



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.698/16
van 25 maart 2024

avis 75.698/16
du 25 mars 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot uitvoering van artikel 14,4°
en 5° van de wet van
23 maart 2019 betreffende de
organisatie van de penitentiaire
diensten en van het statuut van het
penitentiair personeel en tot
vaststelling van de datum van
inwerkingtreding van een aantal
bepalingen van dezelfde wet’

un projet d’arrêté royal ‘portant
exécution de l’article 14,4° et 5°
de la loi du 23 mars 2019
concernant l’organisation des
services pénitentiaires et le statut
du personnel pénitentiaire et fixant
la date d’entrée en vigueur de
plusieurs dispositions de cette
même loi’

Op 23 februari 2024 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 ‘tot uitvoering van artikel 14,4° en 5° van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel en tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van een aantal bepalingen van dezelfde wet’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 19 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 maart 2024.

*

Le 23 février 2024, 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 exécution de l'article 14,4° et 5° de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire et fixant la date d'entrée en vigueur de plusieurs dispositions de cette même loi’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 19 mars 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 mars 2024.

*

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 VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de kentekens eigen aan de functie te bepalen van de personeelsleden van de buitendiensten van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de federale overheidsdienst Justitie die deel uitmaken van de bewaking, techniek en logistiek en die hun functie in een gevangenis uitoefenen, uitgezonderd voor de gevangenen die als detentiehuis aangewezen worden (artikelen 1, § 1, en 2 van het ontwerp en de bijlage bij het ontwerp). De personeelsleden van deze groep, die verplicht een uniform dragen,¹ moeten een identificatiekenteken op de rechterborst dragen dat de naam en voornaam vermeldt (artikelen 1, § 1, en 3, § 2). Voor de personeelsleden die werken binnen een gevangenis of een afdeling van een gevangenis waarop het koninklijk besluit van 20 juli 2022 ‘tot uitvoering van artikel 13, § 2, 5° en 6°, van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel’ nog niet van toepassing is,² geldt een overgangsmaatregel. Ze dragen dezelfde kentekens als die vastgelegd in de bijlage voor de personeelsleden van de bewaking in het domein “Bewaking en Beveiliging van gebouwen en personen”³ (artikel 4).

2.2. Alle personeelsleden van de penitentiaire administratie krijgen een middel ter identificatie dat ze tijdens hun dienst zichtbaar dragen (artikelen 1, § 2, en 3, § 1, van het ontwerp). Degenen onder hen die niet verplicht zijn om een uniform te dragen, dragen een identificatiebadge met een aantal gegevens (artikelen 1, § 2, en 3, § 3).

3. Het ontwerp stelt de inwerkingtreding van de artikelen 1 tot 3, 14, 4° en 5°, 22, 29 tot 31 en 33 van de wet van 23 maart 2019 ‘betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel’ vast op de eerste dag van de maand na deze waarin het te nemen koninklijk besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 5, 1°, van het ontwerp). Het te nemen koninklijk besluit treedt op dezelfde dag in werking (artikel 5, 2°).

¹ Zie artikel 2, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 december 2021 ‘tot bepaling van de uitrusting en de kledijvergoeding die worden toegekend aan de personeelsleden van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de federale Overheidsdienst Justitie die deel uitmaken van de bewaking, techniek en logistiek’.

² Artikel 1, derde en vierde lid, van het koninklijk besluit van 20 juli 2022 bepaalt dat de nieuwe functies geleidelijk in de gevangenen worden ingevoerd en dat de minister bevoegd voor Justitie de gevangenen geleidelijk onder het toepassingsgebied van dat besluit brengt.

³ Bij het koninklijk besluit van 20 juli 2022 worden de functies uitgeoefend door de penitentiaire beambten van de buitendiensten van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de federale overheidsdienst Justitie, die deel uitmaken van de bewaking, verdeeld over twee domeinen: het domein “Bewaking en Beveiliging van gebouwen en personen” en het domein “Toezicht en Begeleiding van de gedetineerden”.

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de in de aanhef vermelde artikelen 14, eerste lid, 4° en 5°, en 37 van de wet van 23 maart 2019.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Het voormelde koninklijk besluit van 2 december 2021 geeft reeds gedeeltelijk uitvoering aan artikel 14, eerste lid, 4° en 5°, van de wet van 23 maart 2019. Het is beter om het concrete onderwerp van het te nemen koninklijk besluit op te nemen in het opschrift ervan.⁴ Om duidelijk te maken welke bepalingen van de wet van 23 maart 2019 door het te nemen koninklijk besluit in werking treden, worden die ook beter in het opschrift vermeld. Dat zou bijgevolg bijvoorbeeld als volgt kunnen worden gewijzigd:

“Koninklijk besluit tot bepaling van de kentekens en de identificatiemiddelen bedoeld in artikel 14, eerste lid, 4° en 5° van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel en tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 1 tot 3, 22, 29 tot 31 en 33 van dezelfde wet”⁵

Aanhef

6. In het eerst lid van de aanhef moet worden verwezen naar “artikel 14, *eerste lid*, 4° en 5°” van de wet van 23 maart 2019 in plaats van “artikel 14, 4° en 5°”.

7. In het derde lid van de aanhef moet bij de vermelding van de akkoordbevinding van de minister van Ambtenarenzaken worden geschreven “29 augustus 2023” in plaats van “29 augustus”.

Artikel 1

8. In artikel 1, § 2, van het ontwerp moet worden geschreven “is artikel 3 §§ 1 en 3” in plaats van “zijn artikel 3 §§ 1 en 3”.

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 14.1, beschikbaar op www.raadvst-consetat.be.

⁵ Zie ook opmerking 10.

Artikel 3

9. In de Nederlandse tekst van artikel 3, § 3, van het ontwerp moet worden geschreven “bedoeld in *artikel 1 § 2*” in plaats van “bedoeld in 1 § 2”.

Artikel 5

10. Artikel 14, eerste lid, 4° en 5°, van de wet van 23 maart 2019 is op 1 januari 2022 reeds in werking getreden met toepassing van artikel 18, 1°, van het koninklijk besluit van 2 december 2021. Bijgevolg moet de verwijzing naar artikel “14, 4° en 5°” worden weggelaten in artikel 5, 1°, van het ontwerp.

11. Luidens artikel 5 van het ontwerp treden de betrokken artikelen van de wet van 23 maart 2019, alsook het te nemen besluit, in werking op de eerste dag van de maand na die waarin het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Een dergelijke regeling van inwerkingtreding heeft evenwel het nadeel dat, indien de bekendmaking op het einde van de maand gebeurt, de bestemmingen ervan zelfs niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om zich aan de nieuwe regeling aan te passen. Nochtans zou eenieder een redelijke termijn moeten worden geboden om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen en om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding ervan. In zoverre het noodzakelijk is af te wijken van de gebruikelijke termijn voor de inwerkingtreding van besluiten, verdient het dan ook aanbeveling om de inwerkingtreding van het aan te nemen koninklijk besluit dermate te regelen dat eenieder over een dergelijke termijn beschikt.

12. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp moet worden geschreven “*dit besluit* is bekendgemaakt” in plaats van “het is bekendgemaakt”.

Bijlage

13. In de Nederlandse tekst van de bijlage moet in domein 1 “Bewaking en Beveiliging van gebouwen en personen” worden geschreven “adjunct penitentiair *assistent*” in plaats van “adjunct penitentiair assistent” en moet in domein 2 “Toezicht en Begeleiding van gedetineerden” telkens worden geschreven “*bewakingsassistent*” in plaats van “bewaking assistent”.

*

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 DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de déterminer les insignes propres à la fonction des membres du personnel des services extérieurs de la Direction générale des établissements pénitentiaires du Service public fédéral Justice appartenant à la surveillance, à la technique et à la logistique et qui exercent leur fonction dans une prison, sauf pour les prisons désignées comme maison de détention (articles 1^{er}, § 1^{er}, et 2 du projet et annexe au projet). Les membres du personnel de ce groupe, qui sont astreints à porter un uniforme ¹, doivent porter un insigne d'identification au niveau de la poitrine à droite, lequel mentionne le nom et le prénom (articles 1^{er}, § 1^{er}, et 3, § 2). Une mesure transitoire s'applique aux membres du personnel qui travaillent dans une prison ou dans une section de prison où l'arrêté royal du 20 juillet 2022 'portant exécution de l'article 13, § 2, 5^o et 6^o de loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire' n'est pas encore d'application ². Ils portent les mêmes insignes que ceux fixés en annexe pour le personnel de surveillance relevant du domaine « Surveillance et Sécurité des bâtiments et des personnes » ³ (article 4).

2.2. Tous les membres du personnel de l'administration pénitentiaire reçoivent un moyen d'identification qu'ils portent de manière visible lorsqu'ils sont en service (articles 1^{er}, § 2, et 3, § 1^{er}, du projet). Ceux qui, parmi eux, ne sont pas astreints au port de l'uniforme, portent un badge d'identification comportant un certain nombre de données (articles 1^{er}, § 2, et 3, § 3).

3. Le projet fixe l'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 3, 14, 4^o et 5^o, 22, 29 à 31 et 33 de la loi du 23 mars 2019 'concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire' au premier jour du mois qui suit celui de la publication de l'arrêté royal envisagé au *Moniteur belge* (article 5, 1^o, du projet). L'arrêté royal envisagé entre en vigueur le même jour (article 5, 2^o).

¹ Voir l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 décembre 2021 'déterminant l'équipement et l'indemnité d'habillement alloués aux membres du personnel des services extérieurs de la Direction Générale des Etablissements Pénitentiaires du Service public fédéral Justice appartenant à la surveillance, à la technique et à la logistique'.

² L'article 1^{er}, alinéas 3 et 4, de l'arrêté royal du 20 juillet 2022 dispose que les nouvelles fonctions sont introduites progressivement au sein des prisons et que le ministre qui a la Justice dans ses attributions fait entrer progressivement toutes les prisons dans le champ d'application de cet arrêté.

³ L'arrêté royal du 20 juillet 2022 répartit les fonctions exercées par les agents pénitentiaires des services extérieurs de la Direction générale des établissements pénitentiaires du Service public fédéral Justice qui font partie de la surveillance entre deux domaines : le domaine « Surveillance et Sécurité des bâtiments et des personnes » et le domaine « Contrôle et accompagnement des détenus ».

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le projet trouve son fondement juridique dans les articles 14, alinéa 1^{er}, 4° et 5°, et 37 de la loi du 23 mars 2019, mentionnés dans le préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. L'arrêté royal précité du 2 décembre 2021 pourvoit déjà partiellement à l'exécution de l'article 14, alinéa 1^{er}, 4° et 5°, de la loi du 23 mars 2019. Il est préférable de mentionner l'objet concret de l'arrêté royal envisagé dans son intitulé⁴. Afin d'indiquer clairement quelles dispositions de la loi du 23 mars 2019 l'arrêté envisagé fait entrer en vigueur, mieux vaut aussi les mentionner dans l'intitulé. Par conséquent, l'intitulé pourrait par exemple être modifié comme suit :

« Arrêté royal déterminant les insignes et les moyens d'identification visés à l'article 14, alinéa 1^{er}, 4° et 5°, de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 3, 22, 29 à 31 et 33 de cette même loi »⁵.

Préambule

6. Au premier alinéa du préambule, il convient de viser « l'article 14, *alinéa 1^{er}*, 4° et 5° » de la loi du 23 mars 2019 au lieu de « l'article 14, 4° et 5° ».

7. Au troisième alinéa du préambule, il faut écrire, dans la mention de l'accord du Ministre de la Fonction publique, la date du « 29 août 2023 » au lieu du « 29 août ».

Article 1^{er}

8. À l'article 1^{er}, § 2, du projet, on écrira « l'article 3, §§ 1^{er} et 3, *s'applique* » au lieu de « l'article 3 §§ 1^{er} et 3 s'appliquent ».

⁴ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 14.1, disponible sur www.raadvst-consetat.be.

⁵ Voir l'observation 10.

Article 3

9. Dans le texte néerlandais de l'article 3, § 3, du projet, on écrira « bedoeld in *artikel 1 § 2* » au lieu de « bedoeld in 1 § 2 ».

Article 5

10. L'article 14, alinéa 1^{er}, 4^o et 5^o, de la loi du 23 mars 2019 est déjà entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022 en application de l'article 18, 1^o, de l'arrêté royal du 2 décembre 2021. Il convient donc d'omettre la référence à l'article « 14, 4^o en 5^o » dans l'article 5, 1^o, du projet.

11. Aux termes de l'article 5 du projet, les articles concernés de la loi du 23 mars 2019 ainsi que l'arrêté envisagé entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de la publication de l'arrêté envisagé au *Moniteur belge*.

Pareil régime d'entrée en vigueur présente toutefois l'inconvénient que si la publication intervient à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront même pas du délai usuel de dix jours pour s'adapter au nouveau régime. Toutefois, chacun devrait se voir offrir un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles dispositions et pour se préparer à leur entrée en vigueur. Pour autant qu'il soit nécessaire de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, il est dès lors recommandé de régler l'entrée en vigueur de l'arrêté royal envisagé de sorte que chacun puisse disposer d'un tel délai.

12. Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 5 du projet, il faut écrire « *dit besluit is bekendgemaakt* » au lieu de « *het is bekendgemaakt* ».

Annexe

13. Dans le texte néerlandais de l'annexe, on écrira « adjunct penitentiair *assistent* » au lieu de « adjunct penitentiair *assistent* » dans le domaine 1 « Bewaking en Beveiliging van gebouwen en personen » et chaque fois « *bewakingsassistent* » au lieu de « *bewaking assistent* » dans le domaine 2 « Toezicht en Begeleiding van gedetineerden ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC