

Rolnummer 6148
Arrest nr. 177/2015 van 3 december 2015

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 81 tot 86 en 180 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 20 januari 2015 in zake E.D. tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 januari 2015, heeft de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Namen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 81 tot 86 en 180 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens *juncto* artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, in zoverre zij het recht op arbeid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning en het recht op sociale zekerheid van de gedetineerden niet waarborgen ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Renson, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 16 september 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers F. Daoût en T. Merckx-Van Goey 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 14 oktober 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 14 oktober 2015 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

E.D. is vanaf de maand juli 2011 opgesloten in de gevangenis van Andenne. Zijn verzoek om in de gevangenis te mogen werken, wordt op 27 februari 2012 toegestaan. Nadat hem arbeid werd ontzegd bij wijze van sanctie waartoe door de Belgische Staat is besloten, hervat hij de arbeid in januari 2013. Aangezien hij zich onwettig bezoldigd acht, stelt hij tegen de Belgische Staat een vordering in voor de Arbeidsrechtbank te Charleroi, die op 14 oktober 2013 akte neemt van zijn afstand van het geding. Op 26 september 2013 wordt voor de verwijzende rechter een nieuwe procedure ingeleid, in het kader waarvan de prejudiciële vraag wordt gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1. In hoofdorde voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft aangezien de wetsbepalingen die worden beoogd, nog niet in werking zijn getreden. Aan het Hof zou evenwel geen vraag kunnen worden gesteld over de grondwettigheid van wetsbepalingen die niet van toepassing zijn in ons rechtssysteem. De Ministerraad merkt op dat penitentiaire arbeid thans nog steeds wordt geregeld bij de artikelen 62 en volgende van het bij het koninklijk besluit van 21 mei 1965 gecoördineerde algemeen reglement

van de strafinrichtingen, en zulks in afwachting van de inwerkingtreding van de artikelen 81 en volgende van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. Op artikel 180 van de wet van 12 januari 2005, dat de inwerkingtreding van de wet of van sommige bepalingen ervan regelt, zou niets aan te merken vallen aangezien het aan de wetgever staat de inwerkingtreding van een wet te regelen en aangezien de wetgever die bevoegdheid aan de Koning kan overdragen.

A.2.1. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. Hij voert allereerst aan dat de prejudiciële vraag slecht geformuleerd is aangezien daarin niet wordt gepreciseerd ten aanzien van welke categorie van personen de situatie van de gedetineerden zou moeten worden vergeleken op het vlak van het recht op arbeid, van het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning en van het recht op sociale zekerheid.

A.2.2. De Ministerraad voert vervolgens aan dat de prejudiciële vraag op een verkeerde interpretatie van de artikelen 81 tot 86 van de basiswet berust. De verwijzende rechter is immers van oordeel dat die bepalingen het recht op arbeid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning en het recht op sociale zekerheid van de gedetineerden niet waarborgen. Volgens de Ministerraad zou die analyse verkeerd zijn aangezien de in het geding zijnde bepalingen de voormelde rechten integendeel wel waarborgen. Daarin worden immers een recht ten aanzien van de gedetineerde, *in casu* het recht om onder behoorlijke voorwaarden te kunnen werken, en een verplichting ten aanzien van de penitentiaire administratie, die ervoor moet zorgen dat dergelijke arbeid wordt aangeboden, vastgelegd.

A.3. De Ministerraad wenst eveneens te beklemtonen dat de gedetineerden die penitentiaire arbeid verrichten en de werknemers die de verwijzende rechter blijkbaar heeft willen beogen, geen vergelijkbare categorieën van personen uitmaken. In tegenstelling tot de contractuele band die de werknemer met zijn werkgever verbindt, worden de gedetineerde die in de gevangenis werkt en de penitentiaire administratie immers verbonden door een band *sui generis* die echte specificiteiten vertoont en andere doelstellingen beoogt dan die welke met een arbeidsovereenkomst worden nagestreefd. Ten aanzien van het onderzoek van de evenredigheid waartoe het Hof zou dienen over te gaan, geeft de Ministerraad eveneens aan dat het uitsluiten van penitentiaire arbeid van de bescherming die is verbonden aan de kwalificatie als arbeidsovereenkomst, aan de gedetineerden niet elke waarborg 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 koninklijke uitvoeringsbesluiten die betrekking hebben op de vraagstukken betreffende de sociale zekerheid. Zolang die koninklijke uitvoeringsbesluiten niet in werking zijn getreden, zullen de in de prejudiciële vraag bedoelde artikelen niet van kracht worden. De problematiek van de bezoldiging van de arbeid van de gedetineerden zal eveneens bij een toekomstig koninklijk besluit worden geregeld.

A.4. Steunend op de parlementaire voorbereiding van de basiswet, verwijst de Ministerraad naar het arrest nr. 110/2005 van het Hof van 22 juni 2005 en vraagt hij dat het Hof een zelfde redenering in het kader van de onderhavige zaak zou aannemen. De Ministerraad besluit door aan te geven dat het uitsluiten van de gedetineerden van het socialezekerheidsstelsel steeds werd verantwoord door het feit dat zij op kosten van de Staat in een door de Staat gefinancierde instelling wonen waar al hun behoeften reeds worden geacht ten laste te zijn genomen. Hij merkt op dat de eventuele discriminatie die wegens die uitsluiting zou kunnen worden aangeklaagd, niet uit de artikelen 81 tot 86 van de basiswet zou voortvloeien maar uit de wetsbepalingen die eigen zijn aan de aangelegenheid van de sociale zekerheid. Die voorzien immers in een regel van schorsing van de sociale rechten van individuen gedurende hun periode van hechtenis, die eindigt zodra zij weer in vrijheid zijn gesteld.

- B -

B.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens *juncto* artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, van de artikelen 81 tot 86 en 180 van de basiswet van 12 januari 2005

betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (hierna : de basiswet) in zoverre zij het recht op arbeid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning en het recht op sociale zekerheid van de gedetineerden niet zouden waarborgen.

B.2. De artikelen 81 tot 86 van de basiswet bepalen :

« Art. 81. De gedetineerde heeft het recht om deel te nemen aan de in de gevangenis beschikbare arbeid.

Art. 82. De penitentiaire administratie draagt er zorg voor dat arbeid beschikbaar gesteld wordt of beschikbaar gesteld kan worden die aan de gedetineerden de mogelijkheid biedt om zinvol 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 reïntegratie, schulden geheel of gedeeltelijk af te betalen.

Art. 83. § 1. De tewerkstelling van de gedetineerde in de gevangenis geschiedt in omstandigheden die, voorzover de aard van de detentie zich daartegen niet verzet, zoveel mogelijk overeenstemmen met die welke in de vrije samenleving identieke activiteiten kenmerken.

§ 2. De arbeidsduur en de arbeidstijden worden vastgesteld in het huishoudelijk reglement. In geen geval mag de duur van de arbeidstijd de duur overschrijden die voor overeenkomstige activiteiten in de vrije samenleving door of krachtens de wet worden bepaald.

§ 3. De Koning bepaalt, in aanvulling op de wet, onder welke voorwaarden de tijd besteed aan vormingsactiviteiten met arbeidstijd kan worden gelijkgesteld.

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. 85. De gedetineerde is gerechtigd, mits toelating van de directeur, andere dan in de gevangenis beschikbaar gestelde arbeid te verrichten.

De directeur kan de toelating weigeren wanneer, rekening houdend met de behoeften van de inrichting :

- de bedoelde arbeid gevaar oplevert voor de orde of de veiligheid;
- de controle die nodig is om de orde of de veiligheid te waarborgen voor de administratie een onredelijk grote arbeidsbelasting meebrengt.

De weigering van de toelating wordt met redenen omkleed en schriftelijk ter kennis gebracht van de gedetineerde.

Art. 86. § 1. Onverminderd andersluidende wettelijke bepalingen wordt het bedrag van de inkomsten voor de in de gevangenis beschikbaar gestelde arbeid vastgesteld bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

§ 2. Gedetineerden voor wie de tijd voor vormingsactiviteiten overeenkomstig artikel 83, § 3, met arbeidstijd wordt gelijkgesteld, wegens deelname aan programma's van beroepsopleiding, voortgezette beroepsopleiding, omscholing, of andere opleidings- en vormingsactiviteiten, ontvangen een opleidingstoelage, overeenkomstig de regels vastgesteld bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Die toelage is erop gericht de gedetineerden ertoe aan te zetten opleidingen te volgen, onder andere door hen in staat te stellen hun noodzakelijke uitgaven die niet langer door de inkomsten uit arbeid zouden kunnen worden gedekt deels of geheel te betalen.

§ 3. Bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad worden de regels vastgesteld voor de toekenning van de vergoeding aan gedetineerden die het slachtoffer zijn van een arbeidsongeval in de gevangenis ».

Artikel 180 van dezelfde wet bepaalt :

« De Koning bepaalt de datum waarop deze wet of afzonderlijke bepalingen ervan in werking treden, behalve wat dit artikel betreft ».

B.3. De Ministerraad voert in zijn memorie aan dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft om reden dat de voormelde bepalingen nog niet in werking zijn getreden.

B.4. Zoals artikel 180 van de basiswet voorschrijft, staat het aan de Koning de datum te bepalen waarop die wet of afzonderlijke bepalingen ervan in werking treden. Ofschoon verscheidene onderdelen van de basiswet inmiddels in werking zijn getreden, werd nog geen koninklijk besluit in die zin ten aanzien van de bestreden artikelen 81 tot 86 genomen.

B.5. Het staat in beginsel aan de verwijzende rechter na te gaan of het nuttig is aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen over een bepaling die hij van toepassing acht op het geschil. Slechts wanneer dit klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof de vraag onontvankelijk verklaren.

Te dezen noopt de prejudiciële vraag het Hof tot een toetsing van de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van wetsbepalingen die, zoals in B.4 is vermeld, nog niet in werking zijn getreden.

Aangezien de prejudiciële vraag betrekking heeft op wetsbepalingen die de verwijzende rechter in de geldende stand van het recht niet kan toepassen, is zij niet relevant voor de oplossing van het bodemgeschil en bijgevolg onontvankelijk.

B.6. De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 3 december 2015.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels