de detentie, niet wordt ingezien in welk opzicht het onderhandelen over een bezoldiging, de toekenning van sociale rechten of nog de contractuele omkadering van de arbeidsuren zodanige risico's voor de veiligheid en de goede orde met zich mee zouden brengen dat het verantwoord is elke onderhandeling over de arbeidsomstandigheden te verbieden. Een totaalverbod om een arbeidsovereenkomst tussen de gedetineerde en de penitentiaire administratie te sluiten zou volgens de verzoekende partij op onevenredige wijze afbreuk doen aan de contractuele vrijheid : andere maatregelen die die vrijheid minder

aantasten, zouden immers mogelijk zijn, met name een omkadering van de door de gedetineerde werknemers gesloten overeenkomsten, en zelfs het verbod van bepaalde clausules of het verplicht opnemen van bepaalde clausules van openbare orde.

Daarenboven zou het gebrek aan omkadering van penitentiaire arbeid in België leiden tot ernstige aantastingen van de grondrechten van de werknemers, met name van het recht op een « fatsoenlijk loon », dat is vastgelegd in de verschillende internationale normen die uitgaan van de Internationale Arbeidsorganisatie.

Met betrekking tot het tweede middel

A.5.1. Volgens dat middel zou artikel 7 van de wet van 1 juli 2013 artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : EVRM) schenden, in zoverre het niet naleven van alle door het huishoudelijk reglement voorgeschreven bepalingen daarin wordt verheven tot tuchtrechtelijke inbreuk van de tweede categorie.

A.5.2. Volgens de verzoekende partij heeft de bestreden bepaling tot gevolg dat de gedetineerde die een van de bepalingen van het huishoudelijk reglement schendt, zich, naar gelang van het geval, blootstelt aan een afzondering in de cel voor een maximumduur van 15 dagen (artikel 132), aan een opsluiting in een strafcel voor een maximumduur van 3 dagen (artikel 132, in samenhang gelezen met artikel 135, § 1, 2°, met betrekking tot het bezoekrecht) of aan de ontzegging of beperking van de omgang met bezoekers van buiten de gevangenis (artikel 133).

Die sancties zouden ontegenzeggelijk inmengingen in het recht op het privé- en gezinsleven van de gedetineerden uitmaken. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof die uitvoerig in het beroep wordt beschreven, moeten zij bijgevolg bij de wet zijn voorzien, toegankelijk en voorzienbaar zijn en, daarenboven, nodig zijn in een democratische samenleving voor het nastreven van een of meerdere legitieme doelstellingen die in paragraaf 2 van artikel 8 van het EVRM zijn vervat.

A.6.1. Volgens de verzoekende partij worden de huishoudelijke reglementen echter niet bekendgemaakt. Geen enkele wetbepaling voorziet immers in het overzenden, aan de gedetineerden, van het huishoudelijk reglement van de inrichting waarbinnen zij van hun vrijheid worden beroofd; artikel 16 van de basiswet bepaalt enkel dat « een exemplaar van het huishoudelijk reglement [...] ter beschikking [wordt] gesteld van de gedetineerden ». In de feiten zouden tal van gedetineerden zelfs niets afweten van het bestaan ervan of zouden zij niet in staat zijn het te lezen, zelfs in de veronderstelling dat het is opgesteld in een taal die zij begrijpen.

In zoverre de bestreden bepaling verwijst naar de huishoudelijke reglementen die bestaan binnen de verschillende strafinrichtingen, kan zij bijgevolg niet als toegankelijk worden beschouwd. Zulks zou des te meer het geval zijn daar een van de in het huishoudelijk reglement bepaalde gebruikelijke regels erin bestaat dat een gedetineerde, door een bepaling van een binnen de strafinrichting van kracht zijnd reglement te schenden, het huishoudelijk reglement schendt en bijgevolg tuchtrechtelijk kan worden gestraft.

A.6.2. Naast dat gebrek aan toegankelijkheid wordt in het beroep ook gewezen op het gebrek aan voorzienbaarheid van de bestreden bepaling, dat voortvloeit uit het feit dat elke strafinrichting over een huishoudelijk reglement beschikt, waarin ook de modaliteiten van het dagelijkse leven binnen de inrichting worden beschreven. De onduidelijke bewoordingen van de termen die zijn gebruikt om de voor de gedetineerden geldende verplichtingen te formuleren (« onberispelijk gedrag », « zich correct kleden », « zijn voorkomen en zijn lichaamshygiëne elke dag netjes verzorgen »), leiden ertoe dat die vooraf niet kunnen weten welke handelingen en/of verzuimen hun tuchtrechtelijke aansprakelijkheid met zich mee zullen brengen. Volgens de verzoekende partij zouden die onduidelijkheden aan de overheid een discretionaire bevoegdheid verlenen om te beslissen of een gedrag of een verzuim een tuchtrechtelijke inbreuk uitmaakt.

Daarenboven, hoewel de huishoudelijke reglementen van de strafinrichtingen recent werden geharmoniseerd ingevolge de inwerkingtreding van artikel 16 van de basiswet (krachtens het koninklijk besluit van 8 april 2011), bevatten zij nog steeds bepalingen die eigen zijn aan elke inrichting. Door de bestaande verschillen tussen de bepalingen die in de verschillende inrichtingen van kracht zijn, zou het dan ook moeilijker zijn om de verboden handelingen en/of verzuimen precies te kennen.

Ten slotte worden de omvang en de nadere regels van de uitoefening van de bevoegdheid die is verleend aan de gevangenisdirecteur, die elk gedrag kan bestraffen dat hij als een schending van het huishoudelijk reglement zou beschouwen, niet gedefinieerd en bieden zij de gedetineerden dan ook geen adequate bescherming tegen willekeur.

De verzoekende partij besluit dat het bestreden artikel 7 dan ook niet beantwoordt aan de vereisten van voorzienbaarheid van de wet, terwijl het nochtans fundamenteel is dat de gedetineerden vooraf kunnen inschatten welke feiten zullen worden bestraft en wat de gevolgen van hun gedragingen zullen zijn.

A.6.3. Met betrekking tot de noodzaak en de evenredigheid van de maatregel zet de verzoekende partij uiteen dat de wetgever met geen woord heeft gerept over de reden die het aannemen van de bekritiseerde bepaling verantwoordt, waarbij, in de memorie van toelichting, enkel « wenselijke verbeteringen » worden vermeld zonder enige andere uitleg. De legitimiteit van het met de opgelegde beperking nagestreefde doel en, *a fortiori*, de evenredigheid van de aangewende middelen ten opzichte van het beoogde doel zouden dan ook volkomen betwistbaar zijn : de sancties waarin in geval van schending van de bepalingen van de huishoudelijke reglementen is voorzien, zouden immers erg streng zijn gezien de onschuldige of ongevaarlijke gedragingen die aan de gedetineerden kunnen worden verweten; de tuchtprocedures zouden bovendien belangrijke negatieve gevolgen met zich mee kunnen brengen voor de maatregelen die zijn genomen met betrekking tot de externe rechtspositie (uitgaansvergunningen, penitentiair verlof, elektronisch toezicht, enz.).

A.6.4. De verzoekende partij beklemtoont ten slotte dat de wetgever, door toe te staan dat de tuchtrechtelijke inbreuken worden gedefinieerd in de huishoudelijke reglementen die binnen de strafinrichtingen van kracht zijn - inbreuken die worden gestraft met sancties die beperkingen van het recht op het privé- en gezinsleven van de gedetineerden met zich meebrengen -, een bevoegdheidsdelegatie uitoefent die als ongrondwettig moet worden beschouwd : artikel 22 van de Grondwet voorziet immers erin dat de beperkingen bij de wet moeten worden voorzien en niet krachtens die wet. Het definiëren van de tuchtrechtelijke inbreuken vormt evenwel een essentieel element van de in het geding zijnde inmenging.

A.7.1. Met betrekking tot de toegankelijkheid van de gedetineerden tot het huishoudelijk reglement merkt de Ministerraad op dat een exemplaar van het huishoudelijk reglement ter beschikking wordt gesteld van de gedetineerden (artikel 16), en zulks op een of meerdere plaatsen in de gevangenis, bijvoorbeeld in de bibliotheek; daarenboven wordt de gedetineerde, bij zijn onthaal in de gevangenis - met name via het gesprek dat de gevangenisdirecteur met hem moet hebben -, geïnformeerd over zijn rechten en plichten, alsook over de in de gevangenis of afdeling geldende regels (artikel 19 en koninklijk besluit van 8 april 2011), hetgeen noodzakelijkerwijs de in het huishoudelijk reglement bepaalde regels inhoudt. Daaruit zou volgen dat de gedetineerde, zelfs indien geen enkele bepaling voorziet in het verzenden van het huishoudelijk reglement aan de gedetineerden, redelijkerwijs niet kan voorbijgaan aan het bestaan ervan, noch aan de voornaamste bepalingen ervan, aangezien zij hem ter kennis worden gebracht tijdens zijn onthaalgesprek in de gevangenis en aangezien zij hem, in de mate van het mogelijke, worden verstrekt in een voor hem verstaanbare taal of op een begrijpelijke wijze; daarenboven kan hij een afschrift ervan vragen, dat hem kosteloos zal worden bezorgd. Aan de voorwaarde van toegankelijkheid van de in de huishoudelijke reglementen vervatte regels voor de gedetineerden zou volgens de Ministerraad dus zijn voldaan.

In haar memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij uiteen dat de aldus door de Ministerraad uiteengezette elementen aanleunen bij een intentieverklaring en wijzen op een manifeste miskenning van de penitentiaire werkelijkheid; daarenboven zou het niet naleven van de in het voormelde koninklijk besluit bedoelde modaliteiten niet het voorwerp van enige sanctie uitmaken.

A.7.2. Met betrekking tot de voorwaarde van voorzienbaarheid van het huishoudelijk reglement zet de Ministerraad uiteen dat de in de huishoudelijke reglementen bestrafte gedragingen op voldoende nauwkeurige wijze worden geformuleerd om de gedetineerde in staat te stellen te bepalen of gedragingen of verzuimen een tuchtrechtelijke inbreuk uitmaken; de voorzienbaarheid van elk gedrag moet, zoals diverse voorbeelden zouden bewijzen, immers worden geanalyseerd ten aanzien van de preciseringen die zijn aangebracht in de bepalingen van het reglement zelf, van de basiswet en van de andere op de gedetineerden van toepassing zijnde regelgevingen.

In haar memorie van wederantwoord blijft de verzoekende partij bij haar kritiek over vage en onduidelijke formuleringen. *Mutatis mutandis* zou de vernietiging waartoe het Hof in zijn arrest nr. 158/2004 heeft beslist, te dezen kunnen worden overgenomen, hetgeen de Ministerraad betwist.

A.7.3. De Ministerraad merkt eveneens op dat de huishoudelijke reglementen een voor alle gevangenen gemeenschappelijk deel bevatten, dat niet door de directeur kan worden gewijzigd, en bepalingen die eigen zijn aan elke strafinrichting (die bijvoorbeeld de bezoeken, de uren van toegang tot de bibliotheek, tot de sportzaal, enz., regelen). Bovendien versterkt de verplichte goedkeuring van de huishoudelijke reglementen door de minister van Justitie de harmonisering van de erin vervatte regels en, op dezelfde wijze, de voorzienbaarheid van de inhoud ervan.

A.8. Met betrekking tot het met het bestreden artikel 7 nagestreefde doel was het volgens de Ministerraad de bedoeling veiligheidsproblemen op te lossen en wenselijk geachte verbeteringen in het tuchtregime aan te brengen, na één jaar werking; volgens de parlementaire voorbereiding zou de voormelde bepaling ertoe strekken het niet naleven van alle regels van het huishoudelijk reglement strafbaar te maken en niet meer enkel die met betrekking tot de voorwerpen. Die doelstellingen zouden zeker noodzakelijk en legitiem zijn in een democratische samenleving.

De verzoekende partij beklemtoont de zwakte, volgens haar, van die verantwoording. Zij merkt bovendien op dat de wetgever, door het aantal tuchtprocedures te vermeerderen, afwijkt van de filosofie die als richtsnoer heeft gediend voor het aannemen van de bepalingen van de basiswet met betrekking tot de tuchtprocedure, die in de memorie uitvoerig wordt beschreven. De door de wetgever nagestreefde doelstellingen kunnen dan ook niet worden aangemerkt als legitiem en nodig in een democratische samenleving.

