



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.988/1
van 24 februari 2023

avis 72.988/1
du 24 février 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de
penitenciaire beleidsraad'

un projet d'arrêté royal
'portant sur le conseil
pénitenciaire'

Op 27 januari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de penitentiaire beleidsraad'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 februari 2023.

*

Le 27 janvier 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant sur le conseil pénitentiaire'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 14 février 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de samenstelling en de werking te regelen van de penitentiaire beleidsraad zoals opgericht bij artikel 5 van de wet van 23 maart 2019 ‘betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel’.

Het ontwerp regelt de indiening van de kandidaturen en de benoeming van leden van de penitentiaire beleidsraad (artikelen 1 tot 4 van het ontwerp). Het regelt voorts de werking en de aannahme en goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de raad (artikelen 1 en 5). Ten slotte bepaalt het ook de vergoedingen en de terugbetaling van de onkosten waarop de leden aanspraak kunnen maken (artikel 6).

Het ontworpen besluit is bedoeld om in werking te treden op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 7).

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt onder 3.2, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in artikel 8 van de wet van 23 maart 2019, dat luidt als volgt:

“De Koning bepaalt de nadere regels voor de indiening van de kandidaturen en voor de benoeming van de leden van de penitentiaire beleidsraad.

De Koning bepaalt de regels inzake de werking van de penitentiaire beleidsraad alsmede de regels met betrekking tot de vergoedingen en de onkosten die van toepassing zijn op de leden van de penitentiaire beleidsraad.”

3.2. Artikel 5, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de penitentiaire beleidsraad zijn huishoudelijk reglement opstelt en ter goedkeuring voorlegt aan de Minister van Justitie, evenals eventuele latere wijzigingen eraan.

De verplichting voor de penitentiaire beleidsraad om zijn huishoudelijk reglement op te stellen vloeit evenwel reeds voort uit artikel 5, § 1, zesde lid, van de wet van 23 maart 2019, welke bepaling niet voorziet in enig goedkeuringstoezicht door de minister.

De overname van de verplichting voor de penitentiaire beleidsraad om zijn huishoudelijk reglement op te stellen in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp is op het normatieve vlak dan ook overbodig, terwijl voor de toevoeging van de goedkeuring door de Minister van Justitie de vereiste rechtsgrond ontbreekt.

Artikel 5, eerste lid, van het ontwerp moet dan ook worden weggelaten.

3.3. Van artikel 5 van de wet van 23 maart 2019 dient geen melding te worden gemaakt in het eerste lid van de aanhef aangezien die bepaling de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond strekt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. De aan artikel 2 voorafgaande vermelding “artikel 2” dient te worden weggelaten.

Artikel 7

5. Luidens artikel 7 van het ontwerp zal het aan te nemen besluit in werking treden de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten, moet artikel 7 worden weggelaten.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler la composition et le fonctionnement du conseil pénitentiaire mis en place par l'article 5 de la loi du 23 mars 2019 'concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire'.

Le projet règle l'introduction des candidatures et la nomination des membres du conseil pénitentiaire (articles 1^{er} à 4 du projet). Il règle ensuite le fonctionnement ainsi que l'adoption et l'approbation du règlement d'ordre intérieur du conseil (articles 1^{er} et 5). Enfin, il fixe également les indemnités et le remboursement des frais auxquels les membres peuvent prétendre (article 6).

L'arrêté en projet est appelé à entrer en vigueur à la date de sa publication au *Moniteur belge* (article 7).

3.1. Sous réserve des observations formulées ci-après au point 3.2, le dispositif en projet trouve son fondement juridique dans l'article 8 de la loi du 23 mars 2019, qui s'énonce comme suit :

« Le Roi détermine les modalités d'introduction des candidatures et de nomination des membres du conseil pénitentiaire.

Le Roi détermine les règles relatives au fonctionnement du conseil pénitentiaire ainsi que les règles relatives aux indemnités et aux frais applicables aux membres du conseil pénitentiaire ».

3.2. L'article 5, alinéa 1^{er}, du projet dispose que le conseil pénitentiaire établit son règlement d'ordre intérieur et le soumet, de même que ses éventuelles modifications ultérieures, à l'approbation du Ministre de la Justice.

Or, l'obligation qui incombe au conseil pénitentiaire d'établir son règlement d'ordre intérieur se déduit déjà de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 6, de la loi du 23 mars 2019, laquelle disposition ne prévoit aucune tutelle d'approbation par le ministre.

Il est dès lors superflu, d'un point de vue normatif, de reproduire à l'article 5, alinéa 1^{er}, du projet, l'obligation pour le conseil pénitentiaire d'établir son règlement d'ordre intérieur, alors que pour l'ajout de l'approbation par le Ministre de la Justice, le fondement juridique requis fait défaut.

L'article 5, alinéa 1^{er}, du projet sera dès lors omis.

3.3. Il n'y a pas lieu de viser l'article 5 de la loi du 23 mars 2019 au premier alinéa du préambule, cette disposition ne procurant pas de fondement juridique au dispositif en projet.

EXAMEN DU TEXTEArticle 2

4. On omettra la mention « Article 2 » qui précède l'article 2.

Article 7

5. Selon l'article 7 du projet, l'arrêté envisagé entrera en vigueur à la date de sa publication au *Moniteur belge*. Sauf si un motif particulier justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, l'article 7 sera omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME