

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 janvier 2014

PROPOSITION DE LOI

**relative au droit de grève des agents
des services extérieurs de la direction
générale des Établissements pénitentiaires
(EPI) du Service public fédéral Justice**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
M. Christian BROTCORNE

SOMMAIRE

Pages

I. Procédure	3
II. Exposés introductifs	3
III. Discussion	4
IV. Votes	7

Documents précédents:

Doc 53 **1512/ (2010/2011)**:

- 001: Proposition de loi de M. Degroote et consorts.
002: Addendum.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 januari 2014

WETSVOORSTEL

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Christian BROTCORNE**

INHOUD

Blz.

I. Procedure	3
II. Inleidende uiteenzettingen	3
III. Bespreking	4
IV. Stemmingen	7

Voorgaande documenten:

Doc 53 **1512/ (2010/2011)**:

- 001: Wetsvoorstel van de heer Degroote c.s.
002: Addendum.

7992

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Kristien Van Vaerenbergh

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Sophie De Wit, Koenraad Degroote, Sarah Smeyers, Kristien Van Vaerenbergh
PS	Laurence Meire, André Perpète, Manuella Senecaut, Özlem Özen
CD&V	Sonja Becq, Raf Terwingen
MR	Philippe Goffin, Marie-Christine Marghem
sp.a	Renaat Landuyt
Ecolo-Groen	Stefaan Van Hecke
Open Vld	Carina Van Cauter
VB	Bert Schoofs
cdH	Christian Brotcorne

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Siegfried Bracke, Daphné Dumery, Theo Francken, Miranda Van Eetvelde, Ben Weyts
Karine Lalieux, Yvan Mayeur, N
Gerald Kindermans, Gerda Mylle, Liesbeth Van der Auwera
Corinne De Permentier, Denis Ducarme, Charles Michel
Rosaline Mouton, Peter Vanvelthoven
Juliette Boulet, Fouad Lahssaini
Patrick Dewael, Sabien Lahaye-Battheu
Gerolf Annemans, Peter Logghe
Joseph George, Benoît Lutgen

C. — Membre sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigd lid:

INDEP-ONAFH Laurent Louis

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
VB	:	Vlaams Belang
cdH	:	centre démocrate Humaniste
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
LDD	:	Lijst Dedecker
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie
INDEP-ONAFH	:	Indépendant-Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ces propositions de loi jointes au cours de ses réunions des 31 janvier, 14 février et 7 novembre 2012, 16 avril 2013 et 8 janvier 2014.

I. — PROCÉDURE

Au cours de la réunion du 8 janvier 2014, *Mme Carina Van Cauter (Open Vld)*, auteur principal de la proposition de loi DOC 53 1046/001, a demandé que la proposition de loi initialement jointe soit dissociée de la discussion.

II. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Proposition de loi relative au droit de grève des agents des services extérieurs de la direction générale des Établissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice, DOC 53 1512/001

Mme Sarah Smeyers (N-VA), co-auteur, explique que cette proposition de loi prévoit des conditions procédurales à l'exercice du droit de grève ainsi que la faculté, pour le ministre de la Justice, d'ordonner au personnel pénitentiaire de continuer à accomplir certaines missions qu'il lui appartient de déterminer.

B. Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, DOC 53 1046/001

Mme Carina Van Cauter (Open Vld), auteure principale, rappelle qu'elle a également présenté cette proposition de loi sous la précédente législature. À l'époque, cette proposition avait été jointe à l'examen du projet de loi modifiant certains articles de la Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (DOC 52 2122/001). À la demande du ministre de l'époque, M. Stefaan De Clerck, qui menait alors des discussions concernant un protocole d'accord relatif aux engagements réciproques des autorités et des syndicats du secteur public concernant le renforcement du dialogue social et la gestion des conflits dans le secteur public, elle a demandé que sa proposition de loi soit dissociée.

C'est pourquoi l'auteure aurait aimé que la ministre actuelle fasse le point en ce qui concerne ce protocole d'accord.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft deze samengevoegde wetsvoorstellen besproken tijdens haar vergaderingen van 31 januari, 14 februari en 7 november 2012, 16 april 2013 en 8 januari 2014.

I. — PROCEDURE

Tijdens de vergadering van 8 januari 2014 heeft mevrouw Carina Van Cauter (Open Vld), hoofdindienster van wetsvoorstel DOC 53 1046/001, gevraagd dat het oorspronkelijk aan de bespreking toegevoegde wetsvoorstel wordt losgekoppeld.

II. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Wetsvoorstel betreffende het stakingsrecht van de ambtenaren van de buitendiensten van het directoraat-generaal EPI - Penitentiaire Inrichtingen van de federale Overheidsdienst Justitie, DOC 53 1512/001

Mevrouw Sarah Smeyers (N-VA), mede-indienster, verduidelijkt dat dit wetsvoorstel voorziet in procedurele voorwaarden voor het uitoefenen van het stakingsrecht alsook de mogelijkheid voor de minister van Justitie om het personeel van de gevangenen te bevelen om bepaalde door hem te bepalen opdrachten te blijven uitvoeren.

B. Wetsvoorstel tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden teneinde de beschikbaarheid van het personeel van de gevangenen te garanderen, DOC 53 1046/001

Mevrouw Carina Van Cauter (Open Vld), hoofdindienster, herinnert eraan dat zij tijdens de vorige legislatuur dit wetsvoorstel eveneens heeft ingediend. Het werd destijds toegevoegd aan de bespreking van het wetsontwerp tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden (DOC 52 2122/001). Op vraag van de toenmalige minister, de heer Stefaan De Clerck, die toen besprekingen voerde over een protocolakkoord over de wederzijdse engagementen van de overheden en overheidsvakbonden in verband met de versterking van de sociale dialoog en de conflictbeheersing in de publieke sector, heeft zij de loskoppeling van haar wetsvoorstel gevraagd.

De indienster had dan ook graag van de huidige minister een stand van zaken over dit protocolakkoord vernomen.

III. — DISCUSSION

A. Réunions des 31 janvier, 14 février et 7 novembre 2012 et 16 avril 2013

M. Koenraad Degroote (N-VA) déplore les reports répétés de l'évaluation annoncée. La ministre avait promis que les chiffres seraient disponibles dès 2012, mais cette promesse s'est avérée fautive. Un an plus tard, cette évaluation n'a toujours pas été réalisée. L'intervenant s'enquiert d'une date concrète pour finaliser l'évaluation du protocole n° 351.

Mme Annemie Turtelboom, ministre de la Justice, précise que le comité de secteur III-Justice prend acte des chiffres disponibles le 19 avril 2013 et que ceux-ci doivent encore faire l'objet des vérifications requises. Cela se fera sous peu, en concertation avec les organisations syndicales. La ministre insiste sur l'importance de disposer de chiffres corrects. On ne peut admettre que l'évaluation se fonde sur des données qui ne sont pas concordantes. C'est ainsi qu'il convient, par exemple, de vérifier si lors d'un jour de grève officiellement reconnue, il a été effectivement fait appel aux services de police pour assurer les tâches du personnel pénitentiaire: l'intervention de la police n'est pas requise lors de chaque jour de grève officielle.

M. Koenraad Degroote (N-VA) estime que la ministre témoigne de peu de fermeté, en particulier par rapport à son attitude dans le département qui relevait de ses compétences lors de la législature précédente. En tant que ministre de l'Intérieur, elle intervenait de manière énergique. À présent, il n'en est rien.

Mme Sophie De Wit (N-VA) sait que cela fait longtemps que les chiffres sont disponibles, ainsi qu'il est déjà apparu lors d'un échange de vues avec le directeur général de la direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI), le 17 janvier 2013. Ces chiffres ne sont quand même pas contestables?

Mme Carina Van Cauter (Open Vld) fait observer que la commission a accepté que l'évaluation porte sur une période d'un an (à défaut, l'évaluation ne serait guère utile). Dans ce contexte, la réponse de la ministre est pertinente.

Mme Sophie De Wit (N-VA) demande qui se chargera de l'évaluation.

Mme Annemie Turtelboom, ministre de la Justice, précise qu'elle sera réalisée par sa cellule stratégique en collaboration avec la DG EPI.

III. — BESPREKING

A. Vergaderingen van 31 januari, 14 februari en 7 november 2012 en van 16 april 2013

De heer Koenraad Degroote (N-VA) betreurt het herhaalde uitstel van de aangekondigde evaluatie. De minister beloofde dat de cijfers reeds in 2012 zouden beschikbaar zijn, doch dit bleek onjuist. Een jaar later is hiervan nog steeds niet in huis gekomen. De spreker vraagt naar een concrete datum voor de afronding van de evaluatie van protocol nr. 351.

Mevrouw Annemie Turtelboom, minister van Justitie, legt uit dat het sectorcomité III-Justitie op 19 april 2013 akte neemt van de beschikbare cijfers en dat de nodige verificaties van de cijfers nog moet gebeuren. Dat zal eerlang gebeuren, in overleg met de vakbondsorganisaties. De minister benadrukt het belang van correcte cijfers. Men mag niet toelaten dat de evaluatie wordt doorgevoerd op grond van gegevens die niet met elkaar in overeenstemming zijn. Zo moet er bijvoorbeeld worden nagegaan of er op een officieel erkende stakingsdag ook daadwerkelijk een beroep werd gedaan op de politiediensten om de opdrachten van het gevangenispersoneel waar te nemen: niet elke officiële stakingsdag vereist een tussenkomst van de politie.

De heer Koenraad Degroote (N-VA) vindt dat de minister weinig blijk geeft van doortastendheid, zeker in vergelijking met haar optreden op het departement dat tijdens de vorige zittingsperiode onder haar bevoegdheid viel. Als minister van Binnenlandse Zaken trad zij daadkrachtig op. Nu valt daar maar weinig van te merken.

Mevrouw Sophie De Wit (N-VA) weet dat de cijfers al geruime tijd beschikbaar zijn, dat bleek al tijdens een gedachtewisseling met de directeur-generaal van het directoraat-generaal Penitentiaire Instellingen (DG EPI) op 17 januari 2013. Die cijfers zijn toch niet betwistbaar?

Mevrouw Carina Van Cauter (Open Vld) vestigt er de aandacht op dat de commissie er mee ingestemd heeft dat de evaluatie betrekking heeft op een periode van één jaar (anders zou de evaluatie weinig zin hebben). Als men dit in het achterhoofd houdt, houdt het antwoord van de minister steek.

Mevrouw Sophie De Wit (N-VA) vraagt wie voor de evaluatie zal instaan.

Mevrouw Annemie Turtelboom, minister van Justitie, zegt dat deze zal gebeuren door haar beleidscel in samenwerking met het DG EPI.

B. Réunion du 8 janvier 2014

Le représentant de la ministre de la Justice explique que la question a été examinée au cours de la réunion du Comité de secteur III — Justice du 31 décembre 2012. Les syndicats avaient à l'époque adopté une attitude plutôt attentiste et avaient souligné que le gouvernement avait la main pour formuler des propositions. Comme il a déjà été mentionné, le gouvernement a ensuite procédé à un enregistrement du nombre de jours de grève. Cela a bien sûr pris le temps nécessaire, étant donné que les chiffres devaient être statistiquement corrects (d'un point de vue statistique, il faut enregistrer les jours de grève pendant une période suffisamment longue, sinon on obtient une image tronquée). Cet enregistrement a été entièrement clôturé à la mi-2013. Les résultats ont été examinés une première fois au cours d'une réunion avec les organisations syndicales le 11 septembre 2013. La réunion concernait les trois volets de l'accord de gouvernement relatifs à cette question, à savoir la sauvegarde des droits fondamentaux des détenus pendant les grèves, l'effectif du personnel et les conditions de travail du personnel pénitentiaire, et s'est déroulée dans une ambiance constructive.

Au cours de la réunion suivante du 18 novembre 2013, les relations étaient cependant plus tendues. C'est pour quoi il a été décidé de désigner un médiateur social.

Pour terminer, le représentant de la ministre déclare que le dialogue social en la matière n'est pas encore terminé. Il estime qu'il est important que l'on donne toutes les chances de réussir à ce dialogue.

M. Fouad Lahssaini (Ecolo-Groen) souligne qu'une réglementation légale ne peut viser en premier lieu un "service minimal", mais bien un "service garanti". En outre, il estime que la proposition de loi à l'examen porte atteinte au droit de grève.

Il souligne également l'importance de toute cette question et demande que celle-ci soit clarifiée sans délai grâce à un débat approfondi et global. Pourquoi ne créerait-on pas un groupe de travail spécifique à cette fin?

Mme Carina Van Cauter (Open Vld) est également convaincue de l'importance de ce problème. Comme le gouvernement, elle plaide toutefois pour que l'on ne court-circuite pas le dialogue social.

M. Koenraad Degroote (N-VA) demande si le gouvernement dispose d'un calendrier pour la finalisation de ce dialogue.

B. Vergadering van 8 januari 2014

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie legt uit dat de kwestie besproken werd tijdens de vergadering van sectorcomité III-Justitie op 31 december 2012. De vakbonden hebben toen een eerder afwachtende houding aangenomen en er op gewezen dat de regering eerst aan zet is om voorstellen te doen. De regering is, zoals eerder vermeld, daarop overgegaan tot een registratie van het aantal stakingsdagen. Dat heeft uiteraard de nodige tijd in beslag genomen, daar de cijfers statistisch correct dienden te zijn (statistisch gezien is het nodig om de stakingsdagen gedurende een voldoende lange tijdsspanne te registreren, anders krijgt men een vertekend beeld). Deze registratie werd midden 2013 volledig afgerond. De resultaten ervan werden een eerste keer besproken tijdens een vergadering met de vakbondsorganisaties op 11 september 2013. De vergadering betrof op de drie luiken van het regeerakkoord die hierop betrekking hebben, te weten de vrijwaring van de basisrechten van de gedetineerden tijdens de stakingen, het personeelsbestand en de arbeidsomstandigheden van het gevangenispersoneel en is in een constructieve sfeer verlopen.

Tijdens de daaropvolgende vergadering van 18 november 2013 waren de verhoudingen evenwel meer gespannen. Daarom werd besloten om een sociaal bemiddelaar aan te stellen.

Afsluitend stelt de vertegenwoordiger van de minister dat de sociale dialoog met betrekking tot deze kwestie nog niet is afgerond. Hij vindt het belangrijk om deze dialoog alle kansen op slagen te gunnen.

De heer Fouad Lahssaini (Ecolo-Groen) benadrukt dat de strekking van een wettelijke regeling niet in de eerste plaats een "minimale dienstverlening" mag zijn, maar dat deze regeling een "gewaarborgde dienstverlening" dient te beogen. Bovendien meent hij dat het voorliggende wetsvoorstel het stakingsrecht op de helling zet.

Hij beklemtoont ook het belang van de hele kwestie en vraagt dat deze zonder uitstel wordt uitgeklaard middels een grondig en alomvattend debat. Waarom zou men hiervoor geen speciale werkgroep oprichten?

Mevrouw Carina Van Cauter (Open Vld) is eveneens overtuigd van het belang van het probleem. In navolging van de regering pleit zij er evenwel voor om de sociale dialoog niet te doorkruisen.

De heer Koenraad Degroote (N-VA) wenst te weten of de regering over een tijdsplan voor de afronding van deze dialoog beschikt.

Le représentant de la ministre de la Justice répond qu'il est difficile de fixer une date limite dans ce type de matières.

M. Koenraad Degroote (N-VA) en déduit que ce problème ne sera pas réglé sous cette législature. Qui plus est, il semble qu'il y ait une opposition de principe au service minimal.

M. Bert Schoofs (VB) comprend parfaitement que l'on souhaite respecter le dialogue social. Il souligne que l'on ne doit pas seulement tenir compte des droits du détenu et qu'il convient d'abord de défendre les intérêts des gardiens de prison. Il cite, à titre d'illustration, des chiffres concernant le nombre total d'absences pour cause de maladie. M. Schoofs estime que la proposition de loi à l'examen ne tient pas suffisamment compte de ces intérêts.

M. Christian Brotcorne (cdH) souhaite que l'on prévoie le temps nécessaire à la réussite du dialogue social. Il estime en outre que le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires si ce dialogue ne donne pas les résultats escomptés.

Mme Laurence Meire (PS) se rallie à ce point de vue.

Mme Marie-Christine Marghem (MR) souligne que l'objectif de la proposition de loi n'est pas totalement injustifié. Elle insiste par ailleurs sur l'importance du dialogue social, qui doit tout d'abord se voir offrir les opportunités nécessaires.

Sur le fond, Mme Marghem estime qu'à terme, des règles en matière de service minimum devront de toute façon être définies.

Mme Sonja Becq (Cd&V) souhaite qu'un état des lieux correct concernant l'évaluation du protocole d'accord soit établi en temps utile. Elle espère que les résultats obtenus grâce au dialogue social seront satisfaisants.

Mme Carina Van Cauter (Open Vld) souscrit à la dernière remarque. Elle estime en outre qu'il est déraisonnable de renoncer à tout espoir de trouver une solution au problème. À titre illustratif, elle évoque la solution au problème du statut unique pour les ouvriers et les employés, à laquelle on est parvenu in extremis.

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie antwoordt dat het in dergelijke kwesties moeilijk is om een deadline vast te stellen.

De heer Koenraad Degroote (N-VA) leidt daaruit af dat het probleem niet zal worden opgelost tijdens deze zittingsperiode. Sterker nog, het lijkt wel alsof men principieel gekant is tegen de minimale dienstverlening.

De heer Bert Schoofs (VB) heeft er alle begrip voor dat men de sociale dialoog wenst te respecteren. Hij beklemtoont dat men niet alleen de rechten van de gedetineerden voor ogen mag hebben; in de eerste plaats moeten de belangen van de cipiers worden verdedigd. Ter illustratie wijst hij op cijfers met betrekking tot het aantal afwezigheden ten gevolge van ziekte. De heer Schoofs is van oordeel dat het wetsvoorstel onvoldoende met deze belangen rekening houdt.

De heer Christian Brotcorne (cdH) wenst de nodige tijd uit te trekken voor het welslagen van de sociale dialoog. Hij is eveneens de mening toegedaan dat de regering de nodige stappen dient te ondernemen indien deze dialoog niet het beoogde resultaat oplevert.

Mevrouw Laurence Meire (PS) sluit zich hierbij aan.

Mevrouw Marie-Christine Marghem (MR) stipt aan dat het doel van het wetsvoorstel niet geheel ongerechtvaardigd is. Tegelijk onderstreept zij het belang van de sociale dialoog. Die moet eerst de nodige kansen krijgen.

Ten gronde meent mevrouw Marghem dat er op termijn hoe dan ook een regeling inzake minimale dienstverlening moet komen.

Mevrouw Sonja Becq (Cd&V) wenst dat er ten gepaste tijde een correcte stand van zaken wordt gegeven in verband met de evaluatie van het genoemde protocolakkoord. Zij hoopt dat de sociale dialoog tot bevredigende resultaten zal leiden.

Mevrouw Carina Van Cauter (Open Vld) stemt in met de laatste opmerking. Voorts denkt zij dat het onverstandig is om alle hoop op een oplossing voor het probleem te laten varen. Zij verwijst ter illustratie naar de oplossing inzake het eenheidsstatuut voor arbeiders en bedienden die pas *in extremis* uit de bus is gekomen.

M. Koenraad Degroote (N-VA) critique vivement la peur injustifiée de certains membres. La proposition de loi qu'il a déposée est analogue à la réglementation légale relative au service minimum des fonctionnaires de police en cas de grève. Cette réglementation tient compte de tous les intérêts qui sont en jeu en cas de grève.

IV. — VOTES

L'article 1^{er} et, par conséquent, l'ensemble de la proposition de loi, sont rejetés par 10 voix contre 5.

Le rapporteur,

Christian
BROTCORNE

La présidente,

Kristien
VAN VAERENBERGH

De heer Koenraad Degroote (N-VA) hekelt de koudwatervrees van sommige leden. Het door hem ingediende wetsvoorstel is analoog aan de wettelijke regeling voor de minimale dienstverlening door politie-ambtenaren in geval van stakingen. Het is een regeling die rekening houdt met alle belangen die op het spel staan in geval van stakingen.

IV. — STEMMINGEN

Artikel 1 en bijgevolg het geheel van het wetsvoorstel worden verworpen met 10 stemmen tegen 5.

De rapporteur,

Christian
BROTCORNE

De voorzitter,

Kristien
VAN VAERENBERGH