A.9. Met betrekking tot de evenredigheid merkt de Ministerraad op dat er geen aanleiding bestaat om zich te beperken tot de door de verzoekende partij beoogde drie sancties. De artikelen 132 en 133 van de basiswet voorzien immers in een verscheidenheid aan en in een veranderlijke zwaarte van de tuchtsancties die aan een gedetineerde kunnen worden opgelegd wegens een schending van het huishoudelijk reglement. Er wordt uiteengezet dat de aan een gedetineerde opgelegde tuchtsanctie, overeenkomstig het algemene rechtsbeginsel van de evenredigheid, steeds zal afhangen van de ernst van de tuchtrechtelijke inbreuk, namelijk van de eerste of van de tweede categorie; aangezien de schendingen van een huishoudelijk reglement inbreuken van de tweede categorie zijn, zal de daarop betrekking hebbende tuchtsanctie noodzakelijkerwijs minder zwaar zijn. In de memorie wordt eveneens verwezen naar de bij de artikelen 144 en 146 van de basiswet verzekerde procedurele waarborgen.

De verzoekende partij antwoordt dat de Ministerraad, door zich ertoe te beperken een onderscheid te maken tussen de ernst van de sancties naargelang zij verband houden met inbreuken van de eerste of van de tweede categorie, niet antwoordt op het middel. Daarenboven, in tegenstelling tot wat die partij aanvoert, zou het tuchtrechtelijk traject van een gedetineerde in de praktijk wel degelijk een element zijn dat de beslissing tot toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit kan beïnvloeden. De verzoekende partij beklemtoont ten slotte het niet oprichten van de beroepscommissies waarin in tuchtzaken is voorzien, hetgeen trouwens in 2013 tot een rechterlijke veroordeling van de Belgische Staat heeft geleid.

Met betrekking tot het derde middel

A.10.1. Artikel 8 van de bestreden wet, in zoverre het de periode van opsluiting in een strafcel tot een maximumduur van 14 dagen in geval van gijzelneming verlengt, zou de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden.

De bestreden bepaling zou twee gedetineerden die een tuchtrechtelijke inbreuk van dezelfde categorie hebben gepleegd, waarbij de ene verantwoordelijk is voor een gijzelneming in de gevangenis, en de andere enige tuchtrechtelijke inbreuk van de eerste categorie heeft gepleegd, op verschillende wijze behandelen, en zulks zonder redelijke verantwoording: het zou niet verantwoord zijn dat de misdrijven van gijzelneming strenger worden behandeld ten opzichte van andere misdrijven waarvan de ernst op zijn minst dezelfde kan zijn, ook al zou dat misdrijf een ernstige verstoring van de orde of van de veiligheid in de gevangenis met zich meebrengen. De verzoekende partij merkt eveneens op dat die hypothese, terwijl de wetgever de gijzelnemingen met het oog op een ontsnapping zwaarder wou bestraffen, maar 4 pct. van alle ontsnappingen zou vertegenwoordigen.

A.10.2. De verzoekende partij beklemtoont ook het onevenredige karakter van de maatregel, aangezien het misdrijf gijzelneming reeds strafbaar wordt gesteld in artikel 347bis van het Strafwetboek, dat in een straf van twintig jaar opsluiting voorziet die kan oplopen tot een straf van levenslange opsluiting, naar gelang van de in aanmerking genomen verzwarende omstandigheden. Een dergelijk misdrijf zal dus hoe dan ook worden

voorgelegd aan een rechtscollege, dat de dader *in fine* zal moeten veroordelen tot een straf die met een billijke bestraffing van het misdrijf overeenstemt.

A.10.3. Ten slotte wordt uiteengezet dat de bestreden maatregel des te minder zou worden verantwoordt daar hij betrekking heeft op de zwaarste sanctie, namelijk de afzondering, en zou indruisen tegen de internationale strekking die streeft naar een drastische inperking van het aantal dagen opsluiting in een strafcel, en die zelfs het zonder meer afschaffen van die sanctie beoogt, rekening houdend met de erg schadelijke gevolgen ervan. Volgens die internationale bepalingen, die de verzoekende partij uitvoerig beschrijft, zou de afzondering aanleiding geven tot schadelijke gevolgen, zo kort mogelijk moeten zijn en nooit als sanctie mogen worden opgelegd en zelfs moeten worden afgeschaft, aangezien zij een wrede, onmenselijke en ontorende behandeling uitmaakt.

A.11.1. De Ministerraad zet allereerst uiteen dat de in het geding zijnde maatregel, die het mogelijk maakt de opsluiting in een strafcel op veertien dagen te brengen in geval van gijzelneming, enerzijds, aan het oordeel van de gevangenisdirecteur wordt overgelaten en, anderzijds, niet het voorwerp van enige kritiek van de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft uitgemaakt, die de ter zake van toepassing zijnde internationaalrechtelijke regels nochtans uitdrukkelijk heeft onderzocht.

A.11.2. Daarenboven, wat het uit het voormelde artikel 347bis van het Strafwetboek afgeleide argument betreft, wordt beklemtoond dat het beginsel *non bis in idem* het tuchtrechtelijk bestraffen van feiten waarvoor de beklaagde reeds door een strafgerecht is veroordeeld, en dus de cumulatie van de straf- en tuchtsancties, geenszins verhindert. De Ministerraad beklemtoont bovendien de verschillende aard van de tuchtstraf en van de strafsanctie in het erg bijzondere kader van de penitentiaire detentie : terwijl de strafsanctie verschillende maanden na het misdrijf wordt opgelegd en ertoe strekt het individu in naam van het algemeen belang en van de strafvordering te bestraffen, strekt de tuchtsanctie - met name door het tijdens de parlementaire voorbereiding uiteengezette ontradende karakter ervan - ertoe de gevangenisdirecteur in staat te stellen dagelijks een minimum aan orde en veiligheid binnen de gevangenis te bewaren. De autonomie van het tuchtrecht wordt trouwens uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 125 van de basiswet.

Als antwoord op die argumentatie zet de verzoekende partij uiteen dat het tuchtrecht regime krachtens artikel 122 van de basiswet ertoe strekt de orde te vrijwaren met eerbiediging van de waardigheid, het zelfrespect en de individuele en sociale verantwoordelijkheid van de gedetineerden. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt evenwel dat de wetgever, met de in het geding zijnde maatregel, beoogde de gijzelingen in de gevangenis te ontraden en repressief op te treden tegen die problematiek. Aangezien het hier gaat om opdrachten die aan de strafwet en niet aan het tuchtrecht regime zijn toevertrouwd, kunnen de door de wetgever aangenomen middelen niet worden beschouwd als legitiem en noodzakelijk voor het nastreven van het beoogde doel, aangezien de strafwet reeds een adequaat antwoord op de desbetreffende problematiek heeft gegeven.

A.11.3. Ten gronde beklemtoont de Ministerraad de extreme ernst van de gijzelneming op fysiek en psychisch vlak, in zoverre zij de integriteit van verschillende personen aldus kan aantasten. Zij zou zich dus duidelijk onderscheiden van de negen gedragingen die in artikel 129 van de basiswet zijn geïdentificeerd, in zoverre de gijzelneming, in tegenstelling tot die geïndividualiseerde gedragingen, wordt gekenmerkt door een cumulatie van die laatste en op zich gestalte geeft aan meerdere van die opgesomde inbreuken; het is die cumulatie van inbreuken die een verschillende tuchtrechtelijke behandeling zou verantwoorden.

Als antwoord op die argumentatie beklemtoont de verzoekende partij dat, krachtens artikel 143, § 2, van de basiswet, bij samenloop van tuchtrechtelijke inbreuken, de verschillende inbreuken als één tuchtrechtelijke inbreuk worden bestraft van dezelfde categorie als de zwaarste van de samenlopende tuchtinbreuken; het feit dat de gijzelneming wordt gekenmerkt door de cumulatie van verschillende inbreuken kan bijgevolg niet verantwoorden dat daaraan een bijzondere behandeling wordt voorbehouden, aangezien de situatie van de samenloop reeds in de basiswet wordt geregeld. Bovendien zou kunnen blijken dat een inbreuk met gijzelneming van één persoon, die bedreigd maar niet gewond is, aanzienlijk minder zwaar is dan andere inbreuken van die categorie, *a fortiori* in geval van samenloop, zoals een opstand tijdens welke een gedetineerde een of meerdere penitentiair beambten zou aanvallen en verwonden.

A.11.4. De Ministerraad merkt eveneens op dat de in het geding zijnde duur van 14 dagen een maximum is, dat aan het oordeel van de directeur wordt overgelaten, en gepaard gaat met diverse waarborgen en modaliteiten, die in de basiswet in de artikelen 134, §§ 2 en 3, 135, §§ 1 en 2, 136 en 137, § 2, ervan worden vastgesteld.

Als antwoord op die argumentatie beklemt de verzoekende partij dat de Ministerraad verschillende punten negeert : aan de gedetineerde wordt in alle gevallen het recht ontzegd om met zijn naaste familieleden te telefoneren, hetgeen de contacten met het gezinsmilieu ontegenzeggelijk beperkt; na drie dagen van sanctie kan de gedetineerde maar bepaalde categorieën van toegestane bezoekers ontvangen; die toegestane bezoeken verlopen in een volledig ander kader dan dat van de gewone bezoeken, namelijk in « een lokaal dat voorzien is van een transparante scheidingswand », hetgeen niet gelijkwaardig kan zijn met de voorwaarden van een gewoon bezoek.

De verzoekende partij wijst daarenboven op het gebrek aan sancties die zijn verbonden aan de door de Ministerraad aangevoerde waarborgen, alsook op het feit dat zij vaak dode letter blijven, rekening houdend met de penitentiaire werkelijkheid; het bestaan van die wetsbepalingen en de eventuele toepassing ervan zouden hoe dan ook in geen geval de schadelijke gevolgen kunnen beperken die de afzonderingsmaatregelen teweegbrengen.

- B -

B.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op de artikelen 2, 7 en 8 van de wet van 1 juli 2013 « tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden » (hierna : de wet van 1 juli 2013).

Zoals respectievelijk gewijzigd bij die artikelen 2, 7 en 8, bepalen de artikelen 84, 130 en 132 van de voormelde basiswet :

« Art. 84. § 1. De directeur staat in voor de toewijzing van de in de gevangenis beschikbare arbeid aan de gedetineerden die om arbeid verzocht hebben. Dit verzoek wordt opgetekend in een door de Koning vastgesteld formulier.

§ 2. De toegewezen arbeid mag de waardigheid van de gedetineerde niet aantasten en mag evenmin het karakter hebben van een disciplinaire bestraffing.

§ 3. Bij de toewijzing van arbeid aan veroordeelden wordt rekening gehouden met het in titel IV, hoofdstuk II bedoelde individueel detentieplan.

§ 4. De in de gevangenis beschikbaar gestelde arbeid maakt niet het voorwerp uit van een arbeidsovereenkomst in de zin van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten ».

« Art. 130. Worden beschouwd als tuchtrechtelijke inbreuken van de tweede categorie :

1° het beledigen van personen die zich in de gevangenis bevinden;

2° het niet naleven van de door het huishoudelijk reglement voorgeschreven bepalingen;

3° het geen gevolg geven aan de aanmaningen en de bevelen van het personeel van de gevangenis;

4° het zich zonder toelating bevinden in een ruimte buiten de toegestane tijdsperiode of in een ruimte die men niet gerechtigd is te betreden;

5° het op onregelmatige wijze communiceren met een medege-detineerde of een persoon vreemd aan de gevangenis, met uitzondering van de in artikel 129, 9°, vermelde tuchtrechtelijke inbreuk;

6° het niet of onvoldoende rein houden van de verblijfsruimte en de gemeenschappelijke lokalen of het bevuilen van terreinen;

7° het veroorzaken van lawaaihinder die het goede verloop van de activiteiten van de gevangenis verstoort ».

« Art. 132. Ongeacht de aard van de tuchtrechtelijke inbreuk kunnen de volgende tuchtsancties worden opgelegd :

1° berisping met inschrijving in het in artikel 146 bedoelde register voor tuchtsancties;

2° beperking of ontzegging, voor een maximumduur van dertig dagen, van het recht om in de kantine bepaalde voorwerpen aan te schaffen, met uitzondering van toiletartikelen en artikelen voor briefwisseling;

3° afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte, zoals hierna in afdeling IV nader bepaald, voor een maximumduur van dertig dagen voor een inbreuk van de eerste categorie en voor een maximumduur van vijftien dagen voor een inbreuk van de tweede categorie;

4° opsluiting in een strafcel, zoals hierna in afdeling III nader bepaald, voor een maximumduur van negen dagen voor een inbreuk van de eerste categorie en voor een maximumduur van drie dagen voor een inbreuk van de tweede categorie;

Deze sanctie kan voor een maximumduur van veertien dagen worden opgelegd in geval van gijzelneming ».

Ten aanzien van het eerste middel

B.2. Het voormelde artikel 84, § 4, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 1 juli 2013, bepaalt dat de in de gevangenis ter beschikking gestelde arbeid niet het voorwerp uitmaakt van een arbeidsovereenkomst in de zin van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

Volgens de verzoekende partij zou die bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 ervan, schenden in zoverre zij de penitentiaire

arbeid uitsluit van de bescherming die is verbonden aan de kwalificatie als arbeidsovereenkomst, zonder in een gelijkwaardige bescherming te voorzien.

B.3. De Ministerraad voert aan dat de gedetineerden die penitentiaire arbeid verrichten en de werknemers geen vergelijkbare categorieën vormen, en zulks gelet op de artikelen 81 tot 86 van de voormelde basiswet van 12 januari 2005 « betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden » (hierna : de basiswet), waarin de inhoud van en de verplichtingen die inherent zijn aan de penitentiaire arbeid, worden vastgelegd.

Derhalve dient te worden onderzocht of de gedetineerden die penitentiaire arbeid verrichten en de werknemers categorieën vormen die voldoende vergelijkbaar zijn ten aanzien van de rechtsregeling die van toepassing is op het werk van de enen en de anderen.

B.4. De memorie van toelichting vermeldt :

« Artikel 84 van de wet wordt aangevuld teneinde duidelijk te stellen dat geen arbeidsovereenkomst in de zin van de wet van 1978 gesloten wordt met gedetineerden die penitentiaire arbeid uitvoeren. Immers, het feit dat er in hoofde van de penitentiaire administratie een verplichting bestaat om de gedetineerden te werk te stellen gaat in tegen het principe zelf van een contractuele relatie, wat een wilsvrijheid van de contractanten impliceert. Op het operationele vlak zou de gelijkstelling met een echte arbeidsovereenkomst, met alle gevolgen die dat impliceert (administratieve werklast, bedrag van de vergoedingen, ...), leiden tot de onmogelijkheid om gedetineerden te werk te stellen. Het is dan ook verkieslijk om, net zoals dit het geval is in Frankrijk, dit expliciet in de wetgeving te verankeren.

Gevolg gevend aan de opmerkingen van de Raad van State wordt er op gewezen dat de regelgeving die de penitentiaire arbeid beheerst, terug te vinden is in de Basiswet zelf, in de koninklijke besluiten die voorbereid worden en in de huishoudelijke reglementen die door de minister van Justitie goedgekeurd zijn. Bij het uitwerken van deze regelgeving werd rekening gehouden met de European Prison Rules. In afwachting van het koninklijk besluit omtrent arbeidsongevallen in de gevangnissen wordt ten aanzien van gedetineerden die het slachtoffer zijn van een werkongeval toepassing gemaakt van een vergoedingssysteem dat gebaseerd is op de billijkheid, welk voorzien is in een aantal ministeriële omzendbrieven. Ten slotte is de federale regelgeving betreffende welzijn op het werk van toepassing op de penitentiaire arbeid » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2744/001, pp. 5-6).

De Raad van State heeft met betrekking tot de bestreden bepaling opgemerkt :

« [...] Nu bij artikel 81 van de Basiswet aan de gedetineerde een *recht* wordt toegekend om deel te nemen aan de in de gevangenis beschikbare arbeid, en bijgevolg kan worden

getwijfeld aan het voorhanden zijn van het wilselement in hoofde van de werkgever, is die ontworpen bepaling niet voor kritiek vatbaar. Daarenboven lijkt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna : EHRM) aan de staten een zeer ruime beoordelingsvrijheid toe te kennen bij de beoordeling of en eventueel in welke mate gedetineerden aan sociaalrechtelijke regelingen dienen te worden onderworpen. Uit het Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna : EVRM) kan geen plicht worden afgeleid om voor gedetineerden in een arbeidsovereenkomst te voorzien wanneer zij gevangenisarbeid verrichten.

Er bestaat derhalve geen enkel bezwaar tegen het wegwerken van de bestaande onduidelijkheid omtrent de juridische kwalificatie van de gevangenisarbeid in de zin van het ontworpen artikel 84, § 4.

Door die bepaling wordt evenwel nog geen duidelijkheid verschaft over de vraag wat dan wel het rechtskarakter is van de rechtsverhouding tussen de penitentiaire overheid en de gedetineerde wanneer deze laatste arbeid verricht in de gevangenis, noch over de vraag welke andere arbeidswetgeving dan de wet van 3 juli 1978 van toepassing is op de gevangenisarbeid » (*ibid.*, p. 14).

B.5. Het onderzoek van de specifieke kenmerken van de penitentiaire arbeid ten opzichte van de arbeid in loondienst leidt ertoe vast te stellen dat de eerste zich wezenlijk onderscheidt van de tweede, in het bijzonder vanuit het oogpunt van bepaalde regels voor de totstandkoming van de arbeidsrelatie, van het doel van de arbeid in de gevangnissen, alsook van de specifieke omstandigheden en moeilijkheden van die arbeid.

B.6.1. Wat allereerst de totstandkoming van de arbeidsrelatie betreft, dient erop te worden gewezen dat, krachtens artikel 81 van de basiswet, de gedetineerde het recht heeft om deel te nemen aan de in de gevangenis beschikbare arbeid; artikel 82 van dezelfde wet bepaalt dat de penitentiaire administratie zorg ervoor draagt dat arbeid beschikbaar gesteld wordt of beschikbaar gesteld kan worden voor de in die bepaling vermelde doeleinden; in artikel 84, § 1, wordt ten slotte gepreciseerd dat de directeur instaat voor de toewijzing van de in de gevangenis beschikbare arbeid aan de gedetineerden die om arbeid verzocht hebben.

Die bepalingen hebben tot gevolg aan de gedetineerde die wil werken een recht op arbeid te verlenen, binnen de grenzen van de in de strafinrichting « beschikbare arbeid ».

B.6.2. Wat vervolgens de doelstellingen betreft die de wetgever heeft beoogd met de arbeid in de gevangnissen, wordt in het voormelde artikel 82 van de basiswet gepreciseerd dat die arbeid de gedetineerden de mogelijkheid moet bieden « om zinnig hun detentietijd door te brengen, om na hun invrijheidstelling de geschiktheid tot een bestaansactiviteit te

behouden, te bevorderen of te verwerven, om hun detentie te verzachten, om verantwoordelijkheden op te nemen, in voorkomend geval ten aanzien van hun naastbestaanden en de slachtoffers en om, zo daartoe grond bestaat, met het oog op herstel of met het oog op re-integratie, schulden geheel of gedeeltelijk af te betalen ».

Het grootste gedeelte van die doelstellingen is eigen aan de arbeid in de gevangnissen. Dat is het geval voor de doelstelling van de herinschakeling in het beroepsleven van de gedetineerde na zijn invrijheidstelling. Dat is eveneens het geval, zo daartoe grond bestaat, voor de doelstelling van herstel van de aan de slachtoffers berokkende schade, die verband houdt met de door de gedetineerde verrichte arbeid, in zoverre die doelstelling wordt beoogd in het individueel detentieplan waarin is voorzien in artikel 38 van de basiswet: dat detentieplan bevat immers « een schets [...], van de activiteiten die op herstel gericht zijn, [van] de schade die de slachtoffers opgelopen hebben » alsook « voorstellen van activiteiten waaraan de veroordeelde zal deelnemen, zoals: 1° in het kader van de strafuitvoering beschikbare of beschikbaar te stellen arbeid; ».

B.6.3. De omstandigheden waarin de arbeid in de gevangnissen verloopt, zijn sterk afhankelijk van verschillende elementen die eigen zijn aan die omgeving. Hierbij gaat het in de eerste plaats om de eisen inzake orde en veiligheid in de gevangenis, die invloed kunnen hebben op het aanbod en de omstandigheden van de arbeid. Hetzelfde geldt voor het ritme van de arbeidsprestaties, dat afhankelijk is van de persoonlijke situatie van de gedetineerde: bijvoorbeeld het weghalen om te verschijnen voor een rechterlijke instantie, de overbrenging naar een andere gevangenis of de opschorting van de arbeid tijdens de uitvoering van een tuchtsanctie. De eigen kenmerken van elke strafinrichting, zoals de beschikbare lokalen of het personeel dat de arbeid van de gedetineerden kan begeleiden, kunnen eveneens invloed hebben op het arbeidsaanbod, op de aard of op de omstandigheden van die arbeid.

B.6.4. Ten slotte dient eveneens rekening te worden gehouden met bepaalde beperkingen die tijdens de parlementaire voorbereiding als operationeel werden aangemerkt, zoals de administratieve werklast en de minimumlonen die de gelijkstelling van de penitentiaire arbeid met de in de wet van 3 juli 1978 beoogde arbeid zou impliceren (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2744/001, p. 5). Het volstaat terzake vast te stellen dat zij op zijn minst de tewerkstelling van de gedetineerden moeilijker kunnen maken.

B.7. Uit het voorgaande volgt dat de gedetineerden die penitentiaire arbeid verrichten zich in een situatie bevinden die te ver is verwijderd van die waarin de werknemers zich bevinden opdat de eersten met de tweeden op nuttige wijze kunnen worden vergeleken wat betreft de rechtsregeling die van toepassing is op de arbeid van de enen en de anderen (vgl. EHRM, grote kamer, 7 juli 2011, *Stummer t. Oostenrijk*, §§ 93-95).

B.8. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.9. Volgens de verzoekende partij zou artikel 130, 2°, van de basiswet, zoals gewijzigd bij artikel 7 van de bestreden wet, artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, schenden, in zoverre het niet naleven van de door het huishoudelijk reglement voorgeschreven bepalingen daarin als tuchtrechtelijke inbreuk van de tweede categorie wordt aangemerkt.

De verzoekende partij beperkt echter haar kritiek tot het feit dat, door het niet naleven van het huishoudelijk reglement gelijk te stellen met een tuchtrechtelijke inbreuk van de tweede categorie, de bestreden bepaling de gedetineerde - en dat voor om het even welke schending van het huishoudelijk reglement – blootstelt aan de sancties van afzondering of opsluiting in een strafcel, waarin respectievelijk is voorzien bij artikel 132, 3° en 4°, van de basiswet, of nog aan de ontzegging of beperking van de omgang met bezoekers van buiten de gevangenis, waarin is voorzien bij artikel 133, 3°, van dezelfde wet. Aan de eerste twee van die sancties zijn respectievelijk verbonden de beperking van het bezoekrecht tot « de in artikel 59, § 1, bedoelde personen van buiten de gevangenis » - dat wil zeggen de naaste bloedverwanten en de samenwonende partner – (artikel 140, § 2, tweede en derde lid) en de ontzegging van bezoek van personen van buiten de gevangenis, behalve voor wat de voormelde bloedverwanten en de samenwonende partner betreft, wanneer de opsluiting meer dan drie dagen duurt (artikel 135, § 1, 2°).

Die verboden of beperkingen van het bezoekrecht zouden, volgens de verzoekende partij, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven van de gedetineerden uitmaken; die inmenging zou bijgevolg bij de wet moeten zijn voorzien en in

een democratische samenleving nodig moeten zijn voor het nastreven van een of meer legitieme doelstellingen die in artikel 8.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zijn vervat.

De kritiek heeft betrekking op de niet-inachtneming van het wettigheidsbeginsel, alsook op het gebrek aan toegankelijkheid en de niet-voorzienbaarheid die uit de bestreden bepaling zouden voortvloeien.

B.10. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Een delegatie aan een andere macht is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.11.1. Krachtens artikel 130, 2°, van de basiswet, zoals gewijzigd door artikel 7 van de bestreden wet, is het niet-naleven van de door het huishoudelijk reglement voorgeschreven bepalingen een tuchtrechtelijke inbreuk van de tweede categorie. Bij dergelijke inbreuken kunnen sancties worden opgelegd die een inbreuk kunnen uitmaken op het privéleven en het gezinsleven van de gedetineerde en die zijn bepaald in artikel 132 van dezelfde wet, zoals de mogelijkheid van afzondering of opsluiting in een strafcel of de beperking van het bezoekrecht.

B.11.2. Het huishoudelijk reglement van de strafinrichting strekt ertoe de voorschriften voor een goed intern functioneren ervan vast te stellen en beoogt de orde en de veiligheid te waarborgen, zodat het niet zonder redelijke verantwoording is dat de niet-naleving ervan kan worden gesanctioneerd. Het is eigen aan een huishoudelijk reglement dat bij de opstelling ervan rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de strafinrichting of van de afdeling ervan, waarvoor het is bedoeld.

Luidens artikel 16 van de basiswet wordt in iedere gevangenis door het inrichtingshoofd een huishoudelijk reglement opgesteld overeenkomstig de bij of krachtens die wet gestelde bepalingen en overeenkomstig de door de minister gegeven instructies. Het huishoudelijk reglement moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de minister.

B.11.3. Bij de opstelling van het huishoudelijk reglement is het inrichtingshoofd derhalve gebonden aan een kader dat wettelijk en reglementair is bepaald.

Aldus legt de wetgever de essentiële elementen vast waaraan bij de opstelling van het huishoudelijk reglement moet zijn voldaan, bakent hij de beoordelingsbevoegdheid van het inrichtingshoofd af en bepaalt hij welke de aard is van de inbreuken op dat reglement en met welke sancties met betrekking tot het privéleven en het gezinsleven die inbreuken kunnen worden beteugeld.

De bestreden bepaling voldoet aan de vereisten vermeld in B.10.

B.12. Naast die formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet eveneens de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.

Evenzo houdt de vereiste van voorzienbaarheid waaraan de wet moet voldoen om in overeenstemming te worden bevonden met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in dat de formulering ervan voldoende precies is zodat elk individu in de gegeven omstandigheden in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien (EHRM, 17 februari 2004, *Maestri* t. Italië, § 30).

De wet moet waarborgen bieden tegen willekeurige aantastingen door de overheid van het recht op eerbiediging van het privéleven, namelijk door de beoordelingsbevoegdheid van de betrokken overheden op voldoende duidelijke wijze af te bakenen, enerzijds, en door in een daadwerkelijke jurisdictionele toetsing te voorzien, anderzijds (zie, onder andere, EHRM, 4 mei 2000, *Rotaru* t. Roemenië, § 55; 6 juni 2006, *Segerstedt-Wiberg* t. Zweden, § 76; 4 juli 2006, *Lupsa* t. Roemenië, § 34).

B.13. De hiervoor vermelde vereisten gelden eveneens ten aanzien van de bescherming van het privéleven en het gezinsleven van gedetineerden (EHRM, 25 maart 1983, *Silver* t. Verenigd Koninkrijk, §§ 86-90; 29 september 2008, *Gülmez* t. Turkije, § 49; 17 september 2009, *Enea* t. Italië, § 143).

B.14. Krachtens artikel 16 van de basiswet moet een exemplaar van het huishoudelijk reglement ter beschikking worden gesteld van de gedetineerden, zodat zij kunnen kennisnemen van de regels die zij moeten naleven en die bij overtreding kunnen worden gesanctioneerd.

De bestreden bepaling sanctioneert de overtreding van de concrete regels van het huishoudelijk reglement, die rekening houden met de eigenheid van elke instelling en die in voldoende duidelijke en precieze bewoordingen moeten worden gesteld, opdat de gedetineerde de gevolgen van zijn handelen kan kennen.

Bij de keuze van de aard en de omvang van de sanctie wordt luidens artikel 143, § 1, van de basiswet rekening gehouden met de ernst van de inbreuk, met de omstandigheden waarin zij plaatsvond, met verzachtende omstandigheden en met de eventueel opgelegde voorlopige maatregelen.

In geval van betwisting komt het aan de bevoegde rechter toe te onderzoeken of aan die vereisten is voldaan.

B.15. Het tweede middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het derde middel

B.16. Volgens de verzoekende partij zou artikel 132, 4°, zoals het is aangevuld bij artikel 8 van de bestreden wet, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, in zoverre het de opsluiting in een strafcel tot een maximumduur van 14 dagen verlengt in geval van gijzelneming: daarbij zou artikel 132, 4°, tweede lid, twee gedetineerden « die een tuchtrechtelijke inbreuk van dezelfde categorie hebben gepleegd, waarbij de ene

verantwoordelijk is voor een gijzelneming in de gevangenis, en de andere enige tuchtrechtelijke inbreuk van de eerste categorie heeft gepleegd », op verschillende wijze behandelen, en zulks zonder redelijke verantwoording.

B.17. Die wijziging is bij de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht :

« De problemen die zich stellen op het vlak van veiligheid, o.a. naar aanleiding van de herhaalde gijzelingen bij ontvluchtingen, hebben de noodzaak aangetoond om een aantal bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden te wijzigen.

De regering wenst een duidelijk signaal te geven dat gijzelneming van om het even welke persoon die zich in de gevangenis bevindt een zeer ernstige problematiek is en geeft derhalve aan de gevangenisdirecteur de mogelijkheid om dergelijke inbreuk zwaarder te sanctioneren » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2744/001, p. 4).

B.18. Uit de invoeging van de bestreden bepaling in artikel 132 van de basiswet, dat handelt over de sancties, en niet in artikel 129 ervan, dat de tuchtrechtelijke inbreuken van de eerste categorie definieert, alsook uit de commentaren die tijdens de parlementaire voorbereiding door de Regering zijn gegeven, blijkt dat gijzelneming niet als een nieuwe tuchtrechtelijke inbreuk wordt beschouwd, maar als een omstandigheid die aanleiding geeft tot een verzwaring van de sanctie. In antwoord op een voorstel dat ertoe strekt gijzelneming uitdrukkelijk als een inbreuk aan te merken, heeft de minister aldus gepreciseerd :

« [...]gijzelneming [moet] niet uitdrukkelijk [...] worden opgenomen, aangezien de handelingen ondergebracht kunnen worden bij de handelingen bedoeld in artikel 129, 1° en 2°, van de basiswet. Het gaat om : 1° de opzettelijke aantasting van de fysieke integriteit van personen, of de bedreiging daarmee; 2° de opzettelijke aantasting van de psychische integriteit van personen, of de bedreiging daarmee » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2744/004, p. 28).

Daaruit volgt dat het door de verzoekende partij aan het Hof voorgelegde verschil in behandeling in die zin moet worden begrepen dat het het verschil beoogt dat, op het vlak van de maximumduur van de opsluiting in een strafcel, wordt gemaakt tussen gedetineerden die een tuchtrechtelijke inbreuk van de eerste categorie hebben gepleegd en diegenen bij wie de inbreuk gepaard is gegaan met een gijzelneming : in het eerste geval bedraagt de maximumduur negen dagen, terwijl zij in het tweede geval op veertien dagen wordt gebracht.

Er dient te worden onderzocht of dat verschil in behandeling redelijk is verantwoord.

B.19. Het criterium van onderscheid dat in aanmerking wordt genomen bij het vastleggen van de maximumduur van de opsluiting in een strafcel, en dat is afgeleid uit het al dan niet bestaan van een gijzelneming, is een objectief criterium.

Daarenboven is de verlenging van die duur in geval van gijzelneming relevant ten opzichte van de doelstelling die ertoe strekt de gedetineerden te ontraden over te gaan tot een gijzelneming en, meer in het algemeen, ten opzichte van de zorg om de orde en de veiligheid in de strafinrichtingen te handhaven. Een gijzelneming vormt immers een uiterst ernstige daad.

Er dient nog te worden nagegaan of de verlenging van de maximumduur van de opsluiting in een strafcel, die bij het bestreden artikel 132, 4^o, tweede lid, aan de gijzelneming is verbonden, ten aanzien van de voormelde doelstellingen geen onevenredige maatregel vormt.

B.20.1. Zoals uit de formulering van de bestreden bepaling blijkt, is de verlenging van de maximumduur van de opsluiting in een strafcel geen automatisch gevolg van elke gijzelneming, maar een mogelijkheid die aan de beoordeling van de directeur van de gevangenis wordt overgelaten. Ingegeven door dezelfde zorg voor evenredigheid bepaalt artikel 143, § 1, van de basiswet dat «bij de keuze van de aard en de omvang van de tuchtsanctie [rekening] wordt [...] gehouden met de ernst van de inbreuk, met de omstandigheden waarin zij plaatsvond, verzachtende omstandigheden en met de voorlopige maatregelen [...]».

Daarenboven is reeds erop gewezen dat de bestreden maatregel erin bestaat de maximumduur van de opsluiting in een strafcel van negen op veertien dagen te brengen, wanneer een inbreuk van de eerste categorie met een gijzelneming gepaard is gegaan. Die verlenging lijkt niet overdreven, rekening houdend met de reeds vermelde ernst van een dergelijke daad. Bovendien is de grens van veertien dagen opsluiting, zoals erop is gewezen in de parlementaire voorbereiding, dezelfde als die welke wordt aanbevolen door het Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2744/004, p. 8).

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de artikelen 134 tot 139, die de opsluiting in een strafcel regelen, ook verscheidene maatregelen bevatten ter bescherming van de rechten van de gedetineerden. Die sanctie is uitgesloten voor zwangere vrouwen of gedetineerde vrouwen wier kind van minder dan drie jaar in de gevangenis verblijft. Er is ook voorzien in diverse maatregelen die ertoe strekken behoorlijke omstandigheden inzake opsluiting alsook de eisen inzake gezondheid en hygiëne waaraan met name de strafcel dient te voldoen, te waarborgen. Wanneer de opsluiting meer dan drie dagen duurt, wordt het bezoek van de naaste bloedverwanten en de samenwonende partner daarenboven toegestaan volgens de in artikel 135, § 1, 2°, gepreciseerde nadere regels. In zoverre de verzoekende partij de ontstentenis van sanctie en/of de feitelijke ontoepasbaarheid van die waarborgen als bezwaar aanvoert, heeft die kritiek geen betrekking op de wetsbepalingen die daarin voorzien, maar op de uitvoering ervan : in voorkomend geval komt het bijgevolg niet het Hof maar de bevoegde rechter toe daarvan kennis te nemen.

B.20.2. De verzoekende partij bekritiseert ook de evenredigheid van de maatregel ten aanzien van artikel 347*bis* van het Strafwetboek - dat het misdrijf gijzelneming strafbaar stelt en het bestraft met een straf van twintig jaar opsluiting tot levenslange opsluiting, naar gelang van de in aanmerking genomen verzwarende omstandigheden - alsook ten aanzien van artikel 143, § 2, van de basiswet, dat de samenloop van tuchtrechtelijke inbreuken regelt.

Wat artikel 347*bis* van het Strafwetboek betreft, dient, in het zeer specifieke kader van de penitentiaire detentie, een onderscheid te worden gemaakt tussen de tuchtstraf en de strafrechtelijke sanctie : terwijl de strafrechtelijke sanctie geruime tijd na het misdrijf wordt opgelegd en ten doel heeft het individu te bestraffen, strekt de tuchtsanctie ertoe de directeur van de gevangenis de mogelijkheid te bieden dagdagelijks een passend niveau van orde en veiligheid binnen de gevangenis te handhaven. De autonomie van de tuchtregeling is trouwens uitdrukkelijk verankerd in artikel 125 van de basiswet, dat bepaalt dat « de samenloop van een tuchtrechtelijke inbreuk en een misdrijf [...] de tuchtprocedure en de mogelijkheid van tuchtrechtelijke bestraffing niet in de weg [staat] ». Die overwegingen gelden *a fortiori* wanneer het om een gijzelneming gaat, gelet op de ernst van die daad. De strafbaarstelling van de gijzelneming bij artikel 347*bis* van het Strafwetboek tast de evenredigheid van de bestreden maatregel bijgevolg niet aan.

Wat betreft artikel 143, § 2, van de basiswet - dat bepaalt dat bij samenloop van tuchtrechtelijke inbreuken de verschillende inbreuken worden bestraft als één tuchtrechtelijke inbreuk die van dezelfde categorie is als de zwaarste van de samenlopende inbreuken -, ziet het Hof niet in in welk opzicht die bepaling de evenredigheid van de verlenging van de maximumduur van opsluiting in een strafcel in geval van gijzelneming zou aantasten.

B.21. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 21 mei 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels