

Rolnummer 7261
Arrest nr. 107/2021 van 15 juli 2021

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de wet van 23 maart 2019 « betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel », ingesteld door Michel Jacobs.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, de rechters P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache en T. Detienne, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus rechter T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 10 oktober 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 11 oktober 2019, heeft Michel Jacobs beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 23 maart 2019 « betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 april 2019).

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Depré, Mr. E. de Lophem, Mr. M. Chomé en Mr. C. Nennen, advocaten 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 31 maart 2021 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 21 april 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 21 april 2021 de dag van de terechtzitting bepaald op 19 mei 2021.

Op de openbare terechtzitting van 19 mei 2021 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. M. Wilmet, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;
 - . Mr. M. Chomé, tevens *loco* Mr. S. Depré en Mr. E. de Lophem, 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 –

A.1. Het beroep tot vernietiging van de wet van 23 maart 2019 « betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en het statuut van het penitentiair personeel » (hierna : de bestreden wet) is ingesteld door een personeelslid van de penitentiaire administratie dat sinds 1992 in functie is en dat sinds 2008 een verlof

geniet om zijn functies van vaste gevolmachtigde en van verantwoordelijk leider van de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD) uit te oefenen.

De verzoekende partij verantwoordt haar persoonlijk belang om in rechte op te treden door het feit dat de bestreden wet, enerzijds, haar een nadeel berokkent op het vlak van de ontwikkeling van haar administratieve en geldelijke loopbaan door een specifiek statuut vast te stellen voor het penitentiair personeel en, anderzijds, haar stakingsrecht op overdreven wijze beperkt door te voorzien in bijzondere voorwaarden voor de uitoefening van het stakingsrecht.

De verzoekende partij voert eveneens een functioneel belang aan in haar hoedanigheid van verantwoordelijk leider en vaste gevolmachtigde van het ACOD, in zoverre de bestreden wet afbreuk doet aan de vakbondsprerogatieven door de voorwaarden inzake de organisatie van de collectieve arbeidsbetrekkingen binnen de penitentiaire administratie in geval van een sociaal conflict vast te stellen.

A.2.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met de artikelen 37 en 107 van de Grondwet, alsook van het beginsel van de scheiding der machten en van het beginsel van de materiële motivering van de wetgevende handelingen.

De verzoekende partij is van mening dat de bestreden wet, door een volledig en autonoom statuut van het personeel van de penitentiaire administratie vast te stellen, met talrijke afwijkende of specifieke regels ten opzichte van de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, een onverantwoorde discriminatie met zich meebrengt ten aanzien van de tewerkstellingsvoorwaarden tussen de leden van het penitentiair personeel en de leden van het personeel van het federaal openbaar ambt.

A.2.2. De verzoekende partij herinnert eraan dat, zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 99/2004 van 2 juni 2004, de vaststelling van het statuut van de ambtenaren van de algemene administratie krachtens de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet ressorteert onder de exclusieve bevoegdheid van de Koning, en dat niets verantwoordt dat de wetgever zich in die aangelegenheid mengt door, voor de personeelsleden van de penitentiaire administratie, een autonoom statuut in te voeren dat onderscheiden is van dat van de andere personeelsleden van het federaal openbaar ambt.

Uit het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het voorontwerp van wet dat de bestreden wet is geworden, blijkt eveneens dat de wetgever, indien hij sommige aspecten kan regelen inzake de grondrechten, evenwel geen volledig administratief en geldelijk statuut van het personeel in detail kan aannemen, hetgeen nochtans het voorwerp van de bestreden wet uitmaakt.

A.2.3. De bestreden wet voorziet immers in de organisatie van een interne inspectiedienst en in de oprichting van een penitentiaire opleidingsdienst, en definieert de organisatie van de penitentiaire administratie. Zij voorziet in de bijzondere regels ten aanzien van de plichten, de toekenning van de betrekkingen, de toelagen, de evaluatie van het personeel, het recht op wedde en de gewaarborgde bezoldiging, de tuchtregeling, de maatregelen van orde en veiligheid, het ambtshalve ontslag en de beëindiging van de arbeidsovereenkomst, en de gezondheidszorg. Ten slotte stelt zij de regels inzake het sociaal overleg vast die specifiek zijn voor de penitentiaire administratie in geval van een sociaal conflict. De bestreden wet bevat dus een nieuw autonoom en afwijkend statuut dat zij in detail regelt.

Ook al heeft de memorie van toelichting het over een « coördinatie » en een « actualisatie » van de toepasselijke bepalingen – maar de bestreden wet beperkt zich geenszins hiertoe –, wordt helemaal niet aangetoond dat de Koning die coördinatie niet had kunnen uitvoeren, temeer daar een ontwerp van codificatie overigens is opgesteld voor het federaal openbaar ambt.

A.2.4. De verzoekende partij bekritiseert in het bijzonder de relevantie en de verantwoording van de volgende maatregelen : de specifieke voorwaarden inzake de in de tijd beperkte aanstelling van de leden van de inspectiedienst (artikel 10); de tuchtrechtelijke bevoegdheden toevertrouwd aan de inspectiedienst (artikel 9); de opheffing van het beroepsgeheim van de leden van de inspectiedienst (artikel 9, § 3, tweede lid); de moraliteitsonderzoeken van de kandidaten voor de betrekkingen van de penitentiaire administratie, die in strijd zijn met de individuele vrijheden en met het privéleven (artikel 21); het absolute verbod op de toegang tot de selectieproeven voor iedere persoon die gedurende de voorbije vijf jaar het voorwerp heeft uitgemaakt van een tuchtmaatregel of van een negatieve evaluatie (artikel 22); de mogelijkheid om de uitoefening van bepaalde functies in de tijd te beperken (artikel 25); de beperking van de toekenning van verloven (artikel 26), de vermindering van de wedde van een ambtenaar in voorlopige hechtenis (artikelen 29 en 30); de verplichting om

zich automatisch en zonder opzegging te ontdoen van een ambtenaar die het voorwerp heeft uitgemaakt van een gevangenisstraf, zonder dat de overheid beschikt over een beoordelingsbevoegdheid (artikel 34).

De verzoekende partij bekritiseert eveneens het feit dat al die maatregelen – en met name die welke ertoe strekken de continuïteit van de dienst in geval van staking te verzekeren (artikelen 15 tot 20) – van toepassing zijn op alle personeelscategorieën van de penitentiaire administratie, ongeacht of zij in contact staan met de gedetineerden dan wel zijn toegewezen aan administratieve diensten.

A.3.1. De Ministerraad voert aan dat het Hof niet bevoegd is om zich uit te spreken over de schending van de artikelen 37 en 107 van de Grondwet, zodat de bevoegdheid waarover de wetgever beschikte om de wet aan te nemen – bevoegdheid die is bevestigd door de afdeling wetgeving van de Raad van State – niet als dusdanig kan worden onderzocht. Het onderzoek van het Hof kan derhalve alleen betrekking hebben op de vermeende discriminaties.

A.3.2. Allereerst, ten aanzien van het vermeende verschil in behandeling dat voortvloeit uit het feit dat een statuut zou zijn geregeld bij de wet en niet door de Koning, is de Ministerraad van mening dat het verschil op zich niet discriminerend is, daar de verzoekende partij niet aantoonde dat de inhoud van de bestreden bepalingen een onverantwoord en onevenredig verschil in behandeling zou doen ontstaan. Het totstandkomingsproces van een wet biedt overigens evenveel waarborgen als het totstandkomingsproces van een koninklijk besluit.

A.3.3. Vervolgens, wat betreft het vermeende verschil in behandeling tussen de personeelsleden van de penitentiaire administratie en de andere personeelsleden van het openbaar ambt, stelt de Ministerraad vast dat elk van de bekritiseerde maatregelen verantwoord is.

Aldus is de oprichting van een inspectiedienst die ermee belast is toe te zien op het beheer van de klachten tegen de penitentiaire administratie (artikel 9) verantwoord door de wil om de effectieve naleving van de grondrechten van de gedetineerden te waarborgen. De opheffing van het beroepsgeheim in die context (artikel 9, § 3, tweede lid) – die niet de verplichting inhoudt om informatie te onthullen – is verantwoord door de noodzaak om de inspecteurs toe te laten zich te vergewissen van het daadwerkelijke beheer van de klachten die zijn ingediend tegen de penitentiaire administratie. De tijdelijke aanstelling van de inspecteurs (artikel 10) maakt het die laatsten mogelijk voeling te houden met de realiteit van het terrein.

Het moraliteitsonderzoek (artikel 21) ten aanzien van de personeelsleden van de penitentiaire administratie is verantwoord door hun positie ten opzichte van de gedetineerden. De beperking van de toegang tot sommige functies (artikel 22) bestaat uitsluitend erin te preciseren wat wordt beschouwd als een gedrag dat voldoet aan de vereisten van integriteit en moraliteit van het penitentiair personeel. De mogelijkheid waarover de Koning beschikt om de functies te bepalen waarvoor een aanstelling kan worden beperkt in de tijd (artikel 25) is niet onevenredig als dusdanig en het staat aan de Koning die bepaling uit te voeren met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hetzelfde geldt voor de regeling inzake de verloven en afwezigheden (artikel 26), die kan worden beperkt om te beantwoorden aan de doelstellingen van de wet, zonder dat die mogelijkheid op zich als discriminerend kan worden beschouwd. Het recht op wedde en de gewaarborgde bezoldiging van de ambtenaar die in voorlopige hechtenis zou zijn (artikelen 29 en 30), is verantwoord door de zorg van de wetgever om de integriteit van de penitentiaire ambtenaren te waarborgen, daar tot de voorlopige hechtenis alleen onder strikte voorwaarden kan worden beslist. Ten slotte is het ambtshalve ontslag in geval van een veroordeling tot een gevangenisstraf (artikel 34) verantwoord door de integriteitsplicht van de penitentiaire ambtenaren, en de wetgever kan, in een wet, de ontslagvoorwaarden in dermate voldoende nauwkeurige bewoordingen formuleren dat de rechter die niet hoeft te beoordelen.

A.3.4. Ten slotte, ten aanzien van de identieke behandeling van verschillende categorieën van personeelsleden van de penitentiaire administratie, stelt de Ministerraad vast dat die verantwoord is door de zorg om te voorzien in eenzelfde statuut voor alle ambtenaren van de penitentiaire administratie, teneinde het gevoel te bevorderen tot een gemeenschappelijke administratie te behoren en de mobiliteit tussen de gevangenen en de centrale administratie vlotter te laten verlopen.

A.4.1. De verzoekende partij antwoordt dat het middel ontvankelijk is, daar de schending van de artikelen 37 en 107 van de Grondwet wordt aangevoerd in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, die deel uitmaken van de normen die worden beoogd in artikel 1, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

De verzoekende partij bekritiseert het feit dat, tegenover de noodzaak om de grondrechten van de gedetineerden in acht te nemen, de wetgever, die zich in de plaats van de Koning heeft gesteld, de leden van de penitentiaire administratie discrimineert ten opzichte van de personeelsleden van de andere federale administraties. Het disparate karakter van de bestaande bepalingen kan niet worden aangevoerd om een aantasting te verantwoorden van het beginsel van de scheiding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, daar de Koning de bestaande bepalingen had kunnen coördineren en tegelijk de grondrechten van de gedetineerden waarborgen.

A.4.2. De verzoekende partij antwoordt dat het aan de Ministerraad staat om, in het licht van zijn gedetailleerde argumentatie, aan te tonen dat de aangenomen normen redelijk verantwoord, evenredig en gewettigd zijn. Zij betwist overigens de bewering volgens welke het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bevestigt dat de wetgever bevoegd is om de bestreden wet aan te nemen. Hoewel de afdeling wetgeving van de Raad van State aanvaardt dat de wetgever bepaalde algemene beginselen kan vaststellen, voor zover het gaat om de vrijwaring van de grondrechten van de gedetineerden of van de betrokken ambtenaren betreft, lijkt zij daarentegen niet te aanvaarden dat de wetgever het administratief en geldelijk statuut van de penitentiaire ambtenaren vaststelt.

Het totstandkomingsproces van de koninklijke besluiten – met de voorafgaande raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State en de verplichte onderhandeling over de ontwerpen van koninklijke besluiten houdende de basisreglementeringen betreffende het statuut van het Rijkspersoneel, zoals bepaald in de wet van 19 december 1974 « tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel » -, biedt waarborgen die niet te vergelijken zijn met die van het totstandkomingsproces van een wet en die, in tegenstelling tot die laatste waarborgen, het voorwerp kunnen uitmaken van een jurisdictionele controle van de Raad van State.

Terwijl de penitentiaire administratie, bij ontstentenis van een eigen rechtspersoonlijkheid, integraal blijft deel uitmaken van de Federale Overheidsdienst Justitie, kent de wet aan het personeel van die administratie een hybride statuut toe dat zich onderscheidt van het statuut van de andere personeelsleden van de FOD Justitie. Die situatie wordt geenszins verantwoord door de nagestreefde doelstelling die erin bestaat de inachtneming van de grondrechten van de gedetineerden te waarborgen.

A.4.3. Ten aanzien van de verschillende bestreden artikelen stelt de verzoekende partij vast dat de afdeling wetgeving van de Raad van State zich heeft gebogen over het nut van de oprichting van een inspectiedienst (artikel 9), wetende dat er reeds toezichtcommissies bestaan. Het feit dat die niet beschikken over een onderzoeksbevoegdheid volstaat niet om de noodzaak te verantwoorden om bij de wet een specifieke inspectiedienst te creëren, temeer daar reeds een mechanisme van interne controle bestaat, geregeld bij koninklijk besluit. In elk geval is het niet redelijk aan die dienst tuchtrechtelijke bevoegdheden toe te kennen.

Het is evenmin nodig om de personeelsleden van de penitentiaire administratie te ontdoen van hun beroepsgeheim (artikel 9, § 3), daar zij reeds zijn onderworpen aan de toepassing van talrijke wetsbepalingen die hen ertoe verplichten feiten aan te klagen waarvan zij kennis hebben. Die maatregel is zelfs onredelijk, aangezien de penitentiaire ambtenaren gehouden zijn tot een zwijgplicht die ze moeten kunnen vervullen teneinde hun eigen veiligheid, de veiligheid van hun collega's en die van de penitentiaire inrichtingen te kunnen verzekeren.

Het stilzwijgen van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het bestreden artikel 10 laat niet toe te besluiten dat de maatregel gewettigd is, aangezien de Ministerraad niet aantoonde dat een beperkte aanstelling, meer dan een levenslange benoeming, een inspecteur die ermee belast is te waken over de naleving van de wettigheid, zou toelaten voeling te blijven hebben met de « realiteit van het terrein ». Die verantwoording staat bovendien los van de nagestreefde doelstelling die erin bestaat de inachtneming van de grondrechten van de gedetineerden te waarborgen.

Ten aanzien van het moraliteitsonderzoek (artikel 21) zijn de integriteit en de moraliteit een noodzaak voor alle personeelsleden van het openbaar ambt, zodat het niet verantwoord is te voorzien in een controle die dermate ingrijpend en invasief is in het privéleven van alleen de kandidaat-leden van het penitentiair personeel.

Indien het statuut reeds voorzag in de beperking van de toegang beoogd in artikel 22, ziet de verzoekende partij de noodzaak niet in om die beperking op te nemen in een wet, inzonderheid wanneer de ambtenaar zijn betrekking heeft verloren om redenen die verband houden met de beroeps geschiktheid, daar die ambtenaar zich kan verbeteren.

De verzoekende partij is van mening dat de Ministerraad geen enkele verantwoording geeft voor de maatregelen die zijn vervat in de bestreden artikelen 25 en 26, gelet op het doel dat erin bestaat de inachtneming van de grondrechten van de gedetineerden te waarborgen.

Het feit dat er geldelijke maatregelen bestaan voor de politieagenten, die zijn onderworpen aan een specifieke rechtspositie, vastgesteld in een autonoom wettelijk en reglementair geheel, en niet aan het statuut van het Rijkspersoneel, laat niet toe de geldelijke maatregelen te verantwoorden waarin de artikelen 29 en 30 voorzien, daar de penitentiaire ambtenaren nog steeds deel uitmaken van de diensten van de Regering, geregeld door de Koning krachtens de artikelen 37 en 107 van de Grondwet. Gelet op hun verschillende statuten bevinden de politieagenten en de penitentiaire ambtenaren zich niet in vergelijkbare situaties, ook al staan zij in contact met gedetineerden.

Volgens de verzoekende partij verantwoordt de Ministerraad evenmin de daaruit voortvloeiende bevoegdheid van de overheid inzake het ambtshalve ontslag in geval van een gevangenisstraf, daar een integriteitsvoorwaarde van toepassing is op alle personeelsleden van het openbaar ambt. Integendeel, zijn argumenten tonen aan dat de bestreden maatregel de rechter het hem op algemene wijze inzake het arbeidsrecht toegekende voorrecht ontnemt, om te oordelen over de ernst van de ontslagreden.

A.4.4. Ten slotte staat de verantwoording die de Ministerraad geeft ten aanzien van de identieke behandeling van alle personeelsleden in de strafinrichtingen, los van de bestreden wet, die de inachtneming van de grondrechten van de penitentiaire beambten moet waarborgen.

Door aan de penitentiaire ambtenaren een statuut toe te kennen dat verschilt van dat van de andere personeelsleden van de diensten van de federale Staat, zal de bestreden wet integendeel tot gevolg hebben hun mobiliteit naar andere diensten, met inbegrip binnen de FOD Justitie zelf, waaronder de penitentiaire administratie ressorteert, af te remmen.

Bovendien stelt de verzoekende partij vast dat de Ministerraad die identieke behandeling van de ambtenaren geenszins verantwoordt ten aanzien van de te verzekeren « minimale dienstverlening » in geval van staking in de penitentiaire inrichtingen.

A.5. De Ministerraad repliceert dat de wetgever niet bevoegd was om een volledig en autonoom statuut aan te nemen, maar wel om een geheel van aanvullende en specifieke regels aan te nemen die verschillende doelstellingen nastreven, met name het waarborgen van de grondrechten van de gedetineerden, waarborg die het evenredige karakter van de bestreden maatregelen aantoont.

Het feit dat is voorzien in specifieke regels voor de penitentiaire ambtenaren ter aanvulling van het statuut van het Rijkspersoneel, doet geen discriminatie ontstaan. Bovendien bevinden de penitentiaire ambtenaren en de politieagenten zich, op bepaalde precieze punten, in vergelijkbare situaties, daar hun functies bepaalde gelijkenissen vertonen, met name wegens hun contact met gedetineerden.

Het totstandkomingsproces van de bestreden wet is overigens normaal verlopen en het ontwerp werd uitgebreid besproken met de mensen op het terrein, zodat de aanneming van die maatregelen in een wet, in plaats van in een reglement, niet minder waarborgt biedt.

Ten slotte houdt de opheffing van het beroepsgeheim geen verplichting in om te spreken, zodat de betrokken ambtenaren geen tuchtsanctie riskeren wanneer zij zwijgen.

A.6. Het tweede middel, dat is gericht tegen artikel 21 van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12 en 22 van de Grondwet.

De verzoekende partij is van mening dat artikel 21 van de bestreden wet op discriminerende wijze afbreuk doet aan het recht op de naleving van de individuele vrijheid en aan het recht op de eerbiediging van het privéleven. Die discriminatie vloeit voort uit het feit dat de betrokken bepaling de administratieve overheid toelaat, ten aanzien van de kandidaten voor de aanwerving binnen de penitentiaire administratie, over te gaan tot een moraliteitsonderzoek dat bijzonder ingrijpend is in het privéleven en dat niet verantwoord is, noch voor alle binnen die administratie uit te oefenen functies, noch in vergelijking met het hele openbare ambt.

De functie van ambtenaar van de penitentiaire administratie vertoont noch voor de nationale veiligheid noch voor de goede zeden risico's die dermate in het privéleven ingrijpende maatregelen zouden kunnen verantwoorden. Die vaststelling geldt inzonderheid voor de ambtenaren wier functies louter administratief zijn.

A.7. De Ministerraad zet uiteen dat de maatregel verantwoord is door het gewettigde doel dat erin bestaat te waken over de integriteit en de moraliteit van het penitentiair personeel, gelet op de machtsverhouding van dat personeel ten opzichte van de gedetineerden. Die maatregel is evenredig, aangezien die zich ertoe beperkt de lijst op te stellen van de gegevens die kunnen worden geraadpleegd en verzameld in het kader van de beoordeling van de moraliteit van de kandidaat. Die bepaling legt niet stelselmatig een onderzoek op voor iedere kandidaat, zodat de Ministerraad verzoekt om de bestreden bepaling zo te interpreteren dat het onderzoek zal worden uitgevoerd naar gelang van de betrekking waarvoor de kandidaat postuleert. De voorwaarden inzake de uitvoering van dat onderzoek zullen overigens door de Koning moeten worden gepreciseerd.

De verzoekende partij toont overigens niet aan hoe dat onderzoek – waarin eveneens is voorzien in het kader van de aanwerving van politieagenten – bijzonder ingrijpend zou zijn. De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft overigens advies uitgebracht over het voorontwerp van wet dat de bestreden wet is geworden en heeft daarbij gesteld dat de maatregel geen enkel probleem deed rijzen in het licht van de algemene reglementering betreffende de bescherming van de gegevens.

Ten slotte doet de bestreden maatregel geen discriminatie ontstaan ten aanzien van de betrekkingen van de algemene administratie. Allereerst oefent de verzoekende partij niet zelf een dergelijke betrekking uit, zodat zij geen belang heeft bij het middel. Vervolgens voorziet de bestreden wet in eenzelfde statuut voor alle ambtenaren van de penitentiaire administratie en is het niet onredelijk te voorzien in de mogelijkheid om de moraliteit te beoordelen van kandidaten voor administratieve betrekkingen die bijvoorbeeld toegang zouden hebben tot gegevens met een privaat karakter betreffende de gedetineerden of gedeeltelijk verantwoordelijk zouden zijn voor het penitentiair beleid in de gevangnissen.

A.8. De verzoekende partij antwoordt dat ieder personeelslid van het openbaar ambt gehouden is tot onpartijdigheid, integriteit en moraliteit bij de uitoefening van zijn functies. Die plichten zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 « houdende het statuut van het rijkspersoneel » en zijn van toepassing op de stagiairs. Daar die regels gelden voor alle personeelsleden van het openbaar ambt, is het niet redelijk verantwoord de kandidaten voor functies van penitentiaire ambtenaren anders te behandelen dan de kandidaten voor andere functies van de openbare administratie. Het bestreden moraliteitsonderzoek is, doordat het ingrijpt in het privéleven, kennelijk onevenredig, temeer daar de lijst van gegevens bedoeld in het bestreden artikel 21 niet limitatief is.

De vergelijking met de politieagenten is niet relevant, daar die laatstgenoemden beschikken over dwingende bevoegdheden ten aanzien van de burgers waarover de personeelsleden van de penitentiaire administratie niet beschikken, en daar de wet van 26 april 2002 « houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten » voorziet in voorwaarden die aanzienlijk verschillen van de plichten van de penitentiaire ambtenaren.

Het bekritiseerde gebrek vindt zijn grondslag in de bestreden wet, daar die laatste aan de Koning slechts de mogelijkheid toekent om de voorwaarden inzake de beoordeling van de resultaten van het moraliteitsonderzoek vast te stellen, en niet de mogelijkheid om de voorwaarden van dat onderzoek te bepalen. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, waarnaar de Ministerraad verwijst, berust in dat opzicht op een verkeerde beoordeling van de bestreden bepaling.

Ten slotte vloeit de door de Ministerraad gesuggereerde interpretatie, volgens welke het onderzoek uitsluitend zou worden uitgevoerd naar gelang van de betrekking waarnaar de kandidaat solliciteert, geenszins voort uit de tekst van de wet, die geen enkel onderscheid maakt op basis van het type van betrekking.

A.9. De Ministerraad herinnert eraan dat het Hof, bij zijn arrest nr. 106/2011 van 16 juni 2011, de uitvoering van een moraliteitsonderzoek heeft aanvaard voor personen die wensen te werken in bewakingsondernemingen. Te dezen zal het onderzoek niet stelselmatig worden uitgevoerd, maar zal het worden aangepast naar gelang van de functies die de aangeworven ambtenaren zullen uitoefenen.

A.10.1. Het derde middel, dat hoofdzakelijk is gericht tegen artikel 3 en de artikelen 15 tot 20 van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12, 19, 26 en 27 van de Grondwet, al dan niet

in samenhang gelezen met artikel 8, lid 1, d), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 6, 4°, van het herziene Europees Sociaal Handvest, met de artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en bescherming van het vakverenigingsrecht, met de artikelen 4 en 5 van het Verdrag nr. 98 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de toepassing van de grondbeginselen van het recht van organisatie en collectief overleg, met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De verzoekende partij herinnert eraan dat het stakingsrecht, dat is gedefinieerd als het recht om het werk collectief te onderbreken teneinde economische en sociale belangen te verdedigen, nauw verbonden is met de uitoefening van de vakbondsvrijheid. Het stakingsrecht is erkend bij de in het middel beoogde internationale bepalingen en door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, van het Hof van Cassatie en van de Raad van State. Het stakingsrecht wordt, hoewel het niet absoluut is en het in het openbaar ambt kan worden beperkt, evenwel op overdreven wijze belemmerd door de bestreden bepalingen.

A.10.2. Het eerste onderdeel van het middel heeft betrekking op de verplichting om te verklaren aan de staking deel te nemen.

De bestreden bepalingen verplichten de personeelsleden van de penitentiaire administratie, naast de indiening van een stakingsaanzegging minstens tien dagen tussen de aankondiging en de aanvang van de staking, ertoe hun inrichtingshoofd uiterlijk 72 uur vóór de aanvang van de eerste stakingsdag hun definitieve intentie aan te geven al dan niet aan de staking deel te nemen. De bestreden bepalingen verplichten hen overigens ertoe die verklaring af te leggen voor elke stakingsdag indien die staking langer duurt dan één dag, en maken het hen alleen mogelijk terug te komen op hun verklaring indien de staking langer duurt dan één dag, doch uiterlijk 48 uur vóór de stakingsdag indien zij uiteindelijk beslissen om te werken, maar uiterlijk 72 uur vóór de stakingsdag indien zij beslissen aan de stakingsactie deel te nemen (artikel 16, § 1). De niet-naleving van die regels geeft aanleiding tot administratieve maatregelen, die sancties zijn.

Het feit dat personeelsleden ertoe worden verplicht drie dagen vóór de eerste dag van de aangekondigde staking hun definitieve intentie aan te geven om daaraan deel te nemen, laat de autoriteit toe een beeld te hebben van de steun die de personeelsleden bereid zijn te verlenen aan de aan de gang zijnde vakbondsonderhandelingen, zodat een onredelijk verstoord evenwicht wordt ingevoerd onder de aanwezige partijen, verstoring die afbreuk doet aan de « krachtsverhouding » in het kader van het sociaal overleg, met schending van de vrijheid van vereniging en van de vakbondsvrijheid. Dat mechanisme verhindert de vakorganisaties aldus uiteen te zetten welke vooruitgang in de lopende onderhandelingen is geboekt en zulks tot het laatste ogenblik vóór de staking teneinde de steun van de personeelsleden te verkrijgen.

Die verplichting beperkt eveneens op onevenredige wijze de vrijheid van meningsuiting en het stakingsrecht van de ambtenaren, door hen op te leggen een standpunt in te nemen, op meer dan drie dagen van het verstrijken van een aanzegging van minstens tien dagen, over hun deelname of niet-deelname aan de staking. Die ambtenaren wordt aldus de vrijheid ontnomen om in het kader van een sociaal conflict persoonlijk en op elk ogenblik te kiezen en te beslissen welke houding zij op de stakingsdagen zullen aannemen. Die verplichting kan bovendien een vorm van passieve intimidatie van de ambtenaar met zich meebrengen, waarbij die ambtenaar zou vrezen dat hij de autoriteit moet inlichten over zijn deelname aan een staking, of een vorm van actieve intimidatie van de ambtenaar wanneer de autoriteit die die verklaring krijgt, hem tracht te beïnvloeden door haar hiërarchische positie.

A.10.3. Het tweede onderdeel van het middel heeft betrekking op de sancties.

De bestreden bepalingen voorzien in de mogelijkheid om een administratieve maatregel op te leggen aan de ambtenaren die hun intentie kenbaar hebben gemaakt om deel te nemen aan de staking of, bij ontstentenis daarvan, die worden verondersteld daaraan niet deel te nemen, maar die, op de dag van de staking, « zonder geldige reden », hun dienst niet hebben uitgevoerd en niet hebben gereageerd op het bevel van de provinciegouverneur of van de minister-president van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om hun dienst uit te voeren. Een dergelijke administratieve maatregel is een sanctie ten aanzien van de ambtenaar voor zijn deelname aan een gewettigde staking, hetgeen de in het middel beoogde bepalingen schendt.

A.10.4. Het derde onderdeel van het middel heeft betrekking op de minimale dienstverlening.

De bestreden bepalingen verplichten de administratieve autoriteiten ertoe om, op basis van een door de Koning opgesteld model, een plan vast te stellen van de prestaties en de maatregelen die de personeelsleden gedurende de staking moeten uitvoeren (artikel 19), opdat de grondrechten die zijn gedefinieerd in artikel 17 (aangevuld door artikel 18) van de wet gedurende diezelfde periode worden gewaarborgd. Die bepalingen stellen dus de « minimale dienstverlening » vast die moet worden gepresteerd opdat de « essentiële diensten » gedurende de staking worden verzekerd.

Hoewel de verzoekende partij de doelstelling niet betwist die erin bestaat de naleving van de grondrechten van de gedetineerden in geval van een staking van de leden van het penitentiair personeel te waarborgen, is zij evenwel van mening dat de « minimale dienstverlening », zoals die is opgevat in de bestreden wet, volkomen losstaat van de realiteit van het penitentiair leven. De « essentiële » activiteiten gedefinieerd in de artikelen 17 en 18 van de bestreden wet dekken immers het overgrote deel van de gewone activiteiten van de penitentiaire administratie, waarvoor het aantal leden van het penitentiair personeel in normale tijden reeds onvoldoende is.

Het model bedoeld in de artikelen 19 en 20 van de bestreden wet, dat moet toelaten alle aldus opgesomde essentiële diensten te verzekeren, is dus uitsluitend uitgedacht en geregeld voor de langdurige stakingen, die zeer zeldzaam zijn in een penitentiaire inrichting, en houdt geenszins rekening met de noden van de dienst die kunnen variëren volgens de betrokken stakingsdagen, met het parcours van de gedetineerden of met het aantal aangekondigde stakingsdagen. Om die diensten te verzekeren, zal meer dan de helft van de personeelsleden aanwezig moeten zijn op een stakingsdag, zodat de bestreden wet het aantal ambtenaren dat nodig is om die essentiële diensten te verzekeren, maximaal vaststelt, ongeacht de duur van de staking.

Die beperking van de vrijheid van vereniging, van de vakbondsvrijheid en van het stakingsrecht is des te minder evenredig daar vanaf de derde stakingsdag, de ambtenaren die hebben verklaard deel te nemen aan de staking zullen kunnen worden opgevorderd en daar die opvordering bovendien, na afloop van de evaluatie van het systeem die uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van de wet moet plaatshebben, zou kunnen worden uitgebreid en uitgevoerd vanaf de eerste stakingsdag.

A.10.5. Het vierde onderdeel van het middel heeft betrekking op de opvordering.

De bestreden bepalingen maken het de provinciegouverneur of de minister-president van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, of hun afgevaardigden, mogelijk om een regeling vast te stellen teneinde een personeelsbezetting te bereiken die toelaat de in het hiervoor vermelde plan gedefinieerde diensten te waarborgen en in voorkomend geval de personeelsleden te bevelen zich naar hun arbeidsplaats te begeven, teneinde er de diensten te verrichten die ten aanzien van de gedetineerden zijn gewaarborgd. Die mogelijkheid om ambtenaren op te vorderen bestaat zodra de staking wordt aangekondigd voor meer dan twee dagen en die mogelijkheid zou, na de evaluatie van de wet, die moet gebeuren één jaar na de inwerkingtreding ervan, overeenkomstig artikel 20 ervan, kunnen worden uitgebreid tot elke stakingsdag. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft onderstreept, vormt die opvorderingsbevoegdheid een beperking van het stakingsrecht en die beperking is des te groter daar, in het licht van de essentiële diensten die zijn vastgelegd in een voorafgaand, vast en algemeen plan, en in het licht van het aantal ambtenaren dat veel minder groot is dan de noden van de dienst, meer dan de helft van de personeelsleden elke stakingsdag aanwezig zullen moeten zijn. Hieruit vloeit voort dat de opvorderingsbevoegdheid noodzakelijkerwijs en stelselmatig zal moeten worden uitgeoefend om dat aantal te bereiken, zelfs al beantwoordt dat laatste niet aan de reële noden van de dienst.

Een dergelijke opvordering vormt een onevenredige aantasting van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief overleg, daar zij de krachtsverhouding kan tenietdoen waarover de vakorganisaties moeten kunnen beschikken om in het kader van een sociaal conflict hun eisen kracht te kunnen bijzetten.

A.11.1. De Ministerraad herinnert allereerst eraan dat het stakingsrecht niet absoluut is en dat het het voorwerp kan uitmaken van beperkingen die verantwoord zijn door de wettige doelstelling bestaande in het bevorderen van de algemene werking van de penitentiaire ambtenaren, op voorwaarde dat een evenwicht tot stand wordt gebracht tussen het stakingsrecht van de penitentiaire ambtenaren en het waarborgen van levensomstandigheden die in overeenstemming zijn met het recht van de gedetineerden om geen onmenselijke of ontorende behandelingen te ondergaan gedurende hun detentie, en dat een einde wordt gemaakt aan de stelselmatige opvorderingen van de politiediensten en van de civiele diensten, die dan hun opdrachten van algemeen belang gedurende de staking niet meer kunnen verzekeren.

A.11.2. Ten aanzien van het eerste en het derde onderdeel van het middel, die betrekking hebben op met elkaar verbonden maatregelen, onderstreept de Ministerraad dat het model van een operationeel plan is

aangenomen bij een koninklijk besluit van 4 augustus 2019 en dat de minister de operationele plannen zal aannemen voor elke penitentiaire inrichting opdat de essentiële diensten worden gewaarborgd aan de gedetineerden. De verplichte verklaring strekt bijgevolg ertoe het inrichtingshoofd in staat te stellen minstens tien dagen vóór de staking te weten hoeveel personen zullen werken tijdens de staking, zodat hij kan nagaan of het operationeel plan al dan niet toereikend is. Die redelijke termijn is dus noodzakelijk om het inrichtingshoofd toe te laten in voorkomend geval te weten of hij een oplossing moet vinden om de essentiële diensten ten aanzien van de gedetineerden te verzekeren. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft overigens gesteld dat de termijn van tien dagen en die van 72 uur niet onredelijk waren.

De Ministerraad is van mening dat de verzoekende partij niet aantoont in welke zin die termijnen het stakingsrecht op onredelijke wijze zouden beperken. Volgens de Ministerraad zouden de nadelige gevolgen die de verzoekende partij aanvoert, zich alleen kunnen voordoen indien het inrichtingshoofd zelf artikel 16 van de bestreden wet zou schenden, door de mogelijke stakers te trachten te intimideren of te ontmoedigen.

A.11.3. Ten aanzien van het tweede onderdeel van het middel onderstreept de Ministerraad dat, in antwoord op een opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State, de tekst zodanig is gewijzigd dat wordt gepreciseerd dat de administratieve maatregel geen tuchtsanctie kan vormen. Bovendien is de kritiek voorbarig, aangezien de bestreden wet alleen voorziet in de principiële mogelijkheid om administratieve maatregelen op te leggen en het koninklijk besluit dat die maatregelen zal vaststellen, zal kunnen worden betwist. Ten slotte is het niet onredelijk te voorzien in het opleggen van een administratieve maatregel om de niet-naleving van de bestreden wet te bestraffen, daar een eventuele administratieve maatregel op geen enkele wijze kan worden gebruikt om een ambtenaar te stigmatiseren.

A.11.4. Ten aanzien van het vierde onderdeel van het middel is de Ministerraad van mening dat de in artikel 17 van de bestreden wet beoogde essentiële diensten een heel andere werklust vormen voor de betrokken ambtenaren naargelang zij werken in het kader van een minimale dienstverlening of in het kader van de gewone uitoefening van hun functies. De kritiek betreffende het algemeen personeelstekort in de gevangenissen staat overigens los van de bestreden wet en kan niet verantwoord worden dat de detentievoorwaarden de grondrechten van de gedetineerden aantasten.

De wetgever heeft overigens een zekere flexibiliteit aan de dag gelegd door de bestreden wet aan te nemen, daar hij een operationeel plan per gevangenis heeft georganiseerd dat aan het basisoverlegcomité moet worden voorgelegd.

Ten slotte, indien de wet het niet mogelijk zou maken personeelsleden op te vorderen om de minimale dienstverlening ten aanzien van de gedetineerden te verzekeren, zou zij geen enkel nut hebben. Een mechanisme van opvordering van de politiediensten en van de civiele bescherming bestond overigens ook al vóór de bestreden wet, maar het was geen gepaste oplossing. Die mogelijkheid tot opvordering betreft overigens alleen de stakingen die langer duren dan 24 uur, zodat de wetgever heeft gekozen voor de oplossing die het stakingsrecht het minst aantast in het licht van het nagestreefde doel.

A.12.1. Ten aanzien van het eerste en het derde onderdeel van het middel antwoordt de verzoekende partij dat de Ministerraad, door te focussen op de twee in de wet bepaalde termijnen, de draagwijdte van de twee onderdelen volkomen negeert en geenszins antwoordt op de kritiek die is gericht tegen het derde onderdeel, waarvan de verzoekende partij vraagt dat het afzonderlijk wordt onderzocht.

De verklaring die de penitentiaire ambtenaren moeten doen uiterlijk 72 uur vóór het verstrijken van de stakingsaanzegging belet hen in alle vrijheid deel te nemen aan de sociale beweging en leidt tot een klaarblijkelijk onevenwicht tussen de sociale gesprekspartners, vooral bij een langdurige staking. De verzoekende partij verwijst hier niet naar de theorie, maar naar de realiteit van de krachtsverhouding bij het verloop van collectieve onderhandelingen. Bovendien, ook al worden de verklaringen vernietigd, dan nog hebben de directies toegang tot de administratieve documenten die hun toelaten de ambtenaren te identificeren die aan de staking hebben deelgenomen en hun in voorkomend geval te intimideren.

A.12.2. Ten aanzien van het tweede onderdeel van het middel antwoordt de verzoekende partij dat, hoewel de bestreden administratieve maatregel geen tuchtsanctie is in de zin van het statuut van de personeelsleden van de Staat, zij niettemin een repressieve maatregel is en in die zin een sanctie. Met toepassing van de bestreden wet heeft de Koning het koninklijk besluit van 19 november 2019 « tot uitvoering van de artikelen 15 en 16 van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel » aangenomen, krachtens hetwelk de administratieve maatregel onmiddellijke gevolgen

heeft voor de administratieve anciënniteit van de ambtenaar en voor zijn geldelijke situatie. Los van het beroep dat de verzoekende partij tegen dat koninklijk besluit zal instellen, is het beginsel zelf van het opleggen van een administratieve maatregel bepaald in de bestreden wet, en het is dat beginsel dat de verzoekende partij betwist in het kader van het beroep dat thans wordt onderzocht.

A.12.3. Ten aanzien van het vierde onderdeel van het middel antwoordt de verzoekende partij dat in de lijst van de in artikel 17 beoogde maatregelen het overgrote deel van de activiteiten van de penitentiaire administratie wordt opgesomd. Echter, terwijl sommige van die diensten slechts één keer per week moeten worden verleend, veronderstelt die lijst, wanneer het erom gaat het aantal ambtenaren te bepalen dat nodig is in geval van staking, dat die diensten elke dag worden verleend. De Ministerraad betwist overigens niet dat, gelet op de vastgestelde regeling, meer dan de helft van de personeelsleden aanwezig zullen moeten zijn om de aldus in de lijst opgesomde diensten te verlenen. Dat percentage van 50 %, gekoppeld aan de situatie van chronische onderbemanning van bijna 80 % van de vereiste bezetting, heeft tot gevolg de toegang tot het stakingsrecht sterk te beperken, de vakbondsvrijheid in het gedrang te brengen en de weg te openen voor stelselmatige opvoedingen.

Bovendien zal elke penitentiaire inrichting gebonden zijn door het model van een operationeel plan dat is voorgeschreven bij de bestreden wet en is vastgesteld in het koninklijk besluit van 4 augustus 2019 « tot uitvoering van artikel 19 van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel ». De inrichting zal dus alleen het aantal personeelsleden kunnen aangeven dat nodig is in geval van staking om de in de lijst opgesomde diensten te verzekeren, zonder dat het inrichtingshoofd die organisatie kan herzien teneinde de naleving van de grondrechten van de gedetineerden te waarborgen naar gelang van de duur van de aangekondigde staking.

Die maatregel kan overigens het stelselmatige en absolute karakter van de mogelijke opvoedingen versterken zodat de op algemene en voorafgaande wijze vastgestelde bezetting wordt bereikt. De opvoeding waarin de bestreden wet voorziet, is des te minder noodzakelijk daar de politiediensten en de civiele bescherming, zoals zij altijd hebben gedaan, de veiligheid in de gevangenissen kunnen verzekeren en kunnen tegemoetkomen aan de noden van de gedetineerden in het uitzonderlijke geval van een staking die aanhoudt.

A.13. De Ministerraad repliceert dat de bestreden wet noodzakelijkerwijs moest voorzien in een strikte termijn voor de verklaring van deelname aan de staking, zo niet wordt het door de wetgever nagestreefde doel, dat erin bestaat de grondrechten van de gedetineerden te waarborgen, uitgehold. De verschillende termijnen naargelang de ambtenaar uiteindelijk beslist om te werken of om te staken, zijn redelijk en zijn te verklaren door het feit dat een te grote bezetting de organisatie minder verstoort dan een te kleine bezetting. De bekritiseerde administratieve maatregel heeft alleen tot doel die termijnen te doen naleven en vormt geen tuchtmaatregel.

De door de verzoekende partij geformuleerde kritiek in verband met de mogelijkheid om de stakers te identificeren, heeft geen betrekking op de bestreden wet, daar die mogelijkheid reeds bestond vóór de aanneming van de bestreden wet, gelet op het feit dat de stakers zich noodzakelijkerwijs moeten bekendmaken, aangezien hun deelname aan een staking gevolgen heeft voor hun wedde. Integendeel, de bestreden wet biedt meer waarborgen, daar zij erin voorziet dat de gegevens zullen worden vernietigd na het sociaal conflict.

De Ministerraad is niet in staat de door de verzoekende partij aangevoerde percentages te betwisten, daar die zullen afhangen van elke gevangenis en van het aangenomen organisatorisch plan. De rechten van de gedetineerden moeten overigens worden verzekerd ongeacht de duur van de staking, en de organisatie van de diensttabel – die vanzelfsprekend het operationeel plan in acht zal moeten nemen – zal door het inrichtingshoofd kunnen worden aangepast.

Ten slotte blijven de opvoedingen van de politiediensten en van de civiele bescherming mogelijk wanneer het door de bestreden wet ingevoerde mechanisme niet toelaat de orde in een penitentiaire inrichting te handhaven.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de wet van 23 maart 2019 « betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel » (hierna : de wet van 23 maart 2019).

B.2.1. Steunend op vier fundamentele beginselen, namelijk « continuïteit, kwaliteit, betrokkenheid en verantwoording », beoogt de wet van 23 maart 2019 « deze behoefte aan een wettelijk kader te regelen teneinde dit wettelijke deficit op te vangen », en « in het bijzonder om mechanismen in te stellen die van aard zijn bij te dragen tot de legitimiteit van de penitentiaire instellingen en erover te waken dat haar personeelsleden haar missie uitdragen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 9) :

« De penitentiaire administratie is een schakel in de strafrechtsketen. In dat opzicht speelt zij een niet verwaarloosbare rol bij de veiligheid die de Staat de burgers moet waarborgen. Voor wat de penitentiaire administratie betreft, verstaan we veiligheid enerzijds in de statische betekenis van het woord, zijnde het in bewaring houden van die personen waarvan de justitie meent dat ze in een beveiligde omgeving moeten verblijven, en anderzijds in de dynamische betekenis van het woord en die rekening houdt met het gegeven dat deze personen op een gegeven moment terugkeren naar de vrije samenleving.

De opsluiting raakt, door zijn aard, aan het fundamenteel recht op individuele vrijheid. Het past niet, in een democratische rechtsstaat, dat de wetgever zich niet uitspreekt [over de wijze] waarop de penitentiaire diensten moeten georganiseerd worden en functioneren. Het maatschappelijk belang waarvoor een gevangenis staat, noopt tot een reflectie op het hoogste niveau wat betreft het beschrijven van haar opdrachten, haar prioritaire doelstellingen, haar waarden en de verwachtingen die men ten aanzien van haar kan hebben en tot een verplichting om deze reflectie in een wettekst te gieten » (*ibid.*, p. 7).

B.2.2. Artikel 4 van de wet van 23 maart 2019 definieert de opdrachten van de penitentiaire administratie als volgt :

« § 1. De penitentiaire administratie heeft tot opdracht de uitvoering van de vrijheidsberovende straffen en maatregelen te waarborgen, met respect voor de van kracht zijnde wetten en reglementeringen.

In die context waarborgt en bevordert zij, ongeacht de omstandigheden, de effectieve uitoefening van de rechten van de gedetineerden en van haar personeelsleden.

§ 2. De diensten die door de personeelsleden van de penitentiaire administratie in de gevangenissen geleverd worden, worden beschouwd als essentiële diensten in de zin van de bepalingen van ‘ *La Liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale* ’ van het Internationaal Arbeidsbureau van 2018 en meer bepaald de bepalingen n° 830 en n° 836.

[...] ».

B.2.3. Wat het statuut van het penitentiair personeel betreft, wordt in de parlementaire voorbereiding vastgesteld dat « de missie, de opdrachten, rechten en plichten van het penitentiair personeel [...] evenzeer een wettelijke verankering [dienen] te krijgen die op een coherente wijze spoort met de bepalingen die het statuut van de gedetineerden regelen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 7).

De wet van 23 maart 2019 voert daarnaast een ander beginsel uit, namelijk dat van « de noodzaak om in alle omstandigheden de uitvoering van de opdrachten van de penitentiaire administratie te waarborgen », waarbij het federale regeerakkoord van 2014 « de invoering van een gegarandeerde dienstverlening tijdens stakingsperiodes dan ook expliciet als doelstelling [heeft] opgenomen » (*ibid.*, p. 13). De wet van 23 maart 2019 stelt bijgevolg, tijdens de stakingsperiodes, « mechanismen in die de continue uitvoering van de opdrachten van de penitentiaire inrichtingen moeten waarborgen » (*ibid.*, p. 14).

Het voorontwerp van wet dat de wet van 23 maart 2019 is geworden, heeft overigens het voorwerp uitgemaakt van onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties (*ibid.*, p. 10; zie ook *Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/004, pp. 4-5).

B.2.4. Artikel 37 van de wet van 23 maart 2019 bepaalt :

« Met uitzondering van dit artikel, dat in werking treedt de dag waarop deze wet in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt en de artikelen 4, 12, 15 tot 20, 32, 34 en 36 die in werking treden op 1 juli 2019, bepaalt de Koning de datum waarop elk artikel van deze wet in werking treedt ».

Ten aanzien van de omvang van het beroep

B.3. Het Hof bepaalt het onderwerp van het beroep tot vernietiging op basis van de inhoud van het verzoekschrift en inzonderheid rekening houdend met de uiteenzetting van de middelen. Het onderzoekt alleen de bestreden bepalingen waartegen een middel is gericht.

B.4. De middelen die in het verzoekschrift worden uiteengezet, zijn enkel gericht tegen de artikelen 3, 7, 9, 10 en 15 tot 35 van de wet van 23 maart 2019. Het Hof beperkt zijn onderzoek derhalve tot die bepalingen.

*Ten gronde**Wat het eerste middel betreft*

B.5. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met de artikelen 37 en 107 van de Grondwet, alsook van het beginsel van de scheiding der machten en van het beginsel van de materiële motivering van de wetgevende handelingen.

De verzoekende partij is van mening dat de wet van 23 maart 2019, door een volledig en autonoom statuut van het personeel van de penitentiaire administratie vast te stellen, inbreuk maakt op een exclusieve bevoegdheid van de Koning en, ten aanzien van de tewerkstellingsvoorwaarden, een discriminatie invoert tussen de leden van het penitentiair personeel en de leden van het personeel van het federaal openbaar ambt.

Meer in het bijzonder bekritiseert zij de relevantie en de verantwoording van de maatregelen waarin de artikelen 7, 9, 10, 21, 22, 25, 26, 29, 30 en 34 van de wet van 23 maart 2019 voorzien.

De verzoekende partij bekritiseert tevens het feit dat al die maatregelen van toepassing zijn op alle leden van het penitentiair personeel, ongeacht of zij al dan niet in contact staan met de gedetineerden.

B.6.1. Artikel 37 van de Grondwet bepaalt :

« De federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning ».

Artikel 107 van de Grondwet bepaalt :

« De Koning verleent de graden in het leger.

Hij benoemt de ambtenaren bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen, behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen.

Andere ambtenaren benoemt hij alleen krachtens een uitdrukkelijke wetsbepaling ».

B.6.2. De artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet behouden de Koning de principiële bevoegdheid voor om het statuut van de ambtenaren bij het algemeen bestuur te regelen.

B.7.1. Ten aanzien van het statuut van het penitentiair personeel wordt in de parlementaire voorbereiding uiteengezet dat titel IV van de wet van 23 maart 2019 ertoe strekt de bestaande reglementeringen op coherente wijze te bundelen :

« Het statuut van het penitentiaire personeel en de regels die haar functioneren bepaalt, [dienen] afgeleid uit een dispaaraat amalgaam van regels die bij wijlen erg ‘ gedateerd ’ zijn (het betreft meer bepaald het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, het koninklijk besluit van 14 mei 1971 houdende bijzondere instructie van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het bestuur strafinrichtingen en het ministerieel besluit van 12 juli 1971 houdende algemene instructie voor de strafinrichtingen). De missie, de opdrachten, rechten en plichten van het penitentiair personeel dienen evenzeer een wettelijke verankering te krijgen die op een coherente wijze spoort met de bepalingen die het statuut van de gedetineerden regelen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 7).

« Titel IV regelt alle aspecten van de loopbaan van het penitentiair personeel die momenteel eveneens verspreid zijn over reglementeringen waarvan sommige door de jaren heen hun pertinentie en coherentie ten aanzien van de opdrachten van de penitentiaire organisatie verloren hebben » (*ibid.*, p. 15).

B.7.2. Ten aanzien van de bepalingen die afwijken van het statuut van de andere personeelsleden van de federale administratie wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 uiteengezet :

« In grote lijnen is het statuut van het penitentiair personeel dat van de andere personeelsleden van de federale overheid. Deze wet regelt enkel deze aspecten die afwijken van de algemene bepalingen wanneer de specificiteit van de penitentiaire opdrachten het rechtvaardigt maar meer nog, wanneer ze bijdragen tot een versterking van de rechtspositie van het penitentiair personeel vanuit de invalshoeken die hierboven geschetst werden.

Voor wat betreft de volgende domeinen van de loopbaan van het penitentiair personeel werden bepalingen opgenomen die op zich reeds afwijken van de algemene reglementering van toepassing op het personeel van de federale overheidsdiensten of die de mogelijkheid moeten creëren om dat te doen :

- De toekenning van een betrekking;
- De verloven en afwezigheden;
- De toelagen;
- De evaluatie;
- Het recht op wedde en de gewaarborgde bezoldiging;
- Het tuchtstelsel;
- Orde en veiligheidsmaatregelen en
- De ambtshalve beëindiging van de tewerkstelling » (*ibid.*, pp. 15-16).

B.7.3.1. Ten aanzien van de bevoegdheid van de wetgever heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, recent nog heeft bevestigd [...] ontleent de Koning aan de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, de principiële en exclusieve bevoegdheid om de federale openbare diensten te organiseren en het statuut van de eraan verbonden ambtenaren vast te stellen.

Van dit beginsel kan de wetgever slechts afwijken wanneer daartoe een dwingende reden bestaat, zo wanneer de Grondwet zelf of een hogere rechtsnorm daartoe zou verplichten. Het wetgevend orgaan kan ook bepaalde regels uitvaardigen in een aangelegenheid die ‘ tot de natuurlijke bevoegdheidssfeer van de wetgever ’ behoort, wat het geval is wanneer een regeling gericht is op de verwezenlijking van grondrechten.

De wetgever kan tot slot tevens optreden in uitzonderlijke omstandigheden, in welk geval die omstandigheden in de memorie van toelichting van het voorontwerp van wettekst moeten worden toegelicht.

[...] De ontworpen regeling geldt als bijzondere en specifieke regeling, ter aanvulling van de algemene bepalingen van toepassing op de personeelsleden van het federaal openbaar ambt (artikel 3 van het voorontwerp).

In de memorie van toelichting worden een aantal elementen vermeld, die dit optreden van de wetgever inzake het statuut van de bijzondere categorie van personeelsleden van de penitentiaire administratie kunnen verantwoorden » (*ibid.*, pp. 64-65).

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft eveneens eraan herinnerd dat de vergelijking met het statuut van de leden van de politie werd onderstreept door de gemachtigde van de minister (*ibid.*, p. 66).

B.7.3.2. Ten aanzien van de meer specifieke maatregelen betreffende de loopbaan van het penitentiair personeel heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State gesteld dat het optreden van de wetgever verantwoord was voor de bepalingen betreffende de continuïteit van de penitentiaire dienst tijdens een staking, de oprichting van een penitentiaire beleidsraad of de opheffing van het beroepsgeheim bepaald in artikel 9, § 3, *in fine*, van de wet van 23 maart 2019 (*ibid.*, pp. 67-68), alvorens te besluiten :

« Wat betreft de andere bepalingen van het voorontwerp, is het optreden van de wetgever mogelijk in de mate dat deze bepalingen voortvloeien uit het vereiste van interne samenhang van het voorontwerp, dat gericht is op het waarborgen van grondrechten, en de specifieke context van het gevangeniswezen en het maatschappelijk belang ervan. Het kan aanvaard worden dat voor een bijzondere categorie van overheidspersoneel, waarvan het optreden een grote weerslag heeft op de grondrechten van de personen die aan hen worden toevertrouwd, de wetgever de opdrachten, de prioritaire doelstellingen, de waarden en de verwachtingen omschrijft en dat, om de ongewenste neveneffecten van de ongelijke relatie tussen gedetineerden en de penitentiaire organisatie en haar medewerkers te vermijden, de rechtspositie van alle actoren die bij de penitentiaire vrijheidsberoving betrokken zijn, op wettelijk niveau in een kaderregeling, wordt vastgelegd. Dit geldt des te meer aangezien het gaat om bijkomende bepalingen en voorwaarden onverminderd de algemene bepalingen van toepassing op de personeelsleden van het federaal openbaar ambt » (*ibid.*, p. 68).

B.8.1. Door te voorzien in bepalingen die het statuut van het penitentiair personeel regelen, regelt de wetgever te dezen een aangelegenheid die, zoals is vermeld in B.6, ressorteert onder de principiële bevoegdheid van de Koning.

Het Hof moet nagaan of de wetgever, door een wettelijke grondslag te geven aan sommige statutaire regels ten aanzien van een categorie van ambtenaren van de algemene administratie, niet het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie heeft geschonden.

B.8.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.9.1. Uit de hiervoor aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de bepalingen betreffende het statuut van het penitentiair personeel in de lijn liggen van de bedoeling om de legitimiteit van de penitentiaire instelling in haar geheel te versterken en de fundamentele rechten van de gedetineerden te verzekeren. Te dezen gaat het om fundamentele rechten – aangezien « de opsluiting [...], door zijn aard, [raakt] aan het fundamenteel recht op individuele vrijheid » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 7) –, maar ook om het verbod te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen.

De verschillende bepalingen waarin de wet van 23 maart 2019 voorziet, gaan uit van die doelstelling om de fundamentele rechten van de gedetineerden te waarborgen, wat betreft de algemene werking van de penitentiaire diensten, met inbegrip van de continuïteit ervan in geval van staking. In die context vallen specifieke statutaire bepalingen voor het penitentiair personeel onder de algemene organisatie en de werkwijze van de penitentiaire diensten, en passen zij bijgevolg in dezelfde algemene reflectie, « op het hoogste niveau », over de plaats en de rol van de gevangenen in de maatschappij, met name door de invoering van mechanismen die de legitimiteit van de penitentiaire instelling kunnen versterken.

Door ook rekening ermee te houden dat in de gevangenis, « waar de gedetineerde voor alle levensgebieden afhankelijk is van de overheidsdienst en haar medewerkers, de machtsverhoudingen tussen beide partijen inherent in onevenwicht zijn » (*ibid.*, p. 8), heeft de wetgever rechtmatig kunnen beslissen om de opdrachten, taken, rechten en plichten van het penitentiair personeel op coherente wijze, in een wettelijk kader, te organiseren, teneinde de rechtschapenheid te waarborgen van het personeel dat zijn functies uitoefent in diensten die

het leven van gedetineerden begeleiden. Dergelijke maatregelen dragen bij tot een grotere legitimiteit van de instelling en het uitdragen van haar missie.

Het optreden van de wetgever om in de wet statutaire bepalingen op te nemen voor het hele penitentiair personeel is derhalve verantwoord door de legitieme zorg om op wettelijk niveau de essentiële elementen van het statuut van het penitentiair personeel te regelen, met inbegrip van het mechanisme van de continuïteit in geval van staking, die ertoe bijdragen de fundamentele rechten van de gedetineerden te waarborgen.

B.9.2. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de specifieke rol van het penitentiair personeel in het waarborgen van de fundamentele rechten van de gedetineerden kan verantwoord worden dat de wetgever zelf door middel van wetsbepalingen – zoals artikel 107, tweede lid, *in fine*, van de Grondwet hem overigens toestaat - de essentiële elementen van het statuut van het penitentiair personeel vaststelt.

Die bepalingen vertonen overigens een aanvullend karakter ten opzichte van de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de leden van het federaal openbaar ambt, overeenkomstig artikel 3 van de wet van 23 maart 2019, dat bepaalt :

« Onverminderd de algemene bepalingen van toepassing op de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, zijn de bijkomende bepalingen en nadere regels bedoeld in deze wet van toepassing op de personeelsleden van de penitentiaire administratie ».

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 wordt overigens aangegeven dat « aan de vakorganisaties [werd] bevestigd dat het voorontwerp niets verandert aan de statutaire band tussen het personeelslid en zijn werkgever, de federale Staat, met inbegrip van de verworven rechten » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 10). Bovendien wordt gepreciseerd :

« Het statuut van de personeelsleden is initieel gebaseerd op de bepalingen van toepassing op al het federaal overheidspersoneel, behoudens voor wat betreft de specifieke kenmerken eigen aan hun functie en zoals bepaald in dit wetsontwerp.

Het opzet is dus niet hen aan het statuut van het rijkspersoneel te onttrekken maar enkel voor die, al dan niet bijkomende, aspecten die omwille van de eigenheid van de penitentiaire context best specifiek geregeld worden. Er dient trouwens onderstreept te worden dat

momenteel reeds een 26-tal koninklijke en ministeriële besluiten afwijkingen op het algemeen statuut voor het gevangenispersoneel voorzie[n].

De bepalingen die volgen zijn, tenzij anders bepaald, van toepassing op alle personeelsleden van de penitentiaire administratie, en dus zowel op deze die behoren tot de centrale diensten als de buitendiensten (de gevangenen). Wat hen verbindt, is het specifieke gegeven dat zij allen werkzaam zijn met oog op de uitvoering van de vrijheidsberovende straffen en maatregelen en, de ene weliswaar intensiever dan de andere, direct of indirect contact hebben of kunnen hebben met gedetineerden en hun omgeving (familie, advocaat, ...) » (*ibid.*, pp. 19-20).

B.9.3. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, is het redelijk verantwoord te voorzien in wetsbepalingen die van toepassing zijn op alle leden van het penitentiair personeel, zonder een onderscheid te maken naargelang de ambtenaar al dan niet rechtstreeks in contact staat met de gedetineerden.

In het licht van de nagestreefde doelstellingen die erin bestaan de legitimiteit van de penitentiaire instelling in haar geheel te versterken en de fundamentele rechten van de gedetineerden te verzekeren, is het immers de uitoefening van een functie binnen een penitentiaire dienst die bepalend is, en niet de aard van die functie. Het blijkt integendeel dat, indien de wetgever het personele toepassingsgebied van die regels had beperkt, hij mogelijks een discriminatie zou hebben ingevoerd onder de leden van het penitentiair personeel, die allen bijdragen tot dezelfde opdracht die erin bestaat de uitvoering van de straffen te verzekeren en de fundamentele rechten van de gedetineerden te waarborgen.

B.10. Een dergelijk wetgevend optreden brengt op zich geen onevenredige gevolgen met zich mee ten aanzien van het betrokken penitentiair personeel.

Allereerst, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft benadrukt, leggen de bestreden bepalingen specifieke regels en aanvullende voorwaarden vast « onverminderd de algemene bepalingen van toepassing op de personeelsleden van het federaal openbaar ambt » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 68). Die bepalingen zullen bijgevolg moeten aansluiten op de algemene regels die van toepassing zijn op de algemene administratie.

Vervolgens waarborgt het totstandkomingsproces van een wet de aanneming van een norm na een parlementair debat over de maatschappelijke rol en de werking van de

penitentiaire diensten, en werden de vakorganisaties, zoals is vermeld in B.2, betrokken bij de totstandkoming van de wet van 23 maart 2019. Verschillende van de bestreden bepalingen bevatten overigens delegaties aan de Koning, die die bepalingen ten uitvoer zal moeten leggen met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ten slotte heeft de wetgever de rechtszekerheid gewaarborgd door een amalgaam van bestaande regels die « gedateerd » zijn (*ibid.*, p. 7) uniform te maken en door op coherente wijze erin te voorzien dat alle ambtenaren die hun functie uitoefenen binnen de penitentiaire administratie aan dezelfde regels zijn onderworpen.

B.11. Het Hof moet evenwel nagaan of de specifieke wettelijke regeling die is vastgelegd in elk van de bepalingen die inzonderheid in het verzoekschrift worden bekritiseerd, verantwoord is en geen onevenredige gevolgen met zich meebrengt voor het betrokken penitentiair personeel ten opzichte van het personeel van de algemene administratie.

De aanwijzing van de personen die de penitentiaire beleidsraad zullen bijstaan (artikel 7)

B.12. De verzoekende partij bekritiseert de aanwijzing, door de wetgever, van de autoriteit die de personen moet benoemen die de penitentiaire beleidsraad zullen bijstaan in zijn opdrachten.

B.13.1. Artikel 7 van de wet van 23 maart 2019 bepaalt :

« De directeur-generaal duidt de personeelsleden aan die de penitentiaire beleidsraad zullen bijstaan bij de uitvoering van haar opdrachten ».

Die bepaling ligt in het verlengde van de oprichting van een penitentiaire beleidsraad bij artikel 5 van de wet van 23 maart 2019, dat « bepaalt dat de werking van het gevangeniswezen haar legitimiteit moet vinden in de deelname van de samenleving aan de definiëring van haar doelstellingen en prioriteiten » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 21).

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 wordt in dat verband uiteengezet :

« De instelling van een penitentiaire beleidsraad beantwoordt aan de behoefte aan een geïntegreerde aanpak. De raad zal de rechterlijke en academische wereld, de politieke en administratieve overheden samenbrengen. Zij zullen allen, op een geïnstitutionaliseerde wijze, van dichtbij betrokken worden bij de penitentiaire beleidvoering » (*ibid.*, p. 23).

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt dat het optreden van de wetgever om dat orgaan op te richten, verantwoord was om met name « de samenstelling, de opdrachten en de essentiële regels inzake de werkwijze ervan te bepalen, alsmede de eventueel aan de leden toegekende vergoedingen of bezoldigingen » (*ibid.*, p. 68).

B.13.2. Ten aanzien van artikel 7 van de wet van 23 maart 2019 wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 uiteengezet :

« Naast de leden van de Raad die voor de uitvoering van haar opdrachten instaan, is de ondersteuning door een secretariaat noodzakelijk opdat de Raad goed zou functioneren. Dit secretariaat wordt verzekerd door personeelsleden aangeduid door de directeur-generaal van de penitentiaire administratie » (*ibid.*, p. 26).

B.13.3. Aangezien de oprichting van een penitentiaire beleidsraad door de wetgever noodzakelijk is bevonden om de legitimiteit van de penitentiaire administratie te verzekeren, en dat de samenstelling van dat orgaan door de wetgever is bepaald, is het niet onredelijk in de wet ook te bepalen welke autoriteit bevoegd is om het secretariaat van dat orgaan aan te wijzen.

De inspectie (artikelen 9 en 10)

B.14. De verzoekende partij bekritiseert de tuchtrechtelijke bevoegdheden die zijn toevertrouwd aan de inspectiedienst (artikel 9) en de specifieke voorwaarden inzake de in de tijd beperkte aanwijzing van de leden van de inspectiedienst (artikel 10), alsook de opheffing van het beroepsgeheim voor de personen die door leden van de inspectiedienst worden gehoord (artikel 9, § 3, tweede lid).

B.15. De artikelen 9 en 10 van de wet van 23 maart 2019 bepalen :

« Art. 9. § 1. De minister duidt binnen de administratie, op voordracht van de Voorzitter van het Directiecomité, een personeelslid van de Nederlandse taalrol en een personeelslid van de Franse taalrol aan die belast zijn met de inspectie van de uitvoering van de opdrachten van de penitentiaire administratie.

Voor de duur van hun opdracht vallen deze personeelsleden onder het gezag van de Voorzitter van het Directiecomité.

§ 2. Deze inspectie heeft betrekking op :

1° het toezicht op het beheer van de klachten die aan de penitentiaire administratie gericht worden en waartoe zij de nodige instrumenten ontwikkelt;

2° de controle van de implementatie van rechtspositionele regelingen voor de gedetineerden en het personeel;

3° de significante indicatoren betreffende de effectiviteit van de rechten van de gedetineerden en de ontwikkelde acties met het oog op het bevorderen van de uitoefening van deze rechten;

4° de naleving van de deontologische bepalingen door elke persoon die een functie uitoefent in het gevangenis milieu;

5° de opvolging van het tuchtbeleid in de gevangnissen.

De opvolging bedoeld in het eerste lid, 5°, houdt een inzagerecht in de tuchtdossiers voor de ambtenaren in.

De inspectie heeft geen betrekking op de afhandeling van individuele klachten van gedetineerden, personeelsleden of derden.

§ 3. In het kader van de uitvoering van hun opdrachten, hebben de personeelsleden belast met de inspectie vrije toegang tot de gevangnissen en tot elk document met betrekking tot de penitentiaire administratie, met inbegrip van de beelden van de bestaande camera's, en hebben zij het recht zich vrij en zonder getuigen te onderhouden met de gedetineerden, de personeelsleden en derden die zij wensen te ontmoeten. Deze personen hebben het recht dit onderhoud te weigeren. Indien zij ingaan op de vraag voor een onderhoud dan kunnen ze zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon van hun keuze.

Wanneer de personeelsleden belast met de inspectie, in het kader van de uitoefening van hun opdrachten, personen horen die gebonden zijn aan het beroepsgeheim, worden deze personen ontlast van de verplichting tot geheimhouding.

Bij de uitoefening van hun bevoegdheden zorgen de personeelsleden belast met de inspectie er voor dat de middelen die zij aanwenden passend en noodzakelijk zijn voor het toezicht op de uitvoering van de opdrachten van de penitentiaire administratie zoals bepaald in artikel 9, § 2.

De personeelsleden belast met de inspectie zijn ertoe gehouden de geldende veiligheidsregels na te leven.

§ 4. Het personeelslid belast met de inspectie verzendt, binnen twee weken te rekenen van de ontvangst ervan, de klachten omtrent het klachtenbeheer met betrekking tot de gevangenen die onder zijn bevoegdheid vallen en waarvan de afhandeling niet kan worden uitgesteld aan de Voorzitter van het Directiecomité.

De Voorzitter van het Directiecomité geeft gevolg aan deze klacht binnen de maand volgend op de ontvangst ervan.

Het personeelslid belast met de inspectie verzekert de opvolging van de klachten.

Wanneer de personeelsleden belast met de inspectie, tijdens de uitvoering van hun opdrachten bedoeld in paragraaf 2, problemen opmerken welke vereisen dat er gereageerd wordt, nemen zij contact op met de bevoegde organen. Deze geven hieraan gevolg uiterlijk binnen de maand volgend op de ontvangst van de klacht of binnen de reglementair bepaalde termijn als deze anders is vastgelegd.

§ 5. De uitoefening van de inspectieopdrachten door de personeelsleden belast met de inspectie is voorwerp van een gezamenlijk jaarlijks verslag, gericht aan de minister en de Voorzitter van het Directiecomité. Dit verslag wordt tevens bezorgd aan de penitentiaire beleidsraad.

Art. 10. § 1. De personeelsleden belast met de inspectie worden aangeduid door de minister voor een periode van vier jaar, eenmaal verlengbaar.

De Koning bepaalt de nadere regels van de oproep aan de kandidaten voor de functie van personeelslid belast met de inspectie alsook de voorwaarden voor hun aanstelling.

§ 2. De Voorzitter van het Directiecomité duidt de personeelsleden aan die belast zijn met de administratieve ondersteuning van de personeelsleden belast met de inspectie ».

B.16.1. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 wordt uiteengezet dat de interne inspectie, onder het directe gezag van de voorzitter van het directiecomité, toeziet op « de performantie van de penitentiaire instellingen en hun personeel » en « een cultuur van verantwoording en zelfevaluatie [moet] bevorderen binnen de penitentiaire administratie » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 11).

Er wordt gepreciseerd dat de inspectie « [niet] wordt [...] geacht zelf klachten te behandelen maar wel toe te zien op welke wijze in de gevangenen met klachtenbeheer wordt omgegaan » (*ibid.*, p. 27), en « [niet] mag [...] worden verward met het concept van interne controle » (*ibid.*) :

« De inspectie bestaat uit twee inspecteurs, een Nederlandstalige en een Franstalige die beroep kunnen doen op personeelsleden die hen zullen ondersteunen.

Het is inherent aan hun functie dat zij hun opdracht kunnen uitoefenen in de grootste onafhankelijkheid. Zij worden aangeduid door de minister voor een periode van zes jaar op voordracht van de hoogste leidinggevende binnen de FOD Justitie, zijnde de Voorzitter van het Directiecomité. Zij staan ook onder het gezag van deze laatste. Zij zullen, naar analogie van de adviseurs informatieveiligheid of de preventieadviseurs, door hem worden geëvalueerd.

Paragraaf 2 bepaalt de opdrachten van de inspecteurs. Zij worden belast met :

- het toezicht op het klachtenbeheer binnen de penitentiaire administratie;

[...]

- De inspecteurs dienen bovendien te controleren of de rechtspositionele regelingen voor de gedetineerden en het personeel correct worden geïmplementeerd.

- De inspecteurs waken tevens over de correcte naleving van de deontologische code die eigen is aan de penitentiaire functie en de naleving ervan door het personeel.

- Zij waken daarenboven over het tuchtbeleid binnen de gevangenissen. Alle niveaus in de penitentiaire administratie spelen hun rol bij het tuchtbeleid. Het topmanagement dient duidelijke algemene instructies uit te werken en te communiceren naar het middelmanagement (veiligheid, personeelsbeheer, enz.). Het middelmanagement dient ze te implementeren. De ervaring leert dat het tuchtbeleid en de initiatieven die er aan voorafgaan, aanzienlijk kunnen verschillen van gevangenis tot gevangenis. De respons bijvoorbeeld van leidinggevendenden bij herhaaldelijke onwettige afwezigheden van een personeelslid is zeer gevarieerd.

Zij kunnen hiertoe kennis nemen van de dossiers van de personeelsleden alsook van rapporten die de penitentiaire administratie aanlevert » (*ibid.*, pp. 28-29).

Hoewel de inzage, door de inspectie, in de individuele dossiers van de personen, ongeacht of het gaat om gedetineerden of personeelsleden, noodzakelijk is, teneinde de functie niet uit te hollen, wordt gepreciseerd dat « de inspecteurs geen tuchtrechtelijke vervolgingen kunnen instellen » (*ibid.*, p. 30).

B.16.2. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de oprichting van een inspectiedienst past binnen de doelstellingen die op algemene wijze worden nagestreefd door de wet van 23 maart 2019, namelijk het versterken van de legitimiteit van de penitentiaire instelling in haar geheel en het verzekeren van de fundamentele rechten van de gedetineerden, alsook binnen het meer specifieke doel van de modernisering van de penitentiaire instelling, door een dienst die toezicht houdt op onder meer het klachtenbeheer binnen de gevangenissen en

waarvan het optreden « op een veel directere wijze [kan] leiden tot interventies van het management van de FOD Justitie in het algemeen en van penitentiaire administratie in het bijzonder doordat zij dwingend gevolg dienen te geven aan de rapporten van de inspecteurs » (*ibid.*, p. 27).

B.16.3. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, beschikt de inspectie, hoewel zij waakt over het tuchtbeleid binnen de gevangenissen en, teneinde die opdracht te vervullen, inzage kan hebben in de tuchtdossiers van de ambtenaren, evenwel niet zelf over tuchtrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van de ambtenaren van het penitentiair personeel.

Het uitgangspunt van de kritiek van de verzoekende partij is bijgevolg verkeerd.

B.17. Artikel 10 van de wet van 23 maart 2019 bepaalt dat de personeelsleden die belast zijn met de inspectie, worden aangewezen door de minister voor een periode van vier jaar, eenmaal verlengbaar.

De verzoekende partij toont niet aan dat een in de tijd beperkte aanstelling, eenmaal verlengbaar, afbreuk zou kunnen doen aan de onafhankelijkheid van de met de inspectie belaste personeelsleden.

B.18.1. Artikel 9, § 3, tweede lid, van de wet van 23 maart 2019 bepaalt dat de personen die gehouden zijn tot het beroepsgeheim, wanneer zij worden gehoord door de personeelsleden van de inspectie, in het kader van de uitoefening van hun opdrachten, worden « ontlast van de verplichting tot geheimhouding ».

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in dat verband opgemerkt dat een dergelijke « uitzondering [...] op het beroepsgeheim dat krachtens artikel 458 van het Strafwetboek voor deze (of bepaalde van deze) personen geldt, [...] onder de principiële bevoegdheid van de federale wetgever [valt] » (*ibid.*, p. 68).

Die bepaling moet bovendien worden gelezen in samenhang met artikel 9, § 3, eerste lid, van de wet van 23 maart 2019, dat bepaalt dat, in het kader van de uitvoering van hun opdrachten, de personeelsleden belast met de inspectie « [het recht] hebben [...] zich vrij en zonder getuigen te onderhouden met gedetineerden, de personeelsleden en derden die zij

wensen te ontmoeten », maar dat die personen « het recht [hebben] dit onderhoud te weigeren » en, indien zij ingaan op de vraag voor een onderhoud, « zich [kunnen] laten bijstaan door een vertrouwenspersoon van hun keuze ».

B.18.2. Het optreden van de wetgever is, zoals is vermeld in B.9, verantwoord door de te dezen nagestreefde doelstellingen, en de opheffing van het beroepsgeheim, die valt onder de principiële bevoegdheid van de wetgever, vermocht noodzakelijk te worden geacht om de daadwerkelijke uitvoering mogelijk te maken van de opdrachten die vallen onder de inspectie die is ingevoerd bij de wet van 23 maart 2019.

B.19.1. Vervolgens moet worden nagegaan of een dergelijke maatregel niet op onevenredige wijze afbreuk kan doen aan de rechten van de personen wier geheimhoudingsplicht zou worden opgeheven, noch aan de rechten van de personen die aan hen elementen zouden hebben toevertrouwd die onder dat geheim vallen.

B.19.2. Een houder van het beroepsgeheim moet in principe elke vertrouwelijke mededeling die is verkregen in de omstandigheden vermeld in artikel 458 van het Strafwetboek, geheimhouden. Dat artikel bepaalt :

« Geneesheren, heelkundigen, officieren van gezondheid, apothekers, vroedvrouwen en alle andere personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in rechte of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet, het decreet of de ordonnantie hen verplicht of toelaat die geheimen bekend te maken, worden gestraft met gevangenisstraf van een jaar tot drie jaar en een geldboete van honderd euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen ».

De geheimhoudingsplicht, die door de wetgever aan de houder van het beroepsgeheim is opgelegd, heeft hoofdzakelijk tot doel het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven te beschermen van diegene die iemand in vertrouwen neemt. Daarenboven is de inachtneming van het beroepsgeheim de *conditio sine qua non* voor het instellen van een vertrouwensband tussen de houder van het geheim en de persoon die iemand in vertrouwen neemt. Alleen die vertrouwensband maakt het voor de houder van het beroepsgeheim mogelijk de persoon die hem in vertrouwen neemt op dienstige wijze bijstand te verlenen.

B.19.3. Het beroepsgeheim is niet absoluut. Artikel 458 van het Strafwetboek bepaalt overigens dat de houders van het beroepsgeheim niet strafbaar zijn wanneer de wet hen verplicht of toelaat de geheimen die hen zijn toevertrouwd, bekend te maken.

B.19.4. In haar advies met betrekking tot het voorontwerp dat tot de wet van 23 maart 2019 heeft geleid, heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit opgemerkt dat de opheffing van het beroepsgeheim een significante impact kan hebben op de bescherming van het privéleven van bijvoorbeeld de gedetineerden, maar dat de maatregel aanvaardbaar is gelet op de opdrachten die de inspectiedienst dient te vervullen (advies nr. 95/2018 van 26 september 2018, punt 14).

B.19.5. De kritiek van de verzoekende partij betreft voornamelijk de toepassing van de bestreden bepaling op de personeelsleden van de penitentiaire instellingen.

De houder van het beroepsgeheim die door een met de inspectie belast personeelslid wordt uitgenodigd om gehoord te worden, heeft het recht om dat onderhoud te weigeren (artikel 9, § 3, tweede lid). Zoals in B.18.1 is vermeld, werd er ook tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 uitdrukkelijk op gewezen dat « de personeelsleden, alsook de overige personen, [echter] kunnen weigeren [...] om in te gaan op deze vraag om gehoord te worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 30). Indien zij ingaan op de vraag voor een onderhoud, dan kunnen ze zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon van hun keuze.

De bestreden bepaling voert geen actieve of passieve informatieplicht in ten aanzien van de houder van het beroepsgeheim. Zij voorziet in een spreekrecht en niet in een spreekplicht.

Het staat het personeelslid derhalve vrij al dan niet in te gaan op de vraag van het met de inspectie belast personeelslid voor een onderhoud en om, wanneer een dergelijk onderhoud plaats heeft, al dan niet informatie te onthullen die gedekt is door het beroepsgeheim.

Voorts kunnen de personeelsleden belast met de inspectie de door hen vergaarde informatie slechts medelen binnen de grenzen van de opdracht die de wet hen verleent en enkel aan de overheden die de wet uitdrukkelijk vermeldt. Het feit dat die inspecteurs een rapporteringsplicht hebben aan de voorzitter van het directiecomité (artikel 9, § 3, van de wet

van 23 maart 2019) en een jaarlijks verslag uitbrengen aan de minister, de voorzitter van het directiecomité en de penitentiaire beleidsraad (artikel 9, § 4) ontslaat hen niet van de geheimhoudingsplicht die voortvloeit uit artikel 458 van het Strafwetboek, voor wat de vertrouwelijke informatie betreft die hun werd toevertrouwd. Bovendien moet bij de verplichting tot rapportering ook rekening worden gehouden met de wetgeving die geldt voor de verwerking van persoonsgegevens.

B.19.6. Rekening houdend met, enerzijds, het feit dat de goede werking van de penitentiaire diensten bijdraagt tot het waarborgen van de fundamentele rechten van de gedetineerden en van de personeelsleden waarbij de inspectie een essentiële rol vervult, en met, anderzijds, hetgeen in B.19.5 is vermeld, vormt de opheffing van de verplichting tot geheimhouding voor de houder van het beroepsgeheim geen onevenredige aantasting van de rechten van de personen die door het beroepsgeheim worden beschermd, en bijgevolg van de vertrouwensrelatie die aan de basis ligt van het beroepsgeheim.

Het moraliteitsonderzoek (artikel 21)

B.20. De verzoekende partij is van mening dat het moraliteitsonderzoek, bepaald in artikel 21 van de wet van 23 maart 2019, de kandidaten voor betrekkingen van de penitentiaire administratie discrimineert ten opzichte van de andere kandidaten voor betrekkingen van de algemene administratie, door op onevenredige wijze afbreuk te doen aan de individuele vrijheden en aan het privéleven.

B.21. Daar die kritiek nauw aanleunt bij die welke is uiteengezet in het tweede middel, zal die nader worden onderzocht in het kader van het onderzoek van dat middel.

Het verbod om te worden toegelaten tot de selectieproeven (artikel 22)

B.22. De verzoekende partij is van mening dat het absolute verbod om te worden toegelaten tot de selectieproeven voor iedere persoon die, gedurende de voorbije vijf jaar, het voorwerp heeft uitgemaakt van een tuchtrechtelijke maatregel of van een negatieve evaluatie, bepaald in artikel 22 van de wet van 23 maart 2019, de ambtenaren van de penitentiaire

administratie discrimineert ten opzichte van de andere ambtenaren van de algemene administratie.

De kritiek van de verzoekende partij beperkt zich tot artikel 22, eerste lid, van de wet van 23 maart 2019.

B.23. Artikel 22 van de wet van 23 maart 2019 bepaalt :

« Tot de vergelijkende selectieproeven wordt niet toegelaten, de kandidaat die gedurende de voorbije vijf jaar :

1° voor de bedoelde functie als stagiair werd ontslagen dan wel is verplaatst wegens beroepsongeschiktheid;

2° het voorwerp is geweest van een ontslag van ambtswege om tuchtredden of in geval van veroordeling tot een effectieve gevangenisstraf;

3° als contractueel het voorwerp is geweest van een ontslag om dringende reden zoals bedoeld in artikel 35 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten;

4° op het ogenblik van het ontslag, een negatieve eindvermelding op de evaluatie heeft ontvangen voor de bedoelde functie.

De laureaat die de voor de bedoelde functie vereiste veiligheidsmachtiging zoals bepaald in het koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, niet verkrijgt, wordt niet toegelaten tot de stage of wordt niet in dienst genomen ».

B.24.1. Volgens de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 legt die bepaling « uitsluitingsgronden [vast] op basis waarvan een persoon zich niet kandidaat kan stellen voor een functie in de penitentiaire administratie » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 39).

B.24.2. Zoals is vermeld in B.9.1, heeft de wet van 23 maart 2019 tot doel de rechtschapenheid te waarborgen van het personeel dat een functie uitoefent in diensten die het leven van gedetineerden begeleiden, door een geheel van maatregelen die bijdragen tot de versterking van de legitimiteit van de penitentiaire instelling :

« Wat de toekenning van een betrekking betreft (klassiek de selectie en rekrutering genoemd), moeten de voorgestelde bepalingen uitdrukking geven aan het gegeven dat tal van

penitentiaire medewerkers ten aanzien van derden (in hoofdde gedetineerden maar tevens bezoekers) een machts- of gezagspositie bekleden. In het bijzonder hebben zij een invasieve impact op het leven van de gedetineerde burger die voor tal van, zo niet al zijn behoeften, van het gevangenispersoneel afhankelijk is. De toekomstige selectieprocedure zal dus nog meer aandacht moeten hebben voor de moraliteit van de kandidaat penitentiair medewerker en de mate waarin die zich een professioneel normatief kader eigen kan maken » (*ibid.*, p. 16).

B.25.1. Door van de vergelijkende selectieproef de kandidaten uit te sluiten die, gedurende de voorbije vijf jaar, voor de bedoelde functie, als stagiair werden ontslagen of werden verplaatst wegens beroepsongeschiktheid (artikel 22, 1°), of voor de bedoelde functie een negatieve evaluatie hebben ontvangen, vóór een ontslag (artikel 22, 4°), strekt de bestreden bepaling ertoe te voorkomen dat personen zich blijven kandidaat stellen voor functies waarvoor reeds werd aangetoond dat zij niet geschikt zijn.

Door daarnaast van de vergelijkende selectieproef de kandidaten uit te sluiten die, gedurende de voorbije vijf jaar, het voorwerp hebben uitgemaakt van een ontslag van ambtswege om tuchtrekenen of in geval van veroordeling tot een effectieve gevangenisstraf (artikel 22, 2°) of, als contractueel, het voorwerp zijn geweest van een ontslag om dwingende reden (artikel 22, 3°), strekt de bestreden bepaling eveneens ertoe te voorkomen dat personen zich kandidaat stellen in penitentiaire diensten, terwijl klaarblijkelijk is aangetoond dat hun gedrag niet voldoet aan de vereisten inzake rechtschapenheid van het personeel van de penitentiaire administratie, dat « ten aanzien van derden (in hoofdde gedetineerden maar tevens bezoekers) een machts- of gezagspositie [bekleedt] » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 16). Die maatregel is overigens rechtstreeks verbonden met het ontslag van ambtswege bepaald in artikel 34 van de wet van 23 maart 2019, dat tegemoetkomt aan de zorg om zich te vergewissen van de integriteit van het penitentiair personeel.

Dergelijke maatregelen zijn pertinent in het licht van de doelstellingen die door de wet van 23 maart 2019 worden nagestreefd.

B.25.2. Die maatregelen doen niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de betrokkenen, daar zij slechts een in de tijd beperkte uitsluiting met zich meebrengen, met een referentieperiode van vijf jaar, vóór de vergelijkende selectieproef.

De personen die, na afloop van die periode van vijf jaar, hun gedrag hebben aangepast aan de vereisten voor het personeel van de penitentiaire administratie, kunnen zich bijgevolg opnieuw kandidaat stellen en worden toegelaten tot de vergelijkende selectieproef.

De mogelijkheid om de uitoefening van sommige functies in de tijd te beperken (artikel 25)

B.26. De verzoekende partij is van mening dat de mogelijkheid om de uitoefening van sommige functies in de tijd te beperken, zoals bepaald in artikel 25 van de wet van 23 maart 2019, de ambtenaren van de penitentiaire administratie discrimineert ten opzichte van de andere ambtenaren van de algemene administratie.

B.27. Artikel 25 van de wet van 23 maart 2019 bepaalt :

« De Koning bepaalt de functies en de graden waarvoor de aanstelling in de tijd beperkt kan worden. In voorkomend geval wordt de verlenging ervan afhankelijk gemaakt van de resultaten van de evaluatie.

Hij kan bovendien het aantal mogelijke verlengingen van deze aanstellingen beperken ».

B.28. In de parlementaire voorbereiding wordt in dat verband uiteengezet :

« Er is voorzien dat sommige functies kunnen ingevuld worden beperkt in de tijd. Zij beantwoorden niet aan de definitie van de mandaatfunctie zoals voorzien in het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van managementfuncties in de federale overheidsdiensten maar zijn, net als deze mandaten verlengbaar na evaluatie en het aantal termijnen van aanstelling kan tevens beperkt worden.

Momenteel betreft dit de functies van adviseur generaal penitentiaire instelling III - directeur en van regionaal directeur gevangeniswezen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, pp. 40-41).

B.29.1. Krachtens artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 « betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten » (hierna : het koninklijk besluit van 29 oktober 2001) zijn de managementfuncties beheerfuncties in een federale overheidsdienst of een programmatorische federale overheidsdienst die worden « uitgeoefend in het kader van

een mandaat, zijnde een hernieuwbare tijdelijke aanwijzing overeenkomstig artikel 10 ». Luidens artikel 10, § 1, van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 gebeurt die aanstelling voor een periode van in de regel zes jaar.

B.29.2. Door te voorzien in de mogelijkheid voor de Koning om de uitoefening van sommige functies in de tijd te beperken, voert artikel 25 van de wet van 23 maart 2019 geen verschil in behandeling in tussen het penitentiair personeel en het personeel van de andere federale administraties, maar strekt het integendeel ertoe voor de penitentiaire administratie een systeem te organiseren dat analoog is aan dat van de mandaten bedoeld in het koninklijk besluit van 29 oktober 2001, door dat evenwel aan te passen aan de specifieke kenmerken en aan de functies van de penitentiaire administratie.

De bestreden bepaling voert dus niet het door de verzoekende partij bekritiseerde verschil in behandeling in.

B.29.3. Voor het overige zal het aan de Koning staan om de functies en de graden te bepalen waarvoor de aanstelling in de tijd kan worden beperkt, alsook de in voorkomend geval beperkte mogelijkheid om die aanstelling te verlengen. Het zal in voorkomend geval aan de bevoegde rechter staan om na te gaan of de aanwending, door de Koning, van die machtiging in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De beperkingen van de toekenning van verloven (artikel 26)

B.30. De verzoekende partij is van mening dat de beperkingen van de toekenning van verloven en afwezigheden, bepaald in artikel 26 van de wet van 23 maart 2019, de ambtenaren van de penitentiaire administratie discrimineren ten opzichte van de andere ambtenaren van de algemene administratie.

B.31. Als enige bepaling van een hoofdstuk 2 met als opschrift « Basisprincipes betreffende de verloven en afwezigheden » bepaalt artikel 26 van de wet van 23 maart 2019 :

« De Koning kan de toekenning aan de personeelsleden van de gevangenis van bepaalde verloven en afwezigheden die geen onvoorwaardelijk karakter hebben, zoals bepaald in het statuut van toepassing op de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, afhankelijk maken van het belang van de dienst ».

B.32. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 wordt in dat verband uiteengezet :

« Deze bepaling voorziet dat de toekenning van afwezigheden en verloven die geen onvoorwaardelijk karakter hebben, zoals omstandigheidsverloven bijvoorbeeld, afhankelijk kan gemaakt worden van de belangen van de dienst.

Het gebruiken van alle types verloven en afwezigheden die voorzien zijn, heeft een impact op de organisatie van de diensten in de gevangenis die 24 u op 24 u, 365 dagen op 365 dagen moeten kunnen gegarandeerd worden. En ook al is het belangrijk om de *life-work balance* van de personeelsleden voor ogen te houden, dergelijke balans geldt evenzeer voor de organisatie en haar opdrachten die er toch in bestaat gedetineerde personen permanent te huisvesten, te begeleiden en te verzorgen indien nodig. Er dient uiteraard maximaal ingezet te worden op technieken zoals werken in team en flexibele werkplanning maar dit geeft geen absolute waarborg dat de organisatie in staat zal zijn zich permanent van de uitvoering van haar opdrachten te verzekeren » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 41).

B.33.1. Die maatregel is verantwoord door het algemeen doel, nagestreefd door de wet van 23 maart 2019, om de continuïteit van de penitentiaire diensten te verzekeren, teneinde de fundamentele rechten van de gedetineerden te waarborgen.

B.33.2. De mogelijkheid voor de Koning om de goedkeuring van sommige verloven en afwezigheden, die geen onvoorwaardelijk karakter hebben, te koppelen aan de noden van de dienst en bijgevolg de eventuele mogelijkheid om, in het belang van de dienst, de verloven en afwezigheden te beperken die geen onvoorwaardelijk karakter hebben, moet evenwel worden geïnterpreteerd, zoals wordt aangegeven in de parlementaire voorbereiding aangehaald in B.32, rekening houdend met de noodzaak om een evenwicht te vinden tussen het privéleven en het beroepsleven van het penitentiair personeel, maar ook in het licht van het algemeen doel, van de wet van 23 maart 2019 dat erin bestaat de continuïteit van de penitentiaire diensten te verzekeren.

Hieruit vloeit voort dat die mogelijkheid om verloven en afwezigheden te koppelen aan de « noden van de dienst », moet worden geïnterpreteerd in het licht van de noodzaak om de continuïteit van de penitentiaire diensten, zoals bepaald in artikelen 15 tot 20 van de wet van

23 maart 2019, te verzekeren. De eventuele koppeling tussen de goedkeuring van verloven en afwezigheden en de noden van de dienst zal derhalve alleen op subsidiaire wijze mogelijk zijn, zodat die de toekenning van verloven en afwezigheden alleen in de weg zou kunnen staan indien die toekenning, rekening houdend met de interne organisatie van de gevangenis, de continuïteit van de penitentiaire diensten, gedurende de periode waarin de artikelen 15 tot 20 van de wet van 23 maart 2019 worden toegepast, dreigt te belemmeren.

B.33.3. Onder voorbehoud van de in B.33.2 vermelde interpretatie doet de bestreden bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van het personeel in de strafinrichtingen.

De wedde van een ambtenaar in voorlopige hechtenis (artikelen 29 en 30)

B.34. De verzoekende partij is van mening dat de vermindering en de eventuele intrekking van de wedde van een ambtenaar in voorlopige hechtenis, bepaald in de artikelen 29 en 30 van de wet van 23 maart 2019, de ambtenaren van de penitentiaire administratie discrimineren ten opzichte van de andere ambtenaren van de algemene administratie.

B.35. De artikelen 29 en 30 van de wet van 23 maart 2019, opgenomen in een hoofdstuk 5 met als opschrift « Basisprincipes betreffende het recht op wedde en de gewaarborgde bezoldiging », bepalen :

« Art. 29. De wedde van het personeelslid dat zich in voorlopige hechtenis bevindt, wordt verminderd met de helft, vanaf de beslissing van de raadkamer, ten bewarende titel.

Dit mag niet tot gevolg hebben dat de wedde wordt verminderd tot een bedrag dat lager is dan het bestaansminimum bedoeld in artikel 2 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum.

Art. 30. Wanneer evenwel de daden die aan de oorsprong liggen van de voorlopige hechtenis, of het gedrag van betrokkene gedurende zijn gevangenschap of internering, onverenigbaar zijn met zijn staat van personeelslid, kan de wedde, bij beslissing van de minister, worden verminderd of ingetrokken voor het geheel of een deel van de periode van gevangenschap of internering ».

B.36.1. Ten aanzien van artikel 29 wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 uiteengezet :

« Dit artikel bepaalt binnen welke grenzen beperkingen kunnen opgelegd worden aan de wedde van personeelsleden die zich in voorlopige hechtenis bevinden.

De mogelijkheid om de wedde te verminderen zoals voorzien bij de voorlopige hechtenis bij de politie wordt de regel. Dit in de logica om beide beroepscategorieën die zelf frequent in contact komen met gedetineerden in de uitoefening van hun beroep op dit vlak op eenzelfde manier te behandelen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 42).

Er wordt eveneens aangegeven :

« De bepalingen die de wedde beperken in geval van de hechtenis van een penitentiair personeelslid raakt aan de ambitie om het belang van het rechtsconform handelen van het personeel, zowel op als buiten het werk, te benadrukken » (*ibid.*, p. 18).

B.36.2. Ten aanzien van artikel 30 wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 uiteengezet :

« De impact van de voorlopige hechtenis op de wedde wordt echter mee bepaald door de houding en het gedrag van het personeelslid. Beide bepalingen verwijzen opnieuw naar het belang dat gehecht wordt aan de integriteit van het gevangenispersoneel » (*ibid.*, p. 42).

B.37.1. De artikelen 29 en 30 van de wet van 23 maart 2019 zijn geïnspireerd op analoge bepalingen betreffende de personeelsleden van de politiediensten in de wet van 26 april 2002 « houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten » (hierna : de wet van 26 april 2002).

B.37.2. Artikel 88 van de wet van 26 april 2002, zoals gewijzigd bij artikel 51 van de wet van 21 december 2013 « houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken », bepaalt :

« Het personeelslid dat zich in voorlopige hechtenis bevindt, ontvangt vanaf de beslissing van de raadkamer, te bewarenden titel, de helft van de wedde, zonder dat het bedrag minder mag bedragen dan het bestaansminimum zoals bedoeld in artikel 2 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum ».

Artikel 89 van de wet van 26 april 2002 bepaalt :

« Het personeelslid dat gevangene of krijgsgeïnterneerde is, dat gegijzeld wordt of zich in een vergelijkbare situatie bevindt, behoudt het recht op wedde. Wanneer evenwel de daden die aan de oorsprong liggen van de gevangenschap, of het gedrag van betrokkene gedurende zijn gevangenschap of internering, onverenigbaar zijn met zijn staat van personeelslid, kan de wedde, bij beslissing van de minister, worden verminderd of ingetrokken voor het geheel of een deel van de periode van gevangenschap of internering ».

B.37.3. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 26 april 2002 wordt in dat verband uiteengezet :

« Deze artikelen voorzien enkele garanties inzake de bezoldiging van de personeelsleden.

Het personeelslid in hechtenis verliest zijn recht op wedde. Deze bepaling beoogt het voorlopig behoud van een deel van dit recht, in hoofde van degene die in voorlopige hechtenis is geplaatst en dit in afwachting van een definitieve uitspraak op strafrechtelijk vlak.

Het personeelslid dat zich in de besproken situatie bevindt, moet zich, indien de gewone regels worden toegepast, na tien dagen afwezigheid in een situatie van non-activiteit bevinden en ten deze titel zijn recht op bezoldiging verliezen. De bepaling beoogt het vermijden van deze situatie in de mate dat de gevangenschap niet resulteert uit of niet beïnvloed is door het wangedrag van de geïnteresseerde » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1683/001, p. 19).

B.38.1. Aangezien de leden van het penitentiair personeel zich ten aanzien van de gedetineerden of derden kunnen bevinden in een gezagssituatie die vergelijkbaar is met die van de personeelsleden van de politiediensten ten aanzien van de bevolking, vermocht de wetgever de essentiële bepalingen waarin is voorzien voor de laatstgenoemden, die bijdragen tot het doel dat wordt nagestreefd door de wet van 23 maart 2019 om de integriteit van het ambt te waarborgen, uit te breiden tot de eerstgenoemden.

B.38.2. Artikel 14 van de wet van 23 maart 2019 vermeldt overigens als « gedragsregels » :

« Onverminderd de gedragsregels die in het algemeen van toepassing zijn in de relatie tussen het personeel van de Federale Overheidsdienst en de burger, leven de personeelsleden van de penitentiaire administratie te allen tijde de volgende specifieke gedragsregels na :

1° het naleven van de deontologische code zoals vastgesteld door de minister,

2° te allen tijde handelen met eerbied voor de regels inzake integriteit; het personeelslid mag, in zijn relatie, direct of indirect, met de gedetineerden en derden die in relatie staan tot

de gedetineerden, geen enkele gift, beloning of geschenk, in gelijk welke vorm, eisen, vragen of aanvaarden;

3° te allen tijde de discretie te bewaren over de gegevens van derden die zij in de uitoefening van hun opdrachten vernemen, behalve in de gevallen door de wet bepaald;

4° het uniform en de kentekens dragen die eigen zijn aan zijn functie; de Koning bepaalt, voor elke categorie van het personeel dat geacht wordt het uniform te dragen, de samenstelling van het uniform en de kentekens eigen aan de functie;

5° de middelen ter identificatie dragen zoals door de Koning bepaald.

Elk personeelslid ontvangt een exemplaar van de deontologische code bedoeld in het eerste lid, 1°, tegen ontvangstbewijs ».

B.38.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 26 april 2002 vloeit overigens voort dat die bepalingen ertoe strekten de rechten van de betrokken politieambtenaren te vrijwaren, door waarborgen inzake minimale bezoldiging gedurende de voorlopige hechtenis in te voeren, onder voorbehoud evenwel van een gedrag dat niet verenigbaar is met het ambt van de betrokkene. De bestreden bepalingen, die op die maatregelen zijn geïnspireerd, doen dus geen afbreuk aan de rechten van de betrokkenen, maar beogen die integendeel te vrijwaren.

B.38.4. Die maatregelen doen des te minder afbreuk aan de rechten van de betrokkenen daar de vermindering van de wedde met de helft uitsluitend « ten bewarende titel » geldt, zoals bepaald in artikel 29 van de wet van 23 maart 2019.

Hieruit vloeit voort dat, indien de voorlopige hechtenis niet wordt gevolgd door een schuldverklaring uitgesproken door de strafrechter, de volledige wedde verworven blijft voor de periode van de voorlopige hechtenis – behalve indien het gedrag van het personeelslid gedurende zijn gevangenschap niet verenigbaar is met zijn ambt, in welk geval de wedde kan worden verminderd of ingetrokken, op beslissing van de minister, voor de hele of een deel van de periode van hechtenis, overeenkomstig artikel 30 van de wet van 23 maart 2019.

Het ambtshalve ontslag (artikel 34)

B.39. De verzoekende partij bekritiseert het ambtshalve ontslag waarin artikel 34 van de wet van 23 maart 2019 voorziet. Zij is van mening dat de verplichting om automatisch en zonder opzegging een einde te stellen aan de aanstelling van een ambtenaar die het voorwerp heeft uitgemaakt van een gevangenisstraf, zonder dat de autoriteit in dat opzicht over een beoordelingsbevoegdheid beschikt, de ambtenaren van de penitentiaire administratie discrimineert ten opzichte van de andere ambtenaren van de algemene administratie.

B.40.1. Als enige bepaling van een hoofdstuk 6 met als opschrift « Basisprincipes betreffende het tuchtregime » bepaalt artikel 31 van de wet van 23 maart 2019 :

« Onverminderd de algemene bepalingen inzake de tuchtregeling van toepassing op de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, zijn de bijkomende bepalingen en modaliteiten bepaald in dit artikel en in de hoofdstukken 7 en 8 van toepassing op de personeelsleden van de penitentiaire administratie.

Elke handeling of gedraging, zelfs buiten de uitoefening van het ambt, die een tekortkoming aan de beroepslichten uitmaakt of die van aard is de waardigheid van het ambt in het gedrang te brengen, is een tuchtinbreuk en kan aanleiding geven tot het opleggen van een tuchtsanctie.

Jaarlijks wordt door de penitentiaire administratie een lijst opgesteld van de tuchtsancties, orde- en veiligheidsmaatregelen ».

B.40.2. Als enige bepaling van een hoofdstuk 8 met als opschrift « Ambtshalve ontslag en beëindiging van de arbeidsovereenkomst » bepaalt artikel 34 van de wet van 23 maart 2019 :

« § 1. Verliest ambtshalve en zonder vooropzeg de hoedanigheid van ambtenaar, de ambtenaar die het voorwerp is van een veroordeling tot een effectieve gevangenisstraf uitgesproken in een vonnis met kracht van gewijsde.

Het eerste lid is eveneens is van toepassing op de stagiairs.

§ 2. Tot ontslag om dringende reden geeft aanleiding, de contractueel die veroordeeld werd tot een effectieve gevangenisstraf uitgesproken in een vonnis met kracht van gewijsde ».

Overeenkomstig artikel 37 van de wet van 23 maart 2019 is die bepaling in werking getreden op 1 juli 2019.

B.41. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 wordt in dat verband uiteengezet :

« Deze bepaling voorziet dat een penitentiair personeelslid dat voorwerp is van een kracht van gewijsde getreden vonnis of arrest waarbij hij veroordeeld werd tot een effectieve gevangenisstraf ambtshalve ontslagen wordt overeenkomstig de bepalingen in relatie tot zijn statuut » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 44).

Er wordt eveneens gepreciseerd :

« Tenslotte wordt tevens een bepaling opgenomen die de ambtshalve beëindiging van de tewerkstelling (als stagiair, ambtenaar of contractueel personeelslid) voorziet in geval een personeelslid veroordeeld wordt tot een effectieve gevangenisstraf. Deze stringente bepaling ligt in de lijn van het streven naar een penitentiair personeelskader dat nog uitdrukkelijker zich als ambassadeur van de rechtsstaat gedraagt, zowel tijdens als buiten de werkomgeving » (*ibid.*, p. 18).

B.42.1. Zoals artikel 4, § 1, van de wet van 23 maart 2019 bepaalt, bestaat de opdracht van de penitentiaire administratie erin « de uitvoering van de vrijheidsberovende straffen en maatregelen te waarborgen, met respect voor de van kracht zijnde wetten en reglementeringen ».

Gelet op die opdracht vermocht de wetgever ervan uit te gaan dat een veroordeling tot een effectieve gevangenisstraf uitgesproken in een vonnis met kracht van gewijsde, volkomen onverenigbaar is met het ambt van lid van de penitentiaire administratie. Zoals reeds is onderstreept, strekt de wet van 23 maart 2019 ertoe de integriteit van de personeelsleden van de penitentiaire administratie te versterken, rekening houdend met de krachtverhoudingen die kunnen bestaan tussen hen en de gedetineerden of derden in de gevangenis.

B.42.2. Door het ambtshalve ontslag te koppelen aan de uitspraak van een definitieve veroordeling tot een gevangenisstraf, doet artikel 34 van de wet van 23 maart 2019 niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de betrokkenen. Die maatregel is immers alleen uitdrukkelijk bepaald in geval van een effectieve gevangenisstraf, uitgesproken in een vonnis met kracht van gewijsde, en niet in geval van een andere strafuitvoeringsmodaliteit die zou zijn beslist door de strafrechter. Die maatregel is dus alleen van toepassing op een situatie die dermate ernstig is dat zij de instandhouding van de vertrouwensband die nodig is voor het

voortzetten van de arbeidsrelatie in een penitentiaire instelling in het geding brengt. Een lid van het penitentiair personeel kan overigens niet ontkennen dat een gedrag dat gepaard gaat met de strafsanctie van de gevangenisstraf afbreuk kan doen aan de waardigheid van zijn ambt. Ieder lid van het penitentiair personeel ontvangt overigens, op het ogenblik van zijn indiensttreding, de deontologische code bepaald in artikel 14 van de wet van 23 maart 2019 (*Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 34*).

Een regeling inzake de definitieve ambtsneerlegging bestaat overigens ook voor de ambtenaren van de Staat (artikel 112 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 « houdende het statuut van het rijkspersoneel ») en voor de leden van de politiediensten (artikel 81 van de wet van 26 april 2002 en artikel 125, tweede lid, van de wet van 7 december 1998 « tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd, op twee niveaus »), onder meer wanneer de toepassing van de strafwetten de ambtsneerlegging met zich kan meebrengen. Die bepalingen kunnen dus van toepassing zijn in geval van een veroordeling van de ambtenaar tot een gevangenisstraf. Bovendien kan het ambtshalve ontslag, in geval van ernstige tekortkomingen aan de verplichtingen van het ambt, worden beslist los van een veroordeling tot een gevangenisstraf. Ten aanzien van de mogelijkheid om hun betrekking te verliezen wegens een veroordeling tot een effectieve gevangenisstraf worden de leden van het penitentiair personeel dus niet anders behandeld dan de andere ambtenaren van de algemene administratie of de leden van de politiediensten.

B.42.3. De aard van de bestreden sanctie, het ontslag als ambtenaar, is aldus redelijkerwijze verantwoord. Het Hof dient evenwel ook te onderzoeken of de procedure waarmee die sanctie wordt opgelegd, de rechten van de betrokken penitentiaire ambtenaar waarborgt.

Artikel 31 van de wet van 23 maart 2019 verwijst, ook voor wat het in de bestreden bepaling bedoelde ambtshalve ontslag betreft, naar « de algemene bepalingen inzake de tuchtregeling van toepassing op de personeelsleden van het federaal openbaar ambt ». Bijgevolg dient ook in geval van een ambtshalve ontslag toepassing te worden gemaakt van de tuchtprocedure bedoeld in de artikelen 77 tot 95*bis* van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 « houdende het statuut van het rijkspersoneel ». Bijgevolg dient die sanctie, zelfs indien het ontslag ambtshalve voortvloeit uit de onverenigbaarheid van een gevangenisstraf met het ambt van personeel van de penitentiaire administratie, evenwel, zoals elke andere

tuchtmaatregel, worden beslist door de daartoe bevoegde overheid, met inachtneming van de tuchtprocedure die te dezen van toepassing is. De tuchtbeslissing dient bijgevolg de rechten van verdediging, het principe van de redelijke termijn en de motiveringsplicht te eerbiedigen.

B.42.4. De verzoekende partij is ook van mening dat artikel 34, § 2, van de wet van 23 maart 2019, door de effectieve gevangenisstraf te kwalificeren als « dringende reden », de rechter zijn bevoegdheid ontnemt om te oordelen over de ernst van de reden, overeenkomstig artikel 35 van de wet van 3 juli 1978 « betreffende de arbeidsovereenkomsten ».

Artikel 35, tweede lid, van de voormelde wet van 3 juli 1978 definieert de dringende reden als « de ernstige tekortkoming die elke professionele samenwerking tussen de werkgever en de werknemer onmiddellijk en definitief onmogelijk maakt ». Artikel 35, eerste lid, bepaalt dat de dringende reden « aan het oordeel van de rechter wordt overgelaten ».

Door te bepalen dat het contractuele personeelslid dat veroordeeld werd tot een effectieve gevangenisstraf uitgesproken in een vonnis met kracht van gewijsde, wordt ontslagen om dringende reden, herinnert de bestreden bepaling eraan dat een gevangenisstraf onverenigbaar is met een betrekking in de penitentiaire administratie en gaat zij ervan uit dat die straf een ernstige tekortkoming vormt vanwege het contractuele personeelslid in zoverre die « elke professionele samenwerking tussen de werkgever en de werknemer onmiddellijk en definitief onmogelijk maakt ».

In het licht van de nagestreefde doelstellingen die erin bestaan de legitimiteit van de penitentiaire administratie te versterken en de rechtschapenheid te waarborgen van de personen die in de penitentiaire administratie werken, kon de bestreden bepaling, op dat punt, uitgaan van de ernst van de tekortkoming in de zin van artikel 35, eerste lid, van de wet van 3 juli 1978, en stellen dat een gedrag dat aanleiding heeft gegeven tot een veroordeling tot een effectieve gevangenisstraf uitgesproken in een vonnis met kracht van gewijsde een ernstige tekortkoming vormt voor het contractuele personeelslid dat in de penitentiaire administratie werkt.

Voor het overige ontnemt die maatregel het contractuele personeelslid dat in de penitentiaire administratie werkt, niet de mogelijkheid om een zaak aanhangig te maken bij een rechter teneinde het bestaan te betwisten van de reden die ten grondslag ligt aan zijn ontslag.

B.43. Rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.19.5 en onder voorbehoud van de in B.33.2 en B.42.3 vermelde interpretatie, is het eerste middel niet gegrond.

Wat het tweede middel betreft

B.44. Het tweede middel, dat is gericht tegen artikel 21 van de wet van 23 maart 2019, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12 en 22 van de Grondwet.

De verzoekende partij is van mening dat artikel 21 van de wet van 23 maart 2019, door voor de aanwerving in de penitentiaire administratie te voorzien in een moraliteitsonderzoek dat bijzonder ingrijpend is in het privéleven en niet verantwoord is voor alle binnen die administratie uit te oefenen functies, noch in vergelijking met het hele openbaar ambt, op discriminerende wijze afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de individuele vrijheid en aan het recht op eerbiediging van het privéleven.

Zoals is vermeld in B.21 valt die kritiek in wezen samen met die welke in het kader van het eerste middel is uiteengezet tegen artikel 21 van de wet van 23 maart 2019.

B.45. De verzoekende partij toont niet aan hoe het moraliteitsonderzoek, zoals het is bepaald in artikel 21 van de wet van 23 maart 2019, afbreuk zou doen aan de individuele vrijheid van de kandidaten voor een functie in de penitentiaire administratie.

Het Hof onderzoekt het middel bijgevolg alleen in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet.

B.46.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

B.46.2. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

B.46.3. De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).

De draagwijdte van dat artikel 8 is analoog aan die van de voormelde grondwetsbepaling, zodat de waarborgen die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

Hieruit vloeit voort dat het Hof, wanneer het toetst aan artikel 22 van de Grondwet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, ook rekening moet houden met de voormelde verdragsbepaling.

B.46.4. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven.

Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens doet ervan blijken dat, onder meer, de volgende gegevens en informatie betreffende personen vallen onder de bescherming van dat recht : de naam, het adres, de professionele activiteiten, de persoonlijke relaties, digitale vingerafdrukken,

camerabeelden, foto's, communicatiegegevens, DNA-gegevens, gerechtelijke gegevens (veroordeling of verdenking), financiële gegevens en informatie over bezittingen (zie onder meer EHRM, 26 maart 1987, *Leander t. Zweden*, §§ 47-48; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 66-68; 17 december 2009, *B.B. t. Frankrijk*, § 57; 10 februari 2011, *Dimitrov-Kazakov t. Bulgarije*, §§ 29-31; 18 oktober 2011, *Khelili t. Zwitserland*, §§ 55-57; 9 oktober 2012, *Alkaya t. Turkije*, § 29; 18 april 2013, *M.K. t. Frankrijk*, § 26; 18 september 2014, *Brunet t. Frankrijk*, § 31).

B.46.5. De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn evenwel niet absoluut.

Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. Die bepalingen houden voor de overheid bovendien de positieve verplichting in om maatregelen te nemen die een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven verzekeren, zelfs in de sfeer van de onderlinge verhoudingen tussen individuen (EHRM, 27 oktober 1994, *Kroon e.a. t. Nederland*, § 31; grote kamer, 12 november 2013, *Söderman t. Zweden*, § 78).

B.47.1. 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, 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 evenwel 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.47.2. Naast de 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 zijn met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in dat de formulering ervan voldoende precies is zodat eenieder - desnoods met gepast advies - in de gegeven omstandigheden in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 55; grote kamer, 17 februari 2004, *Maestri t. Italië*, § 30). De wetgeving moet eenieder een voldoende indicatie geven over de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder de overheden gebruik mogen maken van maatregelen die raken aan de rechten gewaarborgd door het Verdrag (EHRM, grote kamer, 12 juni 2014, *Fernández Martínez t. Spanje*, § 117).

Meer in het bijzonder wanneer het optreden van de overheid een geheim karakter vertoont, dient de wet voldoende waarborgen te bieden tegen willekeurige inmengingen in 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 te voorzien in procedures die een effectief juridisch toezicht toelaten, anderzijds (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 55; 6 juni 2006, *Segerstedt-Wiberg t. Zweden*, § 76; 4 juli 2006, *Lupsa t. Roemenië*, § 34).

B.48. Opgenomen in een hoofdstuk 1 met als opschrift « Basisprincipes betreffende de toekenning van een betrekking » bepaalt artikel 21 van de wet van 23 maart 2019 :

« § 1. Met oog op het verifiëren van de aanwervingsvoorwaarden, kan de penitentiaire administratie een moraliteitsonderzoek van de kandidaten uitvoeren dat gebaseerd is op :

1° een uittreksel uit het strafregister dat niet van vroeger dateert dan drie maanden voorafgaand aan de kandidatuurstelling;

2° alle beschikbare inlichtingen vanwege de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse;

3° informatie en persoonsgegevens aanwezig bij de gerechtelijke overheden die haar door het bevoegde openbaar ministerie worden meegedeeld;

4° informatie en persoonsgegevens voor doeleinden van gerechtelijke politie voorhanden in de databanken voorzien in artikel 44/2 van de wet op het politieambt, die haar door het bevoegde openbaar ministerie worden meegedeeld en

5° andere gegevens en inlichtingen waarover zij beschikt.

De gegevens vermeld in het eerste lid worden slechts bewaard voor de duur van de selectieproeven.

§ 2. Het moraliteitsonderzoek heeft tot doel na te gaan of de kandidaat getuigt van :

1° respect voor de grondrechten en de rechten van de medeburgers, inzonderheid de gedetineerde medeburgers;

2° integriteit, loyaliteit en discretie;

3° incasservermogen ten aanzien van agressief gedrag van derden, inzonderheid van gedetineerde derden, en het vermogen om zich daarbij te beheersen;

4° afwezigheid van verdachte relaties met het crimineel milieu;

5° respect voor de democratische waarden;

6° afwezigheid van risico voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat of voor de openbare orde.

De Koning bepaalt de nadere regels met betrekking tot de beoordeling van de resultaten van dit onderzoek ».

B.49. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 wordt in dat verband uiteengezet :

« In dit artikel wordt bepaald op welke wijze de toelatingsvoorwaarden voor een betrekking bij de penitentiaire diensten die betrekking hebben op het gedrag en de integriteit van het toekomstig personeelslid kunnen geverifieerd worden.

Deze bepaling herbevestigt het belang dat gehecht wordt aan de integriteit en de moraliteit van het gevangenispersoneel.

Het Controleorgaan op de politionele informatie stelt in zijn advies 002/2018 van 18 september 2018 voor om in § 1 het 3° op te splitsen in gerechtelijke en politionele gegevens en te verwijzen naar het bevoegde openbaar ministerie als verlener van deze informatie. Het voorontwerp is dan ook in die zin aangepast.

Het Vast Comité I meent in zijn advies 002/VCI-BTA/2018 van 26 september 2018 dat de parameters van het profiel waaraan kandidaat-penitentiaire beambten moeten voldoen dienen te worden verduidelijkt. De verwijzing van het Vast Comité I naar artikel 64 van de Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid is inderdaad

pertinent. Dezelfde elementen zullen bij de screening van kandidaat-penitentiaire personeelsleden in acht worden genomen, weliswaar aangepast aan de specifieke penitentiaire context.

De hoofding van het artikel werd aangepast om duidelijker in de verf te zetten dat de vermelde gegevens en documenten enkel zullen verwerkt worden in het kader van selectieprocedures en in het bijzonder voor het moraliteitsonderzoek dat tijdens de screening zal worden uitgevoerd. Bovendien wordt expliciet vermeld dat deze informatie slechts voor de duur van de selectieproeven mogen bewaard worden. Aangezien zij daarna niet meer nodig zijn dienen ze gewist te worden.

Gelet op de gevoelige gegevens die in het kader van een moraliteitsonderzoek kunnen worden verwerkt en gelet op de mogelijke gevolgen voor de kandidaatpersoneelsleden zal ook ten aanzien van deze finaliteit een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling uitgevoerd worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, pp. 38-39).

B.50.1. Het moraliteitsonderzoek strekt ertoe het profiel vast te stellen van de kandidaten voor een functie in de penitentiaire administratie, en artikel 21, § 2, van de wet van 23 maart 2019 is rechtstreeks geïnspireerd op de vereisten gesteld in artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017 « tot regeling van de private en bijzondere veiligheid » (hierna : de wet van 2 oktober 2017).

Om die vereisten na te gaan, voorziet de wet van 2 oktober 2017 in een « onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden », waarvan de procedure is geregeld bij de artikelen 65 tot 75. Krachtens artikel 70 van de wet van 2 oktober 2017 bestaat het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden in een analyse en evaluatie van die gegevens die betrekking hebben op « inlichtingen van gerechtelijke of bestuurlijke politie, inlichtingen waarover de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beschikken of inlichtingen aangaande de beroepsuitoefening ».

B.50.2. Aangezien artikel 21 van de wet van 23 maart 2019 een inmenging vormt in het recht op eerbiediging van het privéleven, moet het Hof nagaan of die inmenging voldoet aan de vereisten vermeld in B.46.5 en B.47.

B.51.1. Doordat zij zijn geïnspireerd op de gegevens waartoe werd verzocht bij de wet van 2 oktober 2017, zijn de vereisten gesteld in het bestreden artikel 21, § 2, in verband met het profiel van de kandidaten voor een functie in de penitentiaire administratie, relevant ten aanzien van het legitieme doel dat in het algemeen wordt nagestreefd door de wet van

23 maart 2019 en erin bestaat de integriteit van het penitentiair personeel te waarborgen en aldus een sterke draagvlak te geven aan de instelling.

B.51.2. De gegevens waarop het moraliteitsonderzoek steunt, bepaald in artikel 21, § 1, eerste lid, 1° tot 5°, van de wet van 23 maart 2019 voor het penitentiair personeel, zijn hunnerzijds rechtstreeks geïnspireerd op de voorwaarden die zijn bepaald bij de wet van 26 april 2002 voor de leden van de politiediensten.

De artikelen 12, eerste lid, 3°, en 19, 3°, van de wet van 26 april 2002, zoals respectievelijk vervangen bij de artikelen 63 en 64 bij de wet van 21 april 2016 « houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken. – Geïntegreerde politie » (hierna : de wet van 21 april 2016), voorzien, onder de verschillende algemene toelatingsvoorwaarden waaraan de kandidaten voor een betrekking van het operationeel kader of van het administratief en logistiek kader van de politie respectievelijk moeten voldoen, in de voorwaarde « van onberispelijk gedrag [te] zijn en geen risicofactoren [te] vertonen die een beletsel tot indienstneming bij de politie vormen ».

De artikelen 12, tweede lid, en 21, tweede lid, van de wet van 26 april 2002, zoals respectievelijk vervangen bij de artikelen 63 en 65 van de wet van 21 april 2016, bepalen dat de in de artikelen 12, eerste lid, 3°, en 19, 3°, van de wet van 26 april 2002 beoogde voorwaarden blijken uit :

a) een voor eensluidend verklaard afschrift van het volledige strafregister dat minder dan drie maanden oud is op de datum van de kandidaatstelling;

b) een onderzoek van de omgeving en de antecedenten dat onder meer een gesprek met de kandidaat in zijn woonplaats en eventuele verblijfplaats omvat, gevoerd door het korps van lokale politie;

c) alle beschikbare inlichtingen die door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse worden overgezonden;

d) alle beschikbare inlichtingen betreffende de gemeentelijke administratieve sancties opgelegd voor een gemengde inbreuk;

e) de gerechtelijke gegevens die door de politiediensten worden overgezonden mits toelating van de bevoegde gerechtelijke overheden;

f) de andere gevalideerde gegevens en informatie waarover de politiediensten beschikken ».

B.51.3. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 april 2016 wordt in dat verband uiteengezet :

« Het onberispelijk gedrag is één van de actuele, algemene voorwaarden om tot de selectie voor een betrekking van het operationeel kader te worden toegelaten.

De analyse van uitsluitend het onberispelijk gedrag van de kandidaat volstaat evenwel niet.

Dit ontwerpartikel beoogt derhalve om, naast het gedrag van de kandidaat, ook rekening te houden met het risico dat de indienstneming van de kandidaat bij de politie vormt. Zo zal ingevolge de voorgestelde aanpassing bijvoorbeeld rekening kunnen worden gehouden met het feit dat de kandidaat een band met het crimineel milieu vertoont, zelfs indien hij zelf (nog) geen strafbare feiten heeft gepleegd.

De huidige onderzoeksbronnen volstaan evenwel niet om het risico dat de indienstneming van een kandidaat bij de politie vormt, te beoordelen. Die onderzoeksbronnen beperken zich immers tot informatie die niet noodzakelijk een volledig beeld geeft van de risicofactoren die de politiediensten in het raam van de aanwerving moeten analyseren. Dienvolgens voorziet het ontwerpartikel in een ruimere informatiegaring. Zo wordt bijvoorbeeld toegevoegd dat ook inlichtingen worden ingewonnen bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse. Het belang van die ruimere informatiegaring blijkt des te meer in het raam van de huidige terreurdreiging » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1644/001, p. 29).

Er is overigens beslist op het administratief en logistiek kader van de politie dezelfde vereisten toe te passen als die welke van toepassing zijn op het operationeel kader van de politiediensten :

« De werking van de politiediensten is zodanig geëvolueerd dat er geen onderscheid meer kan worden gemaakt tussen de politieambtenaren en de personeelsleden van het administratief en logistiek kader inzake de integriteit en het normbesef dat van hen wordt verwacht. Aldus is thans vereist dat de kandidaten voor het administratief en logistiek kader ter zake aan dezelfde normen voldoen als de personeelsleden van het operationeel kader » (*ibid.*).

B.51.4. Door voor de kandidaten voor een functie in de penitentiaire administratie de gegevens over te nemen waarmee rekening wordt gehouden bij het evalueren van de integriteit van de kandidaten voor een functie in de politiediensten, heeft het bestreden artikel 21, § 1, zoals in B.36.1 is vermeld, rekening ermee gehouden dat de leden van het penitentiair personeel zich, ten opzichte van de gedetineerden of derden, kunnen bevinden in

een gezagssituatie die vergelijkbaar is met die van de personeelsleden van de politiediensten ten aanzien van de bevolking. In het licht van de relaties van de penitentiaire ambtenaren met de gedetineerden, komt die bepaling tevens tegemoet aan de zorg om zich ervan te vergewissen dat de kandidaten geen enkel risico vertonen « voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat of voor de openbare orde » (artikel 21, § 2, eerste lid, 6°), in of buiten de penitentiaire inrichtingen, waarbij ook rekening wordt gehouden met de noodzaak om terrorisme te bestrijden.

B.51.5. In het licht van de aard van de functies waarvoor die kandidaten solliciteren, is het verantwoord een moraliteitsonderzoek te doen steunen op de elementen die zijn vermeld in artikel 21, § 1, van de wet van 23 maart 2019. Die elementen strekken aldus ertoe voor de leden van het penitentiair personeel de algemene vereiste te preciseren volgens welke de ambtenaar van de Staat « een gedrag [moet] hebben dat in overeenstemming is met de eisen van de beoogde betrekking », zoals bepaald in artikel 16, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 « houdende het statuut van het Rijkspersoneel ».

Die vaststelling geldt klaarblijkelijk voor een uittreksel uit het strafregister dat niet van vroeger dateert dan drie maanden voorafgaand aan de kandidaatstelling (artikel 21, § 1, eerste lid, 1°), maar ook voor de informatie en persoonsgegevens voor doeleinden van gerechtelijke politie die beschikbaar zijn in de databanken bepaald in artikel 44/2 van de wet van 5 augustus 1992 « op het politieambt » (artikel 21, § 1, eerste lid, 4°), alsook voor de inlichtingen waarover de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beschikken (artikel 21, § 1, eerste lid, 2°). Dergelijke elementen worden overigens ook beoogd door het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden, bepaald in artikel 70 van de wet van 2 oktober 2017, aangehaald in B.50.1.

Evenzo laten de informatie en persoonsgegevens waarover de gerechtelijke overheden beschikken, meegedeeld door het bevoegde openbaar ministerie, (artikel 21, § 1, eerste lid, 3°) toe de eventuele betrokkenheid van de kandidaat bij strafrechtelijke procedures te kennen.

Het is eveneens verantwoord het moraliteitsonderzoek te laten steunen op de beschikbare inlichtingen die zouden worden meegedeeld door het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) (artikel 21, § 1, eerste lid, 2°). Aldus, krachtens artikel 1, 2°, van het koninklijk besluit van 17 augustus 2018 « tot uitvoering van artikel 2, eerste lid, 2°, g),

van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging », is de federale overheidsdienst Justitie, « in het bijzonder het directoraat-generaal Penitentiaire inrichtingen », een « ondersteunende dienst » van het OCAD die ermee belast is inlichtingen uit te wisselen met het OCAD (artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 november 2006 « tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging »). Een van de specifieke doeleinden van de databank van het OCAD bestaat overigens erin « het OCAD [toe te laten] om, onverwijld, de ondersteunende diensten te verwittigen betreffende de waarschijnlijkheid en de aard van de dreiging » (artikel 3, 8°, van het voormelde koninklijk besluit van 28 november 2006).

B.51.6. Ten slotte kan bij het uitvoeren van het moraliteitsonderzoek van de kandidaten voor een functie in de penitentiaire administratie ook rekening worden gehouden met « andere gegevens en inlichtingen » waarover die administratie beschikt. Zoals is vermeld in B.51.2, zijn de gegevens waarop het moraliteitsonderzoek steunt geïnspireerd op de regeling die geldt voor de politiediensten, waar een gelijkaardige bepaling voorkomt.

B.51.7. Hoewel in artikel 21, § 1, eerste lid, 5°, van de wet van 23 maart 2019 niet naar de aard van de bedoelde gegevens wordt verwezen, kan het, zoals in de gevallen bedoeld in artikel 21, § 1, eerste lid, 1° tot 4°, ook enkel gaan om gegevens die pertinent zijn met het oog op het verifiëren van de aanwervingsvoorwaarden, zoals uitdrukkelijk is vermeld in de aanhef van artikel 21, § 1, eerste lid. Volgens de parlementaire voorbereiding strekt die precisering ertoe « duidelijker in de verf te zetten dat de vermelde gegevens en documenten enkel zullen verwerkt worden in het kader van selectieprocedures en in het bijzonder voor het moraliteitsonderzoek dat tijdens de screening zal worden uitgevoerd » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 39). In dat licht dient de bestreden bepaling zo te worden begrepen dat het gebruik van de bedoelde gegevens en inlichtingen enkel toelaatbaar is indien zij voldoende precies, betrouwbaar en gecontroleerd zijn.

B.51.8. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.51.7 voldoet artikel 21, § 1, eerste lid, 5°, van de wet van 23 maart 2019 aan het wettigheidsbeginsel dat is gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.52.1. De verwerking van de informatie en persoonsgegevens bedoeld in artikel 21, § 1, eerste lid, van de wet van 23 maart 2019 gaat overigens gepaard met meerdere waarborgen voor de betrokken personen.

B.52.2. Allereerst is de verwerking van die informatie en persoonsgegevens strikt beperkt tot het doel van het moraliteitsonderzoek, dat erin bestaat de vereisten na te gaan van het gedrag dat wordt verwacht van een kandidaat voor een functie in de penitentiaire administratie, en met name de afwezigheid van risico voor de interne of externe veiligheid van de Staat of voor de openbare orde (artikel 21, § 2).

Artikel 21, § 1, tweede lid, van de wet van 23 maart 2019 waarborgt daarnaast dat die gegevens « slechts bewaard [worden] voor de duur van de selectieproeven ». Hieruit vloeit voort dat die gegevens na afloop van de selectieproeven moeten worden vernietigd.

B.52.3. Artikel 4, § 3, van de wet van 23 maart 2019 bepaalt overigens :

« In het kader van de opdrachten bedoeld in paragraaf 1, en slechts voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van die opdrachten, kan de penitentiaire administratie de categorieën van persoonsgegevens vermeld in de artikelen 9, § 1, en 10 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming verwerken.

De penitentiaire administratie stelt een lijst op van de categorieën van personen die de persoonsgegevens bedoeld in het eerste lid kunnen raadplegen, met een beschrijving van hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de beoogde gegevens. Deze lijst wordt ter beschikking gehouden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit.

De penitentiaire administratie zorgt dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling, ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen ».

Die bepaling staat de penitentiaire administratie, in het kader van haar opdracht om, met inachtneming van de geldende wetten en reglementeringen, de tenuitvoerlegging van de vrijheidsberovende straffen en maatregelen te verzekeren – door in die context de effectieve uitoefening van de rechten van de gedetineerden en van de rechten van de leden van haar personeel te waarborgen en te bevorderen – (artikel 4, § 1), aldus toe om zogeheten gevoelige persoonsgegevens of persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen of misdrijven, respectievelijk bedoeld in de artikelen 9, § 1, en 10 van de verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 (hierna : « betreffende

de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) » (AVG), te verwerken met inachtneming van het kader dat is bepaald in artikel 4, § 3, van de wet van 23 maart 2019.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 wordt overigens bevestigd dat « de FOD Justitie over een functionaris voor de gegevensbescherming beschikt, evenals over een informatieveiligheidsadviseur », die, met name in het kader van de screening van de kandidaat-personeelsleden, « toezicht [houden] op en [...] de FOD Justitie, waaronder de penitentiaire administratie, [begeleiden] in het respecteren van de nodige waarborgen ten opzichte van persoonsgegevensverwerkingen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 21).

In haar advies nr. 952018 van 26 september 2018 over het « voorontwerp van wet betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en het statuut van het penitentiair personeel » heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit overigens, in verband met de verwerking van gegevens bedoeld in artikel 21 van het ontwerp, opgeroepen tot « voorzichtigheid en alertheid bij het gebruik van gegevens uit gegevensbanken van de strafrecht- en veiligheidsketen, vermits deze gegevens lang niet altijd accuraat en/of actueel zijn » (p. 12, punt 27).

B.52.4. Ten slotte genieten de informatie en persoonsgegevens bedoeld in artikel 21, § 1, van de wet van 23 maart 2019 alle waarborgen betreffende de verwerking van die gegevens, met inbegrip van de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de AVG.

Voor het overige betreft de machtiging aan de Koning om de « nadere regels met betrekking tot de beoordeling van de resultaten van dit onderzoek » vast te stellen, alleen de technische uitvoering van de essentiële elementen van het moraliteitsonderzoek, bepaald in artikel 21, § 1, van de wet van 23 maart 2019, met naleving van die waarborgen.

B.52.5. Indien evenwel het moraliteitsonderzoek negatief zou blijken en de aanwerving van de kandidaat zou verhinderen, dan dient die laatstgenoemde daarover behoorlijk te worden ingelicht, door middel van een gemotiveerde beslissing, die geïnspireerd zou kunnen zijn op de waarborgen bepaald in artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017, dat bepaalt :

« De kennisgeving van een negatieve beslissing herneemt de motieven die deze beslissing rechtvaardigen, met uitzondering van iedere inlichting waarvan de communicatie ervan schade zou kunnen toebrengen aan de verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied en van de militaire defensieplannen, de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten, de inwendige veiligheid van de Staat, met inbegrip van het domein van de kernenergie, en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land of elk ander fundamenteel belang van de Staat, de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland, de werking van de besluitvormingsorganen van de Staat, de bescherming van de bronnen, aan het geheim van een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek of de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden ».

B.53. Ten slotte, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij betoogt, zou het niet verantwoord, noch evenredig zijn, in het licht van de doelstellingen die worden nagestreefd door de wet van 23 maart 2019, om dat moraliteitsonderzoek te beperken tot alleen de penitentiaire ambtenaren die contacten zouden hebben met de gedetineerden.

Het is immers de penitentiaire administratie in haar geheel die de opdracht heeft, met inachtneming van de geldende wetten en reglementeringen, de uitvoering van de vrijheidsberovende straffen en maatregelen te waarborgen, en in die context de effectieve uitoefening van de rechten van de gedetineerden te bevorderen (artikel 4, § 1). Zoals ten aanzien van het politieambt is vermeld in de parlementaire voorbereiding die wordt aangehaald in B.51.3, is het niet relevant te dezen een operationeel kader en een administratief of logistiek kader van elkaar te onderscheiden : aangezien alle leden van het penitentiair personeel bijdragen tot dezelfde opdracht, is het coherent dat zij allen aan dezelfde regels worden onderworpen (artikel 3).

Bovendien, zoals is vermeld in B.9.3, indien de wervingsvoorwaarden verschillend waren naar gelang van de aard van de functie, dan zou hieruit een onverantwoord verschil in behandeling voortvloeien onder de leden van het penitentiair personeel. Ten slotte gelden de vereisten inzake integriteit en afwezigheid van risico voor de interne en externe veiligheid van de Staat of voor de openbare orde, voor alle ambtenaren van het penitentiair personeel, daar zij hun functie uitoefenen in de penitentiaire administratie, ongeacht of zij al dan niet rechtstreeks in contact staan met de gedetineerden.

B.54. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.51.7 en rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.52.5, is het tweede middel niet gegrond.

Wat het derde middel betreft

B.55. Het derde middel, dat is gericht tegen artikel 3 en de artikelen 15 tot 20 van de wet van 23 maart 2019, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12, 19, 26 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8, lid 1, d), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 6, lid 4, van het herziene Europees Sociaal Handvest, met de artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en bescherming van het vakverenigingsrecht, met de artikelen 4 en 5 van het Verdrag nr. 98 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de toepassing van de grondbeginselen van het recht van organisatie en collectief overleg, met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De verzoekende partij is van mening dat de bestreden bepalingen op onverantwoorde wijze afbreuk doen aan het stakingsrecht en zij bekritiseert meer bepaald de verplichting om te verklaren aan de staking deel te nemen (eerste onderdeel), de mogelijkheid om in die context sancties op te leggen aan de penitentiaire ambtenaren (tweede onderdeel), de voorwaarden inzake de vaststelling van de « minimale dienstverlening » (derde onderdeel) en het mechanisme van de opvordering (vierde onderdeel). Zij bekritiseert ook het feit dat die bepalingen van toepassing zijn op alle personeelsleden van de penitentiaire administratie, zelfs diegenen die niet rechtstreeks deelnemen aan de in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019 vermelde diensten.

B.56. De verzoekende partij toont niet aan in welke zin de organisatie van de continuïteit van de diensten in geval van staking, bepaald in artikel 21 van de wet van 23 maart 2019, afbreuk zou doen aan de individuele vrijheid van de personeelsleden in de penitentiaire administratie.

Het Hof onderzoekt het middel bijgevolg alleen in zoverre het is afgeleid uit de schending van de andere grondwets- en verdragsbepalingen.

B.57.1. De artikelen 19, 26 en 27 van de Grondwet waarborgen respectievelijk de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering, alsook de vrijheid van vereniging.

B.57.2. Artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt de vrijheid van vergadering en de vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht om vakverenigingen op te richten en zich erbij aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

Artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens beschermt de vrijheid van vakvereniging als « essentieel element van de sociale dialoog tussen werknemers en werkgevers » (EHRM, grote kamer, 9 juli 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » t. Roemenië*, § 130). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft met name geoordeeld « dat, rekening houdend met de ontwikkelingen in de arbeidswereld, het recht om collectieve onderhandelingen met de werkgever te voeren, in beginsel en met uitzondering van zeer bijzondere gevallen, een van de essentiële elementen is geworden van het recht om met anderen vakbonden op te richten en zich bij vakbonden aan te sluiten om zijn belangen te verdedigen » (*ibid.*, § 135; EHRM, grote kamer, 12 november 2008, *Demir en Baykara t. Turkije*, § 154).

Het stakingsrecht, « dat een vakbond toelaat zijn stem te laten horen, [vormt] een belangrijk aspect [...] voor de leden van een vakbond bij de bescherming van hun belangen », alsook een « middel om de daadwerkelijke uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te verzekeren » (EHRM, 21 april 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen t. Turkije*, § 24). Het wordt duidelijk beschermd door artikel 11 van het Verdrag (EHRM, 8 april 2014, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers t. Verenigd Koninkrijk*, § 84; 2 oktober 2014, *Veniamin Tymoshenko e.a. t. Oekraïne*, § 78).

Het stakingsrecht is evenwel niet absoluut. Het kan aan bepaalde voorwaarden worden onderworpen en het voorwerp van bepaalde beperkingen uitmaken (EHRM, 21 april 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen t. Turkije*, § 32).

In het bijzonder kunnen beperkingen worden opgelegd aan het stakingsrecht, maar het komt de Staat toe, in voorkomend geval, voldoende ernstige redenen aan te voeren teneinde de noodzaak van beperkingen zoals een totaalverbod op het stakingsrecht met betrekking tot bepaalde categorieën van werknemers te verantwoorden (EHRM, 20 november 2018, *Ognevenko t. Rusland*, §§ 72 en 73). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hecht in die context een bijzonder belang aan de kwaliteit van het besluitvormingsproces van de nationale overheden en met name aan de vraag of zij andere, minder inbreuk makende alternatieven hebben overwogen dan wel of zij in passende waarborgen hebben voorzien om de beperking van de uitoefening van het stakingsrecht te compenseren (*ibid.*, §§ 75-78).

B.57.3. Artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten waarborgt de vrijheid van vakvereniging.

Artikel 8, lid 1, van dat Verdrag bepaalt dat de verdragsluitende Staten zich verbinden tot het verzekeren van :

« d) Het stakingsrecht, mits dit wordt uitgeoefend overeenkomstig de wetten van het desbetreffende land ».

B.57.4. Artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Werkgevers en werknemers of hun respectieve organisaties hebben overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken het recht, op passende niveaus collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, alsmede, in geval van belangenconflicten, collectieve actie te ondernemen ter verdediging van hun belangen, met inbegrip van staking ».

Het Hof van Justitie heeft in dat verband geoordeeld dat « ofschoon het recht om collectieve acties te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht, derhalve moeten worden erkend als grondrecht dat integrerend deel uitmaakt van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, [...] aan de uitoefening ervan bepaalde beperkingen [kunnen] worden gesteld » en dat « de bescherming van de grondrechten een rechtmatig belang vormt, dat in beginsel een rechtvaardiging kan vormen voor een beperking van de door het gemeenschapsrecht opgelegde verplichtingen » (HvJ, grote kamer, 11 december 2007, C-438/05, *International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union*, punten 44-45; grote kamer, 18 december 2007, C-341/05, *Laval un*

Partneri, punten 91 en 93). Sociale acties zijn onbestaanbaar met het Europese Unierecht wanneer zij het evenredigheidsbeginsel niet in acht nemen (HvJ, 18 december 2007, C-341/05, *Laval un Partneri*, punten 91-94). Het Unierecht is echter enkel in het geding wanneer er sprake is van collectieve acties met grensoverschrijdende gevolgen.

B.57.5. Artikel 6, lid 4, van het herziene Europees Sociaal Handvest bepaalt dat, met het oog op het verzekeren van de effectieve uitoefening van het recht op collectief onderhandelen, de Partijen zich ertoe verbinden « het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten » te erkennen.

Volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten kan het stakingsrecht worden beperkt :

« Een beperking van dat recht is evenwel enkel mogelijk indien zij binnen de grenzen valt die zijn vastgesteld bij artikel G, dat erin voorziet dat de beperkingen van de door het Handvest gewaarborgde rechten, indien zij bij de wet zijn voorgeschreven, een legitiem doel nastreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn om de inachtneming van de rechten en vrijheden van anderen te waarborgen of om de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid en de goede zeden te beschermen » (*Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, december 2018, p. 103).

Het Europees Comité voor Sociale Rechten is aldus van oordeel dat de aanzeggingsperiodes bij verzoeningsprocedures die aan een staking voorafgaan, in overeenstemming zijn met artikel 6, lid 4, van het herziene Europees Sociaal Handvest, op voorwaarde dat de duur ervan redelijk is (*ibid.*, p. 106).

B.57.6. Het Verdrag nr. 98 van de IAO waarborgt het recht van organisatie en collectief onderhandelen.

De artikelen 4 en 5 van dat Verdrag bepalen :

« Artikel 4

Er moeten, zo nodig, maatregelen getroffen worden, aangepast aan de toestanden van elk land, om, op een zeer breed plan, de ontwikkeling en het gebruik aan te moedigen en te

bevorderen van procedures van vrijwillige onderhandeling tot het sluiten van collectieve verdragen tussen werkgevers en werkgeversorganisaties enerzijds, en werknemersverenigingen anderzijds, om op die wijze de arbeidsvoorwaarden vast te stellen.

Artikel 5

1. De nationale wetgeving zal uitmaken in welke mate de waarborgen, voorzien door onderhavig Verdrag, van toepassing zullen zijn op de gewapende macht en op de politie.

2. Luidens de grondbeginselen, vastgesteld in paragraaf 8 van artikel 19 van de Constitutie van de Internationale Arbeidsorganisatie, zal de bekrachtiging van het Verdrag door een der leden niet moeten beschouwd worden als slaande op elke reeds bestaande wet, uitspraak, gewoonte of overeenkomst die aan de leden van de gewapende macht en aan de politie waarborgen biedt, voorzien in het huidig Verdrag ».

B.57.7. De artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van het IAO bepalen :

« Artikel 3

1. De werknemers- en werkgeversorganisaties hebben het recht [hun] statuten en reglementen op te stellen, vrij [hun] vertegenwoordigers te kiezen, [hun] beheer en werkzaamheden in te richten en [hun] werkprogramma's te formuleren.

2. De overheid moet zich van elke inmenging, welke dat recht kan beperken of de wettige uitoefening daarvan kan belemmeren, onthouden ».

« Artikel 8

1. Bij de uitoefening van de rechten, welke hun bij dit verdrag zijn toegekend, zijn de werknemers, de werkgevers en hun onderscheidene organisaties gehouden, om, evenals de andere personen of georganiseerde groepen, de wetten van het land te eerbiedigen.

2. De nationale wetgeving mag geen afbreuk doen, noch op zodanige wijze toegepast worden, dat afbreuk gedaan wordt aan de waarborgen, in dit verdrag voorzien ».

« Artikel 10

In dit verdrag betekent het woord 'organisatie' elke organisatie van werknemers of werkgevers, welke het bevorderen en het verdedigen van de belangen van de werknemers of de werkgevers ten doel heeft.

Artikel 11

Elk Lid van de Internationale Arbeidsorganisatie, voor hetwelk dit verdrag van kracht is, verbindt zich alle nodige en geschikte maatregelen te nemen om aan de werknemers en werkgevers de vrije uitoefening te verzekeren van het vakverenigingsrecht ».

Volgens het Comité voor de Vrijheid van Vereniging van de Raad van Bestuur van het Internationaal Arbeidsbureau « is het stakingsrecht onlosmakelijk verbonden met het vakverenigingsrecht dat door het Verdrag nr. 87 wordt beschermd » (*La liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, zesde uitgave, 2018, p. 143, nr. 754).

Datzelfde Comité is van oordeel dat het stakingsrecht kan worden ingeperkt. Algemeen is het evenwel van oordeel dat, « wanneer het stakingsrecht werd beperkt of opgeheven in bepaalde ondernemingen of diensten die als essentieel worden beschouwd, de werknemers een adequate bescherming zouden moeten genieten teneinde de beperkingen te compenseren die zouden zijn opgelegd aan hun vrijheid om actie te voeren tijdens geschillen die zich in die ondernemingen of in die diensten hebben voorgedaan » en dat, « wat betreft de aard van de ‘ passende waarborgen ’ bij een beperking van de staking in de essentiële diensten en in het openbaar ambt, de beperking van het stakingsrecht gepaard zou moeten gaan met passende, onpartijdige en snelle verzoenings- en bemiddelingsprocedures, waarbij de betrokkenen aan de verschillende fases ervan zouden moeten kunnen deelnemen, en waarin de gewezen uitspraken volledig en snel zouden moeten worden toegepast » (*ibid.*, pp. 162-163, nrs. 853 en 856).

Volgens dat Comité kunnen de « openbare of private penitentiaire diensten » worden beschouwd als « essentiële diensten », in de strikte zin van « diensten waarvan de onderbreking, bij de volledige of een deel van de bevolking, het leven, de veiligheid of de gezondheid van de persoon in gevaar zou brengen » (*ibid.*, pp. 155 en 157, nrs. 830, 838 en 840). Artikel 4, § 2, van de wet van 23 maart 2019 bevestigt die kwalificatie, daar de onderbreking van de diensten die moeten worden gewaarborgd ten aanzien van de gedetineerde burger, dreigt « het leven, de veiligheid en de gezondheid van deze burgers in gevaar te brengen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 10).

Het Comité voor de Vrijheid van Vereniging van de IAO aanvaardt de invoering van een minimale dienstverlening waarover is onderhandeld, « in situaties waarin een aanzienlijke beperking van de staking of een totaalverbod erop niet verantwoord blijkt », teneinde « te verzekeren dat in de basisbehoeften van de gebruikers wordt voorzien, of nog, de veiligheid of de ononderbroken werking van de installaties te waarborgen », « zonder het stakingsrecht van het grootste deel van de werknemers [evenwel] in het geding te brengen » (*La liberté*

syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, zesde uitgave, 2018, p. 165, nr. 867).

De organen van de IAO zijn evenwel van oordeel dat de minimale dienstverlening minstens aan twee voorwaarden moet beantwoorden :

« i) het zou daadwerkelijk en uitsluitend moeten gaan om een minimale dienstverlening, met andere woorden beperkt tot de verrichtingen die strikt noodzakelijk zijn om te garanderen dat in de basisbehoeften van de bevolking of in de minimale eisen van de dienst wordt voorzien, waarbij de doelmatigheid van de pressiemiddelen behouden blijft; ii) aangezien dat systeem een van de essentiële pressiemiddelen beperkt waarover de werknemers beschikken om hun belangen te verdedigen, zouden hun organisaties, indien zij dat wensen, moeten kunnen deelnemen aan het bepalen van die dienstverlening, net zoals de werkgevers en de overheid » (Internationale Arbeidsconferentie, 101ste sessie, 2012, *Etude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008 - Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution) - Rapport III (Partie 1B)*, p. 57, nr. 137).

Zij formuleren eveneens de volgende eisen :

« De commissie beklemtoont het belang om uitdrukkelijke wetsbepalingen aan te nemen over de deelname van de betrokken organisaties aan het bepalen van de minimumdiensten. Daarenboven zou elke onenigheid over de minimumdiensten niet door de overheden moeten worden opgelost, zoals dat het geval is in bepaalde landen, maar door een paritair of onafhankelijk orgaan dat het vertrouwen geniet van de partijen, dat zich snel en zonder formalisme dient uit te spreken over de ondervonden moeilijkheden en gemachtigd is om beslissingen uitvoerbaar te verklaren » (*ibid.*, nr. 138) (zie eveneens *La liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, zesde uitgave, 2018, pp. 167-168, nrs. 881 en 882).

B.57.8. Artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« 1. Een ieder heeft het recht op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van dit recht kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, welke bij de wet zijn voorgeschreven en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel belet niet het opleggen van wettige beperkingen aan leden van de strijdmacht en van de politie in de uitoefening van dit recht.

3. Geen bepaling in dit artikel geeft de Staten die partij zijn bij het Verdrag van 1948 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht de bevoegdheid wettelijke maatregelen te treffen, die de in dat Verdrag voorziene waarborgen in gevaar zouden brengen, of de wet zodanig toe te passen dat deze in gevaar zouden worden gebracht ».

B.58.1. Artikel 3 van de wet van 23 maart 2019 bepaalt :

« Onverminderd de algemene bepalingen van toepassing op de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, zijn de bijkomende bepalingen en nadere regels bedoeld in deze wet van toepassing op de personeelsleden van de penitentiaire administratie ».

B.58.2. Opgenomen in afdeling 2 met als opschrift « De continuïteit van de penitentiaire dienstverlening tijdens een staking » van hoofdstuk 2 « Personeel », bepalen de artikelen 15 tot 20 van de wet van 23 maart 2019 :

« Art. 15. In geval van een sociaal conflict binnen de penitentiaire diensten, wordt onverwijld het sociaal overleg opgestart binnen de bevoegde overlegcomités zoals opgericht binnen de FOD Justitie.

De nadere regels van dit overleg, met inbegrip van deze van toepassing in geval van een stakingsaanzegging, worden bepaald bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Deze nadere regels bepalen minstens de volgende aspecten :

1° de wijze waarop melding wordt gemaakt van een conflict dat aan het sociaal overleg zal worden voorgelegd;

2° de termijn waarbinnen het conflict wordt geagendeerd en de mogelijke verlenging van de besprekingen;

3° de wijze waarop de overeenkomst na het overleg vastgelegd wordt;

4° de wijze waarop de afhandeling van het akkoord wordt opgevolgd en de wijze waarop het conflict definitief wordt afgesloten;

5° dat, behoudens in het geval een stakingsaanzegging wordt neergelegd op interprofessioneel niveau, een termijn van tien dagen in acht wordt genomen tussen de aanzegging en de aanvang van de staking.

Art. 16. § 1. In geval van staking neemt het inrichtingshoofd onmiddellijk de nodige maatregelen teneinde de dienst te waarborgen overeenkomstig het plan bedoeld in artikel 19.

Hij stelt een lijst op van de personeelsleden die hun intentie bevestigd hebben niet aan de staking te zullen deelnemen. Hiertoe, of tenzij er een behoorlijk bewezen geldige reden is, delen de personeelsleden uiterlijk tweeënzeventig uur vóór het begin van de eerste stakingsdag, en voor elke stakingsdag waarop hun aanwezigheid voorzien is, aan het inrichtingshoofd hun definitieve intentie mee of ze al dan niet aan de stakingsdag deelnemen. Onder stakingsdag wordt verstaan elke periode van vierentwintig uur, te rekenen vanaf het uur van het begin van de staking zoals vermeld wordt in de stakingsaanzegging.

In geval van staking met een duur van meer dan één dag waarop dezelfde aanzegging betrekking heeft, delen de personeelsleden, uiterlijk tweeënzeventig uur vóór de eerste stakingsdag waarop hun aanwezigheid voorzien is, aan het inrichtingshoofd hun definitieve intentie mee of ze al dan niet aan de staking deelnemen en dit voor elke stakingsdag waarop hun aanwezigheid voorzien is. Zij kunnen hun verklaring tot uiterlijk achtenveertig uur vóór elke stakingsdag wijzigen met uitzondering van de eerste dag, als ze tijdens die stakingsdag wensen te werken en tot uiterlijk tweeënzeventig uur vóór elke stakingsdag met uitzondering van de eerste dag, als ze tijdens die stakingsdag wensen te staken.

Het inrichtingshoofd houdt de intentieverklaringen bij en behandelt deze op vertrouwelijke wijze, met als enig doel de dienst te organiseren op basis van de beschikbare personeelsleden op de stakingsdag. Na het beëindigen van het sociaal conflict worden deze gegevens vernietigd.

De personeelsleden die hun intentie om al dan niet aan de stakingsdag deel te nemen niet binnen de voormelde termijnen kenbaar maken, worden geacht niet aan de staking te zullen deelnemen.

§ 2. Ingeval de staking meer dan twee dagen duurt en de lijst van de personeelsleden die niet aan de staking zullen deelnemen de behoeften zoals voorzien in het plan bedoeld in artikel 19 niet dekt, informeert het inrichtingshoofd onverwijld de verantwoordelijken van de representatieve vakbonden om aan de situatie te verhelpen. Blijkt dat dit niet tot afdoende resultaten leidt, dan informeert het inrichtingshoofd de provinciegouverneur of zijn afgevaardigde, of, in voorkomend geval, de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of zijn afgevaardigde. In dat geval overlegt de provinciegouverneur of zijn afgevaardigde of de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of zijn afgevaardigde met het inrichtingshoofd en de verantwoordelijken van de representatieve vakbonden over de schikkingen die hij zal treffen met het oog op een voldoende personeelsbezetting om de diensten te waarborgen overeenkomstig het plan. Deze schikkingen bevatten in het bijzonder het geven van het bevel aan personeelsleden om zich naar hun plaats van tewerkstelling te begeven om er de prestaties te leveren die nodig zijn om de diensten vermeld in artikel 17 te waarborgen.

§ 3. Tenzij er een behoorlijk bewezen geldige reden is, stellen de volgende personeelsleden zich bloot aan een administratieve maatregel, bepaald door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, indien zij zich niet aanbieden op hun plaats van tewerkstelling :

1° de personeelsleden die hun intentie hebben medegedeeld om niet aan de stakingsdag deel te nemen;

2° de in paragraaf 1, vijfde lid, bedoelde personeelsleden;

3° de personeelsleden die de provinciegouverneur of de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevolen heeft zich naar hun plaats van tewerkstelling te begeven.

De in het eerste lid bedoelde maatregel mag in geen enkel geval het karakter van een tuchtstraf hebben.

De in het eerste lid bedoelde personeelsleden en de personeelsleden die aan de staking deelnemen, ontvangen geen loon voor de duur van de werkonderbreking.

Art. 17. Teneinde de veiligheid en de gezondheid van de opgesloten personen te verzekeren, wordt tijdens de gehele duur van de staking minstens op dagelijkse basis erin voorzien dat elke gedetineerde :

1° de maaltijden ontvangt in voldoende kwantiteit en kwaliteit, in overeenstemming met zijn gezondheidstoestand en waarbij één warme maaltijd op een vast tijdstip wordt bedeed;

2° de mogelijkheid heeft zijn uiterlijk en zijn lichamelijke hygiëne behoorlijk te verzorgen alsook deze van zijn verblijfsruimte; in geval van een staking van meer dan twee dagen kan de gedetineerde over een periode van één week minstens twee douches nemen;

3° de medische en welzijnszorgen ontvangt die zijn gezondheidstoestand vereist en die zorgen ook blijft ontvangen;

4° de mogelijkheid heeft om minstens één uur in open lucht te vertoeven;

5° de mogelijkheid heeft om in contact te blijven met zijn naastbestaanden :

- dagelijks via briefwisseling en

- in geval van een staking van meer dan twee dagen, minstens één keer per week via bezoek en telefoon;

6° zijn rechten op verdediging kan uitoefenen met inbegrip van de mogelijkheid het bezoek te ontvangen van zijn advocaat;

7° het bezoek van een consulaire of diplomatieke vertegenwoordiger kan ontvangen;

8° in contact kan treden met een vertegenwoordiger van zijn godsdienst of levensbeschouwing;

9° die door een rechtbank is vrijgesproken of anderszins gemachtigd is het grondgebied te verlaten, de penitentiaire instelling daadwerkelijk kan verlaten.

Art. 18. Tijdens de gehele duur van de staking blijft de toegang tot de gevangenis gewaarborgd voor volgende personen :

1° de personeelsleden die overeenkomstig artikel 16, § 1, tweede lid, hun intentie bevestigd hebben niet aan de staking te zullen deelnemen, de personeelsleden bedoeld in

artikel 16, § 2 en § 3 alsook de personeelsleden van de organisaties die actief zijn in de gevangnissen en die behoren tot andere overheden en, in voorkomend geval, private ondernemingen;

2° de artsen, verpleegkundigen en paramedici;

3° de advocaten van de gedetineerden;

4° de vertegenwoordigers van de erediensten en de lekenconsulenten;

5° de provinciegouverneur, of, in voorkomend geval, de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke regering of hun afgevaardigden en de burgemeester van de gemeente waar de gevangenis zich bevindt;

6° de magistraten;

7° de leveranciers van goederen en diensten noodzakelijk om de uitvoering van de diensten, bepaald in artikel 17 te kunnen waarborgen;

8° de personen die in dienst zijn bij de interventie- en hulpdiensten;

9° de leden van de commissies van toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen;

10° de federale ombudsmannen;

11° de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Vlaams Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Parlement van het Waalse Gewest, het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

12° de personeelsleden belast met de inspectie;

13° de consulaire en diplomatieke ambtenaren;

14° de met het gedetineerdenvervoer belaste ambtenaar, wat de gedetineerden betreft

- die tot de gevangenis moeten worden toegelaten krachtens een rechterlijke beslissing of die zich bij de rechterlijke overheid moeten melden ingevolge een bijbehorend verzoekschrift;

- in geval van dringende en onontbeerlijke medische raadplegingen en interventies;

15° de gestelde overheden die krachtens internationale instrumenten over een recht van toegang beschikken.

Art. 19. § 1. De Koning bepaalt het model van een plan dat de prestaties en maatregelen vastlegt die door de personeelsleden van de gevangnissen dienen geleverd en genomen te worden teneinde de essentiële diensten te waarborgen zoals bepaald in artikel 17.

§ 2. Over de uitwerking van dit plan wordt voor elke gevangenis overleg gepleegd in het overlegcomité bedoeld in het ministerieel besluit van 29 juli 1987 houdende oprichting van de basisoverlegcomités voor FOD Justitie en aanduiding van hun voorzitters.

§ 3. Indien het bevoegde overlegcomité niet binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze afdeling een dergelijk operationeel plan neerlegt, hetzij omdat het geen beslissing genomen heeft, hetzij omdat er geen overeenstemming binnen het comité werd bereikt, bepaalt de minister de prestaties en maatregelen zoals bedoeld in paragraaf 2, na overleg in het bevoegde overlegcomité.

Art. 20. Uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van deze afdeling en vervolgens telkens indien de minister dit nodig acht, evalueert het bevoegde overlegcomité of de diensten bepaald in artikel 17 in alle omstandigheden werden gewaarborgd.

Deze evaluatie gebeurt op basis van de vergelijking tussen de effectieve bezettingsgraad van de personeelsleden in de gevangenissen tijdens de staking in verhouding tot deze opgenomen in de plannen bedoeld in artikel 19.

Indien uit deze evaluatie blijkt dat tijdens een staking die twee dagen niet overschrijdt de diensten bedoeld in artikel 17 niet volledig konden worden gewaarborgd ten gevolge van een gebrek aan personeel, bepaalt de Koning dat artikel 16, § 2 en § 3 ook op dergelijke stakingen van toepassing is ».

Overeenkomstig artikel 37 van de wet van 23 maart 2019 zijn de artikelen 15 tot 20 in werking getreden op 1 juli 2019.

B.59.1. De parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 vermeldt in dat verband :

«Het gegeven dat de uitvoering van de penitentiaire opdrachten een directe en onvermijdelijke impact heeft en beperkingen met zich meebrengt op de wijze waarop de gedetineerde burger zijn rechten kan uitoefenen, verantwoordt het definiëren van deze functies als essentiële diensten. Het onderbreken van de diensten die aan de gedetineerde burger dienen te worden gewaarborgd dreigen immers het leven, de veiligheid en de gezondheid van deze burgers in gevaar te brengen.

De impact van de penitentiaire praxis kan dus ondubbelzinnig ook impact hebben op de fysieke en psychische integriteit van de personen bedoeld in de wet van 2005 en in het bijzonder de gedetineerden omdat deze volledig afhankelijk zijn van het penitentiair personeel om die faciliteiten te verkrijgen die hun gezondheid en veiligheid moeten waarborgen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 10).

«Tot op heden werden de politiediensten ingeschakeld om de taken van het gevangenispersoneel bij stakingen over te nemen maar dit is duidelijk niet meer van deze tijd. Het bewaken en begeleiden van gedetineerden binnen een gevangenisomgeving behoort immers niet tot hun takenpakket en bijgevolg worden de rechten van gedetineerden tijdens

periodes van sociale conflicten ernstig aangetast. Indirect wordt hiermee ook de bredere maatschappelijke veiligheid geen dienst bewezen vermits deze politieagenten op dat moment niet kunnen ingezet worden op hun politionele opdrachten.

De Raad van Europa, bij monde van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) maant de Belgische Staat al jaren aan om een wetgevend initiatief te nemen om aan deze toestand een einde te stellen. Uiteindelijk heeft het CPT in juli 2017 een publieke verklaring gericht ten aanzien van België als laatste middel om dergelijk initiatief af te dwingen.

Deze wet biedt hierop dus een antwoord en stelt mechanismen in die de continue uitvoering van de opdrachten van de penitentiaire inrichtingen moeten waarborgen. Dit punt is cruciaal indien men de gevolgen op het leven van de gedetineerden in de gevangenissen in ogenschouw neemt indien deze continuïteit niet voorzien is. Niet enkel worden in voorkomend geval fundamentele rechten niet langer gewaarborgd maar wordt tevens het functioneren van andere actoren geïmpacteerd. Wij denken dan bijvoorbeeld aan de medewerkers van de gefedereerde entiteiten die belet worden hun opdrachten uit te voeren, maar tevens de instanties die bijdragen tot de organisatie van de arbeid van de gedetineerden.

De te garanderen rechten die in dit wetsontwerp worden gedefinieerd zijn rechtstreeks afgeleid uit de diverse rapporten en de publieke verklaring van het CPT en beantwoorden dus aan de minimale humanitaire detentieomstandigheden die het CPT als norm vooropstelt.

Er wordt met het oog op de organisatie van de diensten tijdens stakingen vertrokken van een berekening van de personeelsbehoeften in het licht van de in de wet beschreven te garanderen diensten. Vertrekkend van een uniek model, vastgelegd door de minister, wordt gevangenis per gevangenis, concrete invulling aan het plan gegeven en worden de personeelsbehoeften dus vastgelegd.

Er wordt een procedure uitgewerkt om een intentieverklaring te regelen alsook worden de gevolgen vastgelegd in geval de intentie te zullen werken niet wordt nageleefd of geen intentieverklaring wordt neergelegd.

In geval een staking langer dan twee dagen duurt en het aantal personeelsleden dat verklaart te willen werken niet beantwoordt aan de behoeften, treft de gouverneur de noodzakelijke schikkingen. Zo kan hij onder andere de personeelsleden aanwijzen om de diensten te verzekeren.

Er wordt tevens voorzien in een evaluatie van deze bepalingen om in voorkomend geval op een soepele wijze deze mogelijkheid ook van toepassing te kunnen maken bij stakingen van twee dagen » (*ibid.*, pp. 14-15).

B.59.2. Door de continuïteit van de penitentiaire diensten in geval van staking te willen verzekeren, streven de artikelen 15 tot 20 van de wet van 23 maart 2019 het doel van die wet na dat erin bestaat de legitimiteit van de instelling te bevorderen door de fundamentele rechten van de gedetineerden te waarborgen, waarbij naar een evenwicht wordt gestreefd met het stakingsrecht van de leden van het penitentiair personeel :

« de wet [wenst] geen afbreuk [...] te doen aan het recht op staken van het gevangenispersoneel maar verwacht anderzijds wel dat de periode tijdens dewelke een staking wordt voorzien, zodanig georganiseerd wordt dat de administratie haar sleutelopdrachten kan blijven uitvoeren. Het inrichtingshoofd doet dit op basis van een plan waarvan het model door de minister bepaald wordt » (*ibid.*, p. 34).

B.59.3. Ten aanzien van de bepalingen die de continuïteit van de penitentiaire dienst regelen tijdens een staking, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt dat zij een redelijk verantwoorde en evenredige beperking van het stakingsrecht konden vormen :

« 18. De minimale dienstverlening waarin het voorontwerp voorziet, met inbegrip van de mogelijkheid om personeel aan te wijzen dat de gewaarborgde diensten moet verzekeren, is gericht op het waarborgen van een menswaardige behandeling van personen die zich in een toestand van volledige of vergaande afhankelijkheid bevinden. De menswaardige behandeling van deze personen is een verplichting voor de overheid, onder meer op grond van artikel 3 van het Europees verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Het verbod van onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen heeft, in tegenstelling tot het stakingsrecht, een absoluut karakter.

De diensten gericht op het verzekeren van de veiligheid en de gezondheid van de opgesloten personen, vermeld in artikel 17 van het voorontwerp, moeten aldus beschouwd worden als ‘ essentiële diensten ’ in de strikte zin van het woord, zoals bevestigd door zowel de Commissie van deskundigen als door het Comité voor vakbondsvrijheid van de IAO.

19. Zoals blijkt uit de opmerkingen *sub* 16 worden de representatieve vakorganisaties betrokken bij zowel het uitwerken van het plan dat de prestaties en maatregelen vastlegt die door de personeelsleden van de gevangnissen dienen geleverd en genomen te worden, als bij de concrete toepassing ervan. Daarbij wordt de eventuele minimumdienst per gevangenis opgelegd. De maatregelen worden immers genomen door het inrichtingshoofd en zijn gericht op het plan bepaald per gevangenis.

20. De conclusie is dan ook dat, gelet op het waarborgen van de grondrechten van de gedetineerden, een beperking van het stakingsrecht van het penitentiair personeel noodzakelijk is, en dat de ontworpen regeling inzake de gewaarborgde dienstverlening in haar geheel beschouwd een redelijk verantwoorde en proportionele beperking van het stakingsrecht vormt » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, pp. 77-78).

B.60.1. Overeenkomstig artikel 15 van de wet van 23 maart 2019 wordt het sociaal overleg, in geval van een sociaal conflict binnen de penitentiaire diensten, onverwijld opgestart binnen de bevoegde overlegcomités, onder de voorwaarden bepaald bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, waarbij minstens de in artikel 15, derde lid, van de wet van 23 maart 2019 opgesomde aspecten worden vastgesteld.

Het koninklijk besluit van 19 november 2019 « tot uitvoering van de artikelen 15 en 16 van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten in verband met het statuut van het penitentiair personeel » (hierna : het koninklijk besluit van 19 november 2019) bepaalt de voorwaarden van de procedures met het oog op de regeling van het overleg in geval van een sociaal conflict.

B.60.2. Overeenkomstig artikel 19, § 1, van de wet van 23 maart 2019 bepaalt de Koning het model van een plan dat de prestaties en maatregelen vastlegt die door de personeelsleden van de gevangenen dienen geleverd en genomen te worden teneinde de essentiële diensten te waarborgen zoals opgesomd in artikel 17, die minstens dagelijks moeten worden verzekerd, gedurende de hele staking, teneinde de veiligheid en de gezondheid van de opgesloten personen te waarborgen. Over de uitwerking van dat plan wordt voor elke gevangenis overleg gepleegd in het overlegcomité (artikel 19, § 2).

Het koninklijk besluit van 4 augustus 2019 « tot uitvoering van artikel 19 van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel » (hierna : het koninklijk besluit van 4 augustus 2019) stelt dat model van een plan vast ten aanzien van de « leidinggevende, operationele en logistieke opdrachten alsook deze die de veiligheid van de inrichting en van de er aanwezige personen dienen te waarborgen en die af te leiden zijn uit de diensten zoals beschreven in artikel 17 van de wet » (artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 augustus 2019).

B.60.3. Behoudens een behoorlijk bewezen geldige reden delen de personeelsleden het inrichtingshoofd uiterlijk tweeënzeventig uur vóór de aanvang van de eerste stakingsdag, en voor elke stakingsdag waarop in hun aanwezigheid is voorzien, hun definitieve intentie mee of ze al dan niet aan de stakingsdag deelnemen (artikel 16, § 1, tweede lid, van de wet van 23 maart 2019).

In geval van een staking met een duur van meer dan één dag waarop dezelfde aanzegging betrekking heeft, kunnen zij hun verklaring tot uiterlijk achtenveertig uur vóór elke stakingsdag wijzigen met uitzondering van de eerste dag, als zij tijdens die stakingsdag wensen te werken en tot uiterlijk tweeënzeventig uur vóór elke stakingsdag met uitzondering van de eerste dag, als zij tijdens die stakingsdag wensen te staken (artikel 16, § 1, derde lid).

De personeelsleden die hun intentie om al dan niet aan de stakingsdag deel te nemen niet binnen de vastgestelde termijnen kenbaar maken, worden geacht niet aan de staking te zullen deelnemen (artikel 16, § 1, vijfde lid).

B.60.4. De personeelsleden die hun intentie hebben meegedeeld om niet deel te nemen aan de stakingsdag of die hun intentie om deel te nemen aan de stakingsdag niet hebben bevestigd binnen de vastgestelde termijnen, en die, behoudens een behoorlijk bewezen geldige reden, zich niet aanbieden op hun plaats van tewerkstelling, stellen zich bloot aan een administratieve maatregel, bepaald door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad (artikel 16, § 3, eerste lid, 1° en 2°). Die maatregel « mag in geen enkel geval het karakter van een tuchtstraf hebben » (artikel 16, § 3, tweede lid). Artikel 16 van het koninklijk besluit van 19 november 2019 bepaalt die administratieve maatregel.

Die personeelsleden, alsook diegenen die deelnemen aan de stakingsdag, ontvangen geen loon voor de duur van de werkonderbreking (artikel 16, § 3, derde lid).

B.60.5. Wanneer een staking meer dan twee dagen duurt en de lijst van de personeelsleden die niet aan de staking zullen deelnemen de noden zoals bepaald in het plan bedoeld in artikel 19 niet dekt, en indien geen oplossing wordt bereikt met de verantwoordelijken van de representatieve vakorganisaties, zal de provinciegouverneur of zijn afgevaardigde of de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of zijn afgevaardigde, in voorkomend geval, in overleg met het inrichtingshoofd en de verantwoordelijken van de representatieve vakorganisaties, aan de personeelsleden het bevel kunnen geven om zich naar hun plaats van tewerkstelling te begeven teneinde er de prestaties te leveren die nodig zijn om de diensten vermeld in artikel 17 te waarborgen (artikel 16, § 2).

B.60.6. Krachtens artikel 20 van de wet van 23 maart 2019 dient het systeem uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van de wet te worden geëvalueerd. Indien uit die evaluatie blijkt dat de in artikel 17 beoogde diensten niet volledig konden worden gewaarborgd ten gevolge van een gebrek aan personeel gedurende een staking die niet langer duurde dan twee dagen, bepaalt de Koning dat artikel 16, §§ 2 en 3, ook op dat soort stakingen van toepassing is (artikel 20, § 3).

B.61.1. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft vastgesteld, voeren de artikelen 15 tot 20 van de wet van 23 maart 2019 een minimale dienstverlening in in de zin van de beginselen die zijn uitgevaardigd door de organen van de IAO, vermeld in B.57.7, aangezien die bepalingen ertoe strekken de continuïteit te waarborgen van de penitentiaire diensten in geval van staking, teneinde de essentiële diensten voor de veiligheid en de gezondheid van de opgesloten personen, zoals opgesomd in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019, te verzekeren.

Een dergelijke maatregel brengt onvermijdelijk een inmenging met zich mee in de uitoefening van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen. Het staat aan het Hof na te gaan of die inmenging toelaatbaar is in het licht van de in de middelen aangehaalde bepalingen, en met name in het licht van de beginselen die zijn uitgevaardigd door de organen van de IAO, aangegeven in B.57.7, die « passende waarborgen » vereisen in geval van een beperking van de staking in de essentiële diensten en in het openbaar ambt, waaronder de inspraak van de representatieve vakorganisaties bij het bepalen van de minimumdiensten.

In zijn onderzoek naar de evenredigheid van de beperkingen ten gevolge van de invoering van een minimale dienstverlening voor de uitoefening van die vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen, dient het Hof met name rekening te houden met de noodzaak om erover te waken dat de wet van 23 maart 2019 geen afbreuk doet aan de essentie van die rechten, waarbij bijgevolg een billijk evenwicht wordt behouden tussen het legitieme doel dat erin bestaat de voor de menswaardigheid van de gedetineerden essentiële diensten te verzekeren, en de bescherming van het effectieve karakter van het stakingsrecht als onderhandelingsinstrument teneinde een sociaal conflict op te lossen.

B.61.2. Zoals vermeld in B.9.1 strekt de wet van 23 maart 2019 ertoe de fundamentele rechten van de gedetineerden te beschermen. Dat legitieme doel valt onder de beperkingsgronden opgesomd in artikel 11, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, alsook in artikel G van het herziene Europees Sociaal Handvest, namelijk de bescherming of de eerbiediging van de rechten en vrijheden van anderen.

B.61.3. Het Hof moet vervolgens nagaan of de verschillende aspecten van de minimale dienstverlening die in het middel worden bekritiseerd, op zich of samen geen onevenredige beperking van het stakingsrecht inhouden.

Het bepalen van de diensten die vallen onder de minimale dienstverlening (derde onderdeel)

B.62. De verzoekende partij is van mening dat het bepalen van de minimale dienstverlening op basis van een theoretische lijst van gewaarborgde diensten (artikel 17, aangevuld door artikel 18) en van een model van een plan vastgesteld door de Koning (artikel 19) een onevenredige beperking inhoudt van het stakingsrecht, in zoverre een en ander geen rekening houdt met de noden van de dienst, de duur van de staking, noch met het personeelstekort in de penitentiaire inrichtingen, zodat dit tot gevolg zal hebben dat, in de feiten, talrijke leden van het penitentiair personeel hun stakingsrecht niet zullen kunnen uitoefenen. Zij bekritiseert ook het feit dat die bepalingen gelden ongeacht of de leden van het penitentiair personeel al dan niet rechtstreeks in contact staan met de gedetineerden.

B.63.1. Zoals is vermeld in B.60.1, wordt het sociaal overleg, in geval van een sociaal conflict binnen de penitentiaire diensten, onverwijld aangevat in de bevoegde overlegcomités, onder de voorwaarden die zijn vastgesteld in het koninklijk besluit van 19 november 2019, genomen ter uitvoering van artikel 15 van de wet van 23 maart 2019. Het opzet van de wetgever bestaat hier erin « maximaal in te zetten op dat overleg en op basis daarvan tot oplossingen voor het sociaal conflict te komen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 34).

Krachtens artikel 19, § 1, bepaalt de Koning een model van een plan dat de prestaties en maatregelen vastlegt die door de personeelsleden van de gevangnissen dienen geleverd en genomen te worden teneinde de essentiële diensten te waarborgen zoals opgesomd in artikel 17. De uitwerking van dat plan maakt vervolgens, voor elke gevangenis, het voorwerp uit van een overleg in het overlegcomité bepaald in het ministerieel besluit van 29 juli 1987 « houdende oprichting van de basisoverlegcomités voor de Federale Overheidsdienst Justitie en aanduiding van hun voorzitters ». Alleen indien dat comité niet binnen drie maanden na de inwerkingtreding van de artikelen 15 tot 20 van de wet van 23 maart 2019 een dergelijk plan

voorlegt, bepaalt de minister de prestaties en maatregelen van het plan, na overleg in het bevoegde overlegcomité.

De uitwerking van dat plan, dat voor elke gevangenis concreet moet worden vastgesteld, laat toe de personeelsbehoeften te bepalen voor het verzekeren van de essentiële diensten vermeld in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019 :

« Paragraaf 1 bepaalt dat de minister ermee wordt belast het model van een plan vast te leggen dat de personeelsbehoeften tijdens een staking bepaalt, teneinde te waken over de uniformiteit waarmee deze plannen zullen opgesteld worden en om na te kunnen gaan of de vooropgestelde doelstellingen bereikt worden, voor elk onderdeel van de dienstverlening, of het nu gaat om de voeding, de hygiëne, de bezoeken, de toegang tot de wandeling, contacten met diverse intervenanten enz.

Het plan zal een bijzonder luik bevatten dat alle gedetineerden moet toelaten hun essentiële rechten te waarborgen in geval van staking, zijnde het recht op volwaardige maaltijden, op de noodzakelijke medische verzorging, op verblijf in open lucht, op een voldoende hygiënische verzorging, op de uitoefening van de rechten van de verdediging, op contacten met hun naastbestaanden en op de verderzetting van opleidingen die tot een of andere kwalificatie leiden » (*ibid.*, p. 37).

B.63.2. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de representatieve vakorganisaties in de zin van artikel 8 van de wet van 19 december 1974 « tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel », via de overlegcomités, onverwijld betrokken kunnen worden bij het overleg in geval van een sociaal conflict in de penitentiaire inrichtingen, maar ook in elke gevangenis kunnen deelnemen aan de concrete uitwerking van het plan, teneinde de essentiële diensten vermeld in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019 te verzekeren.

Bovendien, zoals is vermeld in B.2.3, werden de vakorganisaties van het penitentiair personeel betrokken bij de totstandkoming zelf van de wet van 23 maart 2019.

Door die inspraak te waarborgen, neemt een dergelijke maatregel de beginselen in acht die zijn uitgevaardigd door de organen van de IAO, aangegeven in B.57.7, en kan die bijdragen tot het evenwicht dat moet worden gevonden tussen de beperking van het stakingsrecht waartoe de bestreden bepalingen leiden en het doel dat erin bestaat tegemoet te komen aan de essentiële behoeften van de gedetineerden.

B.64.1. In haar memorie van antwoord preciseert de verzoekende partij dat zij niet het essentiële karakter op zich bekritiseert van de diensten vermeld in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019, aangevuld door de lijst van de personen die verder toegang kunnen hebben tot de gevangnissen in geval van een staking, bepaald in artikel 18 van de wet van 23 maart 2019, maar uitsluitend het feit dat die regeling onvoldoende rekening zou hebben gehouden met de realiteit van het penitentiaire leven en met de eventuele mogelijkheid om die diensten in de tijd aan te passen, met name in geval van een staking van korte duur.

B.64.2. Een lijst van de essentiële diensten om de fundamentele rechten van de gedetineerden te waarborgen, vormt een noodzakelijke voorwaarde voor de organisatie van een « minimale dienstverlening ». Zoals is aangegeven in de parlementaire voorbereiding aangehaald in B.59.1, dringt het Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) van de Raad van Europa al vele jaren aan op dat initiatief.

In zijn openbare verklaring betreffende België van 13 juli 2017, heeft het CPT onderstreept :

« 4. De kwestie van het invoeren van dienstverlening waarmee de basisrechten van gedetineerden worden gewaarborgd (‘ gegarandeerde dienstverlening ’) werd aan de orde gesteld in de CPT-bezoekverslagen van 2005, 2009, 2012 en 2013 om tot een aanpak te komen van bovengenoemde uitdagingen. De dialoog tussen het Comité en de Belgische autoriteiten werd vanaf maart 2014 geïntensiveerd toen het CPT, vanwege het vele jaren uitblijven van vooruitgang, werd gedwongen de procedure in gang te zetten die zou kunnen resulteren in de buitengewone maatregel van een openbare verklaring, ingevolge artikel 10, tweede lid, van het Verdrag waarmee het Comité is ingesteld. In oktober 2014 constateerde het Comité tot zijn genoegen dat in het regeerakkoord sprake was van de invoering van gegarandeerde dienstverlening in gevangnissen.

5. Echter, bijna twee jaar later, tussen april en juni 2016, bereikte het probleem een hoogtepunt met ongewoon intensieve stakingsacties bij de meeste gevangnissen in de Franstalige gebieden van het land. Bijna twee maanden lang werd cipiers, administratief medewerkers en zorgmedewerkers de toegang tot hun werkplek onzegd. In de meeste gevallen was het aanwezige personeel in de instellingen beperkt tot leden van de directie, ondersteund door enkele zorgmedewerkers en cipiers. Weer moest de hulp van de politie worden ingeroepen, die samen met andere helpers voor de uitdaging werd geplaatst om een heel specialistische functie te vervullen waarvoor ze niet is toegerust. Voor de eerste keer in de geschiedenis werden de Belgische autoriteiten gedwongen de hulp van het leger in te roepen om de gevangenisdirecties en een handvol medewerkers, allen de uitputting nabij, te ondersteunen en de veiligheid in de gevangnissen te waarborgen.

[...]

11. Respect voor de menselijke waardigheid van alle gedetineerden zou de hoogste prioriteit moeten hebben en richting moeten blijven geven aan de actie die de Belgische autoriteiten momenteel ondernemen. Meer aandacht is nodig voor de kwetsbare positie van hen die op psychiatrische gronden worden vastgehouden, in afwachting van zorg in daarvoor geschikte instellingen. Het is essentieel dat het volgende voor de toekomst onder alle omstandigheden wordt gegarandeerd :

- de veiligheid van alle gedetineerden, inclusief degenen die in gedwongen psychiatrische opsluiting verblijven,
- een te allen tijde menselijke en respectvolle behandeling van gedetineerden,
- continuïteit van de zorg voor psychiatrisch gedetineerden die in afwachting zijn van zorg in daarvoor geschikte instellingen en voor alle andere gedetineerden met psychiatrische stoornissen,
- onbeperkt toegang tot algemene en specialistische medische zorg, ook in een ziekenhuis in gevallen waarin dat absoluut noodzakelijk is,
- elke dag op gezette tijden de bereiding en distributie van maaltijden (waaronder één warme maaltijd),
- ten minste één uur per dag luchten,
- omstandigheden die nodig zijn voor een goede persoonlijke hygiëne, met ten minste twee keer per week de mogelijkheid tot douchen, en het schoonhouden van cellen,
- continuïteit in de contacten met de buitenwereld via telefoon en per post en met wekelijkse bezoektijden (naast eventuele contacten met een advocaat) » (Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT), Openbare verklaring betreffende België, 13 juli 2017, CPT/Inf (2017) 18, pp. 3-5, onofficiële vertaling).

België is overigens veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest van 28 mei 2019 inzake *Clasens t. België*, wegens onmenselijke en vernederende behandelingen voortvloeiend uit de stakingen in de gevangenissen waarnaar hiervoor is verwezen en die hebben plaatsgehad in het voorjaar 2016.

Het Hof herinnert in dat verband eraan dat de essentiële diensten bedoeld in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019 « rechtstreeks [zijn] afgeleid uit de diverse rapporten en de publieke verklaring van het CPT » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 14), en bijdragen tot het waarborgen van de menswaardigheid zoals verankerd in artikel 23 van de Grondwet, alsook tot het verbieden van onmenselijke of vernederende straffen of

behandelingen zoals verankerd in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Krachtens artikel 15, lid 2, van dat Verdrag kan van dat verbod geenszins worden afgeweken.

Het Europees Hof heeft aldus eraan herinnerd :

« de opsluiting ontnemt een gedetineerde niet het voordeel van de rechten die bij het Verdrag zijn gewaarborgd. Integendeel, in sommige gevallen kan de opgesloten persoon nood hebben aan een toegenomen bescherming wegens de kwetsbaarheid van zijn situatie en omdat hij zich volledig bevindt onder de verantwoordelijkheid van de Staat. In die context laat artikel 3 op de overheden een positieve verplichting wegen die erin bestaat zich ervan te vergewissen dat iedere gevangene wordt vastgehouden onder voorwaarden die verenigbaar zijn met de naleving van de menswaardigheid, dat de voorwaarden inzake de uitvoering van de maatregel de betrokkene niet onderwerpen aan een ontreding of aan een beproeving die intenser is dan het onvermijdelijke niveau van lijden dat inherent is aan de detentie, en dat, gelet op de praktische vereisten van de opsluiting, de gezondheid en het welzijn van de gevangene op adequate wijze worden verzekerd » (EHRM, 8 januari 2013, *Torreggiani e.a. t. Italië*, § 65; zie eveneens EHRM, 25 november 2014, *Vasilescu t. België*, § 88).

Bijgevolg kan niet worden afgeweken van de continuïteit van de essentiële diensten die bijdragen tot die fundamentele rechten van de gedetineerden, ongeacht de duur van de staking.

Voor het overige, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij verklaart, zijn sommige diensten minimaal vereist over een duur van een week – zoals het recht om zich te douchen of het recht om contact te hebben met zijn naasten via een bezoek of de toegang tot de telefoon (artikel 17, 2° en 5°, tweede streepje) – zodat zij worden gewaarborgd rekening houdend met de duur van de staking.

B.64.3. In die context is het feit dat de artikelen 15 tot 20 van toepassing zijn op alle leden van het penitentiair personeel, zonder onderscheid of zij al dan niet rechtstreeks contact hebben met de gedetineerden, verantwoord door het gegeven dat, in het licht van het doel dat erin bestaat de continuïteit van de opdrachten van de penitentiaire administratie te verzekeren, zoals vermeld in B.9.3 en B.53, de uitoefening van een functie in een penitentiaire dienst immers bepalend is, en niet de aard van die functie.

Leden van het penitentiair personeel die geen rechtstreeks contact hebben met de gedetineerden, zijn immers mogelijk onontbeerlijk om de continuïteit van de penitentiaire

diensten te verzekeren. Zoals is vermeld in B.60.2, bepaalt het koninklijk besluit van 4 augustus 2019 overigens het model van een plan ten aanzien van de « leidinggevende, operationele en logistieke opdrachten alsook deze die de veiligheid van de inrichting en van de er aanwezige personen dienen te waarborgen en die af te leiden zijn uit de diensten zoals beschreven in artikel 17 van de wet ».

B.64.4. Zoals is vermeld in B.60.2, moet artikel 17 van de wet van 23 maart 2019 worden uitgevoerd door een plan dat, voor elke gevangenis, het voorwerp uitmaakt van overleg in het overlegcomité (artikel 19, § 2) en dat wordt vastgesteld op basis van het model van een plan bepaald in artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 augustus 2019, overeenkomstig artikel 19, § 1, van de wet van 23 maart 2019 : « dit plan wordt voorgelegd aan het sociaal overleg om de concrete invulling ervan aan te passen aan de specificiteiten van elke gevangenis » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 37).

Het wettelijk kader dat de essentiële diensten, bepaald in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019, definieert, belet dus niet dat de uitvoering van die bepaling in het voor elke gevangenis, na overleg, op basis van het door de Koning vastgestelde model uitgewerkte plan, rekening houdt met de organisatorische specifieke kenmerken van elke penitentiaire inrichting bij het bepalen van de prestaties en het aantal leden van het penitentiair personeel dat onontbeerlijk is om de in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019 vermelde diensten te verzekeren.

Hieruit vloeit voort dat noodzakelijkerwijs rekening zal worden gehouden met de aard van de functies die worden uitgeoefend door de leden van het penitentiair personeel om het plan uit te voeren dat toelaat die essentiële diensten te verzekeren.

B.65.1. De verzoekende partij is eveneens van mening dat de structurele onderbezetting in de penitentiaire inrichtingen tot gevolg zou hebben dat, in het licht van de essentiële diensten opgenomen in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019, de helft van de leden van het penitentiair personeel nodig zou zijn op elke stakingsdag, zodat een aanzienlijk aantal, of zelfs de meerderheid van de penitentiaire ambtenaren, in de feiten hun stakingsrecht niet meer zouden kunnen uitoefenen.

B.65.2. Die kritiek is niet gericht tegen de artikelen 15 tot 20 van de wet van 23 maart 2019, maar tegen de gevolgen van die bepalingen in het licht van het beleid inzake de benoeming van het personeel in de penitentiaire inrichtingen.

Het staat aan het beleid om de nodige maatregelen te nemen teneinde niet alleen de continuïteit van de penitentiaire diensten in geval van staking, maar ook de doeltreffendheid van die diensten buiten de stakingsperiodes te waarborgen, met inbegrip van een voldoende aantal personeelsleden die, ten opzichte van het aantal gedetineerden, menswaardige detentievoorwaarden kunnen verzekeren. De wet van 23 maart 2019 kan evenwel niet de tekortkomingen aan die verplichting, die voortvloeien uit de afwezigheid of de ontoereikendheid van een adequate personeelsbezetting, worden verweten; een dergelijke kritiek, die betrekking heeft op de toepassing van de wet, valt niet onder de bevoegdheden van het Hof. Zoals de verzoekende partij terecht opmerkt, zou een structurele onderbezetting van het personeel in de penitentiaire diensten *in concreto* kunnen leiden tot een onevenredige beperking van de rechten van de leden van het betrokken personeel, hetgeen in voorkomend geval door de bevoegde rechter zou moeten worden vastgesteld.

B.66. Gelet op hetgeen is vermeld in B.64.4, houdt het bepalen van de diensten die vallen onder de minimale dienstverlening in de penitentiaire inrichtingen, in geval van staking, geen onevenredige inmenging in het stakingsrecht van de betrokken ambtenaren in en belet het inzonderheid niet de sociale dialoog en het collectief overleg, en tast het ook de vakbondsvrijheid en het recht op collectief onderhandelen niet in wezen aan.

De verplichting zijn intentie te verklaren om al dan niet aan de staking deel te nemen (eerste onderdeel)

B.67. De verzoekende partij is van mening dat de verplichting zijn intentie te verklaren om al dan niet aan de staking deel te nemen, en de termijnen die op die mededeling van toepassing zijn, gekoppeld aan die betreffende de aanzegging, het stakingsrecht van de leden van het penitentiair personeel op onevenredige wijze beperken.

B.68.1. Artikel 15, derde lid, 5°, van de wet van 23 maart 2019 bepaalt dat, « behoudens in het geval een stakingsaanzegging wordt neergelegd op interprofessioneel niveau, een

termijn van tien dagen [...] tussen de aanzegging en de aanvang van de staking » deel uitmaakt van de voorwaarden van het sociaal overleg in geval van een sociaal conflict die minstens moeten worden bepaald door de Koning.

Artikel 7 van het koninklijk besluit van 19 november 2019 bepaalt :

« De vakorganisaties stellen de Directeur-generaal langs elektronische weg in kennis van een stakingsaanzegging ten minste tien dagen voorafgaand aan de start van de actie. De stakingsaanzegging dient ondertekend te zijn door een verantwoordelijke leider, vaste gemachtigde van een verantwoordelijke leider of vaste afgevaardigde. De Directeur-generaal geeft dit door aan de Minister, de Voorzitter van het Directiecomité, de regionale directeur en het betrokken inrichtingshoofd of de betrokken inrichtingshoofden.

De stakingsaanzegging vermeldt de precieze redenen van de aanzegging en omschrijft nauwgezet de standpunten van de vakorganisatie(s) omtrent de problematiek en het op dat moment voorgenomen uur en datum van het begin van de staking.

Elke latere wijziging van de elementen van deze stakingsaanzegging door de vakorganisatie(s) zal beschouwd als een nieuwe stakingsaanzegging, behalve mits akkoord van het betrokken inrichtingshoofd of de inrichtingshoofden ».

B.68.2. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt, kan « de minimale termijn van tien dagen tussen de aanzegging en de staking [...] niet als een onredelijke beperking van stakingsrecht worden beschouwd » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 79), inzonderheid in de context van de organisatie van een minimale dienstverlening waarbij een redelijke bedenktijd moet worden gelaten tussen de neerlegging van de aanzegging en de uiterste datum voor de mededeling van de verklaring betreffende de intentie om al dan niet aan de staking deel te nemen.

B.69.1. Zoals is vermeld in B.60.3, bepaalt artikel 16, § 1, tweede lid, van de wet van 23 maart 2019 dat, behoudens een behoorlijk bewezen geldige reden, de personeelsleden het inrichtingshoofd uiterlijk tweeënzeventig uur vóór de aanvang van de eerste stakingsdag, voor elke stakingsdag waarop in hun aanwezigheid is voorzien, hun definitieve intentie mededelen om al dan niet aan de stakingsdag deel te nemen.

In geval van een staking met een duur van meer dan één dag waarop dezelfde aanzegging betrekking heeft, kunnen zij hun verklaring uiterlijk achtenveertig uur vóór elke stakingsdag wijzigen, met uitzondering van de eerste dag als zij tijdens die stakingsdag wensen te werken,

en uiterlijk tweeënzeventig uur vóór elke stakingsdag met uitzondering van de eerste dag als zij tijdens die stakingsdag wensen te staken (artikel 16, § 1, derde lid).

De personeelsleden die hun intentie om al dan niet aan de stakingsdag deel te nemen niet binnen de vastgestelde termijnen kenbaar maken, worden geacht niet aan de staking te zullen deelnemen (artikel 16, § 1, vijfde lid).

B.69.2. Die intentieverklaringen, die binnen een principiële termijn van tweeënzeventig uur vóór de aanvang van de eerste stakingsdag en voor elke stakingsdag moeten worden bezorgd, zijn onontbeerlijk om het inrichtingshoofd toe te laten binnen een beperkte tijd een lijst op te maken van de personeelsleden die hun intentie hebben bevestigd om niet aan de staking deel te nemen, of die geacht worden daaraan niet deel te nemen, teneinde de dienst te verzekeren overeenkomstig het in artikel 19 beoogde plan (artikel 16, § 1, eerste en tweede lid). Die lijst is eveneens onontbeerlijk om de eventuele noodzaak te evalueren voor het treffen van de maatregelen bedoeld in artikel 16, § 2, van de wet van 23 maart 2019, in geval van een tekort aan personeel om de in artikel 17 beoogde diensten te verzekeren. De verzoekende partij toont niet aan in welke zin die intentieverklaring, noch het feit dat die vereist is voor elke stakingsdag, op zich de betrokken ambtenaren zou verhinderen om vrij een beslissing te nemen over het al dan niet deelnemen aan de staking. De verplichting zijn intentie mee te delen om aan de staking deel te nemen, voor elke stakingsdag, is overigens verantwoord door het feit dat die ambtenaren mogelijk niet in dienst zijn op elk van die dagen, waarbij de verplichte verklaring alleen geldt voor de dagen waarop het personeelslid in dienst is.

Een termijn van tweeënzeventig uur vóór de aanvang van de eerste stakingsdag, om een beslissing te nemen omtrent het deelnemen aan de staking, gekoppeld aan de minimale aanzeggingstermijn van tien dagen, kan niet worden beschouwd als een onredelijke beperking van het stakingsrecht, gelet op de noodzaak om de continuïteit te verzekeren van de essentiële diensten vermeld in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019, voor elke stakingsdag. De samenhang tussen die twee termijnen laat immers, enerzijds, de vakorganisaties toe om de personeelsleden in te lichten over de aangekondigde staking en de aan de gang zijnde collectieve onderhandelingen en, anderzijds, de personeelsleden om op eigen initiatief informatie in te winnen.

B.69.3. Overigens, zodra zij hun intentieverklaring hebben meegedeeld, staat het de leden van het penitentiair personeel, in geval van een staking van meer dan één dag, nog vrij om van mening te veranderen en hun verklaring te wijzigen, naar gelang van de ontwikkeling van het sociaal overleg. Overeenkomstig artikel 16, § 1, derde lid, van de wet van 23 maart 2019 is die mogelijkheid om van mening te veranderen, evenwel uitgesloten voor de eerste stakingsdag, maar dient die wijziging te gebeuren binnen een termijn van achtenveertig uur indien het personeelslid wenst te werken of binnen een termijn van tweeënzeventig uur indien het niet wenst te werken.

Dat verschil in termijn, wat betreft een eventuele wijziging van de intentieverklaring, is verantwoord in het licht van de gevolgen, die verschillend zijn naargelang de ambtenaar beslist al dan niet te werken, voor de organisatie, door het inrichtingshoofd, van de essentiële diensten opgesomd in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019 waarvoor het inrichtingshoofd moet zorgen. Het feit dat het niet mogelijk is om zijn intentieverklaring te wijzigen voor de eerste stakingsdag, gaat eveneens uit van de zorg om het inrichtingshoofd in staat te stellen de lijst op te maken van de leden die, daar zij niet aan de staking deelnemen, de continuïteit zullen kunnen waarborgen van de diensten vermeld in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019.

B.69.4. Ten slotte houdt het inrichtingshoofd die intentieverklaringen bij en behandelt hij deze op vertrouwelijke wijze met als enig doel de dienst te organiseren op basis van de beschikbare personeelsleden op de stakingsdag; na het sociaal conflict worden die gegevens vernietigd (artikel 16, § 1, vierde lid).

In de parlementaire voorbereiding wordt overigens uitdrukkelijk gepreciseerd dat « de lijst waarvan sprake in dit artikel geenszins gegevens zal bevatten waaruit een lidmaatschap van een vakbond kan blijken » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 35).

B.70. De verplichting om zijn intentie mee te delen om al dan niet aan de staking deel te nemen, binnen een principiële termijn van tweeënzeventig uur, gekoppeld aan de minimale aanzeggingstermijn van tien dagen, houdt dus geen onevenredige inmenging in de rechten van de betrokken ambtenaren in en verhindert inzonderheid niet de sociale dialoog en het collectief overleg, en tast de vakbondsvrijheid en het recht op collectief onderhandelen niet in wezen aan.

De administratieve maatregel (tweede onderdeel)

B.71. De verzoekende partij is van mening dat de mogelijkheid om een administratieve maatregel op te leggen, zoals bepaald in artikel 16, § 3, van de wet van 23 maart 2019, een sanctie vormt ten aanzien van de ambtenaar uit hoofde van de rechtmatige uitoefening van zijn stakingsrecht.

B.72.1. Artikel 16, § 3, eerste lid, van de wet van 23 maart 2019 bepaalt dat de personeelsleden die, behoudens een behoorlijk bewezen geldige reden, ofwel zich niet aanbieden op hun plaats van tewerkstelling terwijl zij hun intentie hebben meegedeeld om niet aan de staking deel te nemen (1°), ofwel, daar zij hun intentie niet binnen de termijnen hebben meegedeeld, worden geacht daaraan niet deel te nemen (2°), ofwel niet zouden hebben geantwoord op het bevel van de provinciegouverneur of van de minister-president van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om hun dienst op te nemen (3°), zich blootstellen aan een administratieve maatregel die wordt vastgesteld bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Artikel 16, § 3, tweede lid, bepaalt dat die administratieve maatregel « in geen enkel geval het karakter van een tuchtstraf [mag] hebben ».

Artikel 16, § 3, derde lid, bepaalt dat de voormelde personeelsleden, alsook diegenen die deelnemen aan de stakingsdag, geen loon ontvangen voor de duur van de werkonderbreking.

B.72.2. De minimale dienstverlening gewaarborgd door de artikelen 15 tot 20 van de wet van 23 maart 2019 vereist dat de continuïteit van de penitentiaire diensten in geval van een staking kan worden gepland, georganiseerd en gegarandeerd, met name op basis van de intentieverklaringen van de penitentiaire ambtenaren. De bestreden administratieve maatregel heeft bijgevolg tot doel de effectiviteit van het door de bestreden wet georganiseerde mechanisme te waarborgen.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, bestraft die administratieve maatregel niet de rechtmatige uitoefening van het stakingsrecht, maar de niet-naleving van

een wettelijke verplichting. Die maatregel is immers alleen van toepassing op de ambtenaar die, zonder geldige reden, zijn intentie om te werken, aangegeven of vermoed, niet nakomt of niet antwoordt op het eventuele bevel om deel te nemen aan het waarborgen van de essentiële diensten vermeld in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019.

B.72.3. De wet van 23 maart 2019 waarborgt daarnaast uitdrukkelijk dat de administratieve maatregel bepaald door de Koning in geen geval het karakter van een tuchtstraf mag hebben.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 2019 wordt in dat verband uiteengezet :

« Tijdens het sociaal overleg had men een scenario zoals ‘ non-activiteit ’ voor ogen maar wilde men ook eventuele andere mogelijkheden open houden. Het was wel de uitdrukkelijke bedoeling dat een administratieve maatregel niet het karakter van een tuchtmaatregel mag hebben en dat het voorontwerp dat duidelijk moest maken. Het voorontwerp is in die zin aangepast » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 36).

B.72.4. Ter uitvoering van artikel 16, § 3, van de wet van 23 maart 2019 bepaalt artikel 16 van het koninklijk besluit van 19 november 2019 :

« Elke ambtenaar die zich bevindt in een toestand zoals bepaald in artikel 16, § 3, van de wet wordt in de stand van non-activiteit geplaatst voor de duur van de ongewettigde afwezigheid overeenkomstig artikel 106, 7^o, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel.

Bij contractuele personeelsleden wordt in deze situatie de arbeidsovereenkomst geschorst voor de duur van de ongewettigde afwezigheid ».

De administratieve maatregel die de Koning bepaalt, ter uitvoering van de bestreden bepaling, is dus de administratieve stand van « non-activiteit », die zelf werd overwogen tijdens het sociaal overleg dat heeft plaatsgehad in het kader van de aanneming van de wet van 23 maart 2019, en die op zich niet wordt gelijkgesteld met een tuchtsanctie. In voorkomend geval staat het aan de bevoegde rechter om na te gaan of de administratieve maatregel die door de Koning wordt bepaald, in geen geval het karakter van een tuchtsanctie heeft.

B.73. De administratieve maatregel bepaald in artikel 16, § 3, van de wet van 23 maart 2019 houdt dus geen onevenredige inmenging in de rechten van de betrokken ambtenaren in, verhindert inzonderheid niet de sociale dialoog en het collectief overleg en tast de vakbondsvrijheid en het recht op collectief onderhandelen niet in wezen aan.

De opvorderingsmogelijkheid (vierde onderdeel)

B.74. De verzoekende partij is van mening dat de opvorderingsmogelijkheid, bepaald in artikel 16, § 2, van de wet van 23 maart 2019, wanneer de staking langer duurt dan twee dagen, en die zou kunnen worden uitgebreid tot elke staking, ongeacht de duur ervan, na de evaluatie bepaald in artikel 20 van de wet van 23 maart 2019, een onevenredige aantasting vormt van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen, daar zij de krachtverhouding kan tenietdoen waarover de vakorganisaties moeten kunnen beschikken in het kader van een sociaal conflict.

B.75.1. Artikel 16, § 2, van de wet van 23 maart bepaalt :

« Ingeval de staking meer dan twee dagen duurt en de lijst van de personeelsleden die niet aan de staking zullen deelnemen de behoeften zoals voorzien in het plan bedoeld in artikel 19 niet dekt, informeert het inrichtingshoofd onverwijld de verantwoordelijken van de representatieve vakbonden om aan de situatie te verhelpen. Blijkt dat dit niet tot afdoende resultaten leidt, dan informeert het inrichtingshoofd de provinciegouverneur of zijn afgevaardigde, of, in voorkomend geval, de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of zijn afgevaardigde. In dat geval overlegt de provinciegouverneur of zijn afgevaardigde of de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of zijn afgevaardigde met het inrichtingshoofd en de verantwoordelijken van de representatieve vakbonden over de schikkingen die hij zal treffen met het oog op een voldoende personeelsbezetting om de diensten te waarborgen overeenkomstig het plan. Deze schikkingen bevatten in het bijzonder het geven van het bevel aan personeelsleden om zich naar hun plaats van tewerkstelling te begeven om er de prestaties te leveren die nodig zijn om de diensten vermeld in artikel 17 te waarborgen ».

Krachtens artikel 16, § 3, 3°, van de wet van 23 maart 2019 stellen de personeelsleden die de provinciegouverneur of de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft bevolen zich naar hun plaats van tewerkstelling te begeven en die, behoudens een behoorlijk bewezen geldige reden, zich niet aanbieden op hun plaats van tewerkstelling, zich

bloot aan de administratieve maatregel die door de Koning is bepaald en hiervoor is onderzocht.

B.75.2. De parlementaire voorbereiding vermeldt in dat verband :

« In het negatieve geval zal de gouverneur schikkingen treffen met het oog op een voldoende personeelsbezetting om de diensten te waarborgen overeenkomstig het plan. De gouverneur kan onder andere personen aanwijzen om zich naar het werk te begeven » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 35).

B.76.1. Artikel 20, derde lid, van de wet van 23 maart 2019 bepaalt :

« Indien uit deze evaluatie blijkt dat tijdens een staking die twee dagen niet overschrijdt de diensten bedoeld in artikel 17 niet volledig konden worden gewaarborgd ten gevolge van een gebrek aan personeel, bepaalt de Koning dat artikel 16, § 2 en § 3 ook op dergelijke stakingen van toepassing is ».

B.76.2. De parlementaire voorbereiding vermeldt in dat verband :

« Dit artikel bepaalt dat de uitvoering van de bepalingen uit deze afdeling uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van de wet worden geëvalueerd teneinde na te gaan of de te garanderen diensten ook tijdens stakingen van één dag werden gerealiseerd zonder beroep te moeten doen op de mogelijkheid tot opvordering die voor langduriger stakingen aan de provinciegouverneur werd toevertrouwd.

In het negatieve geval zal deze mogelijkheid ook voor kortdurende stakingen effectief gemaakt worden bij koninklijk besluit.

De Raad van State wijst op het verschil in behandeling van de gedetineerden naargelang de staking van korte duur is (tot twee dagen) of van langere duur doordat in het eerste geval van bij aanvang niet voorzien is in de mogelijkheid om het personeel te bevelen zich naar het werk te begeven. Zij vreest dat dergelijke situatie tot één jaar of langer kan blijven bestaan. Het ontwerp bepaalt echter dat uiterlijk na één jaar een evaluatie moet plaats vinden om na te gaan of deze situatie zich heeft voorgedaan en dit houdt in dat dergelijke evaluatie ook eerder kan gebeuren indien de hardmaking dat er steeds voldoende werkwillig personeel voor handen is, niet zou blijken te stroken met de realiteit.

Tijdens de onderhandelingen hebben de vakbonden de overheid de garantie gegeven dat er voldoende werkwilligen zullen zijn bij deze korte stakingen o.a. omdat ze werkwilligen niet zullen belemmeren om te gaan werken. Als blijkt na evaluatie dat deze garantie niet hard gemaakt kan worden, dan zal ook daar opvordering mogelijk worden » (*ibid.*, pp. 37-38).

Die evaluatie strekt dus ertoe « in voorkomend geval op een soepele wijze deze mogelijkheid ook van toepassing te kunnen maken bij stakingen van twee dagen » (*ibid.*, p. 15).

B.77.1. Volgens het Comité voor de vrijheid van vereniging van de Raad van Bestuur van het Internationaal Arbeidsbureau « vormen het inzetten van het leger en de opvordering van stakers om een staking met beroepseisen te breken, buiten de essentiële diensten of in bijzonder ernstige omstandigheden, een ernstige schending van de vakbondsvrijheid » (*La liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, zesde uitgave, 2018, p. 173, nr. 921). *A contrario* vormt de opvordering van stakers op zich geen schending van de vakbondsvrijheid wanneer die ertoe strekt de essentiële diensten te verzekeren, waartoe de penitentiaire diensten behoren.

Het mechanisme van de eventuele opvordering ingevoerd bij de wet van 23 maart 2019 is te dezen verantwoord door het wettig doel dat erin bestaat de continuïteit van de essentiële diensten met inachtneming van de fundamentele rechten van de gedetineerden te verzekeren.

Hoewel die maatregel een aanzienlijke beperking kan inhouden van het stakingsrecht van de personeelsleden die het bevel zouden krijgen zich te begeven naar hun plaats van tewerkstelling, terwijl zij hun intentie hadden meegedeeld om deel te nemen aan de staking, blijkt die maatregel niet onevenredig in het licht van de te dezen nagestreefde doelstellingen.

B.77.2. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de opvorderingsmogelijkheid, die ten aanzien van de personeelsleden het bevel inhoudt om zich te begeven naar hun plaats van tewerkstelling teneinde er de prestaties uit te voeren die de in artikel 17 vermelde diensten moeten waarborgen, is opgevat als een ultieme maatregel, bij ontstentenis van elke andere oplossing die toelaat de continuïteit van de essentiële diensten te verzekeren met naleving van de fundamentele rechten van de gedetineerden.

B.77.3. Die maatregel kan overigens pas worden beslist na een procedure waarbij de verantwoordelijken van de representatieve vakorganisaties herhaaldelijk worden betrokken. Allereerst worden die verantwoordelijken ingelicht door het inrichtingshoofd over het feit dat de lijst van de personeelsleden die niet zullen deelnemen aan de staking, de in het plan gedefinieerde noden niet zal dekken. Vervolgens worden zij verzocht een oplossing te vinden

samen met het inrichtingshoofd en pas wanneer geen oplossing wordt gevonden, licht het inrichtingshoofd de provinciegouverneur of zijn afgevaardigde of, in voorkomend geval, de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of zijn afgevaardigde in. Ten slotte maken de regelingen om te komen tot een toereikende personeelsbezetting teneinde de essentiële diensten te waarborgen, het voorwerp uit van een overleg tussen de provinciegouverneur of zijn afgevaardigde of de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of zijn afgevaardigde, het inrichtingshoofd en de verantwoordelijken van de representatieve vakorganisaties.

Het optreden van de verantwoordelijken van de representatieve vakorganisaties verzekert aldus het evenwicht dat wordt nagestreefd tussen het waarborgen van de diensten die noodzakelijk zijn om de fundamentele rechten van de gedetineerden te waarborgen, en de rechtmatige uitoefening van het stakingsrecht en van het recht op collectief onderhandelen.

In elk van die stappen moet, voor de uitwerking van die regelingen, waaronder de opvoeding, ook rekening worden gehouden met de eventuele wijzigingen in de intentieverklaringen van de personeelsleden die zouden beslissen niet aan de staking deel te nemen.

B.77.4. Ten slotte heeft de wetgever ervoor gekozen alleen te voorzien in dat mechanisme voor de stakingen van meer dan twee dagen, met name rekening houdend met de verbintenis van de vakorganisaties dat « er voldoende werkwilligen zullen zijn bij deze korte stakingen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 38; zie eveneens *Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/004, p. 32), terwijl de Raad van State had gewezen op een verschil in behandeling onder de gedetineerden naar gelang van de duur van de staking.

Voor de stakingen van korte duur wordt « in eerste instantie ervoor geopteerd het personeel op vrijwillige basis in te zetten » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3351/004, p. 8). Dus pas na een evaluatie van de wet van 23 maart 2019 zou het opvoeringsmechanisme kunnen worden uitgebreid tot de stakingen van korte duur.

Die keuze van de wetgever om de toepassing van het mechanisme van de eventuele opvoeding alleen toe te passen wanneer dat werkelijk noodzakelijk is om de continuïteit van de penitentiaire diensten te verzekeren in het geval van stakingen van korte duur, getuigt

andermaal van de zorg om een evenwicht te vinden tussen het waarborgen van de diensten die onontbeerlijk zijn voor de naleving van de fundamentele rechten van de gedetineerden en de rechtmatige uitoefening van het stakingsrecht en van het recht op collectief onderhandelen.

B.77.5. In het licht van die verschillende waarborgen om het ultieme karakter van het opvorderingsmechanisme bedoeld in artikel 16, § 2, van de wet van 23 maart 2019 te verzekeren, staat het niet aan het Hof zich uit te spreken over het opportune karakter van de keuze van de wetgever om te voorzien in een eventuele opvordering van de personeelsleden van de penitentiaire administratie, in plaats van in die van andere personen, zoals de leden van de diensten van de politie of de civiele bescherming.

B.78. De opvorderingsmogelijkheid bepaald in artikel 16, § 2, van de wet van 23 maart 2019, in voorkomend geval uitgebreid overeenkomstig artikel 20, lid 3, van dezelfde wet, houdt dus geen onevenredige inmenging in de rechten van de betrokken ambtenaren in en verhindert inzonderheid niet de sociale dialoog en het collectief overleg, en tast de vakbondsvrijheid en het recht op collectief onderhandelen niet in wezen aan.

B.79. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep, rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.19.5, B.52.5 en B.64.4 en onder voorbehoud van de in B.33.2, B.42.3 en B.51.7 vermelde interpretaties.

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 15 juli 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût