



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.116/16
van 6 mei 2024

avis 76.116/16
du 6 mai 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
17 mei 2019 betreffende de
aalmoezeniers, de consulenten
van de erediensten en de
moreel consulenten bij de
gevangenen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
17 mai 2019 relatif aux
aumôniers, aux conseillers des
cultes et aux conseillers
moraux auprès des prisons'

Op 10 april 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 wijziging van het koninklijk besluit van 17 mei 2019 betreffende de aalmoezeniers, de consultants van de erediensten en de moreel consultants bij de gevangenen’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 30 april 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 mei 2024.

*

Le 10 avril 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice du Nord à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 17 mai 2019 relatif aux aumôniers, aux conseillers des cultes et aux conseillers moraux auprès des prisons’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 30 avril 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Sander MEERT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mai 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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 mei 2019 ‘betreffende de aalmoezeniers, de consulenten van de erediensten en de moreel consulenten bij de gevangenen’.

Artikel 1 van het ontwerp wijzigt in artikel 1, 6°, van het koninklijk besluit van 17 mei 2019 de aanduiding van het representatief orgaan voor de islamitische eredienst, dat niet langer het Executief van de Moslims van België is, maar voortaan wordt omschreven als “het erkende representatief orgaan van de islamitische eredienst”.

Artikel 2 van het ontwerp wijzigt artikel 19 van het koninklijk besluit van 17 mei 2019, dat betrekking heeft op de toekenning van vergoedingen voor reiskosten en woonwerkverkeer aan aalmoezeniers, consulenten van de eredienst en moreel consulenten. De regeling tot vaststelling van de administratieve standplaats in het geval van aanstelling in meerdere gevangenen wordt opgeheven. De delegatie aan de minister om toelating te geven om een eigen motorvoertuig te gebruiken voor een verplaatsing voor dienstredenen waarvoor een vergoeding voor reiskosten wordt toegekend, wordt verruimd tot alle aalmoezeniers, consulenten van de eredienst en moreel consulenten. Tevens wordt hierin de term “motorvoertuig” aangepast naar “voertuig”.

Artikel 3 van het ontwerp brengt in artikel 30 van het koninklijk besluit van 17 mei 2019 een correctie aan in de verwijzing naar een andere bepaling van hetzelfde koninklijk besluit.

Artikel 4 van het ontwerp stelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit vast op de eerste dag van de maand volgend op de datum van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van artikel 1, dat uitwerking heeft met ingang van 26 juni 2023.

ONTVANKELIJKHEID

3.1. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 72 en 72/1 van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’. Deze laatste bepaling vereist dat het ontworpen koninklijk besluit wordt vastgesteld na overleg in de Ministerraad.¹

¹ Adv.RvS. 65.487/1 van 25 maart 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 mei 2019, opmerking 5.

3.2. In de aanhef van het ontwerp wordt niet vermeld dat het werd vastgesteld na overleg in de Ministerraad. De bij de adviesaanvraag gevoegde stukken bevatten evenmin een geschreven neerslag van een dergelijk overleg. De gemachtigde bevestigde dat over het ontwerp niet werd overlegd in de Ministerraad.

3.3. Wanneer overleg in de Ministerraad vereist is, kan dat overleg niet worden gelijkgesteld met een louter “voorafgaande vormvereiste” in de zin van artikel 84, § 3, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de mogelijkheid te geven van gedachten te wisselen over een ontwerpbesluit en mee te werken aan de redactie ervan. Pas wanneer een consensus is bereikt, kan worden aangenomen dat een ontwerp van koninklijk besluit klaar is om voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State te worden voorgelegd.²

3.4. Een minister kan dat advies derhalve niet vragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit is overlegd in de Ministerraad en voordat het ontwerp, in voorkomend geval, als gevolg van dat overleg is aangepast.

De adviesaanvraag is dus voorbarig en bijgevolg niet-ontvankelijk.

*

² Zie bijvoorbeeld adv.RvS 68.999/2 van 24 maart 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 juli 2021 ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 18 september 2015 tot uitvoering van artikel 53, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, betreffende de derdebetalersregeling’ en adv.RvS 72.397/2 van 16 november 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 februari 2023 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2021 tot verlaging van de activiteitsdrempels inzake bepaalde vergoedingen of tegemoetkomingen voor zorgverleners wat betreft het referentiejaar 2020, ingevolge COVID-19’. Zie eveneens *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 249.1, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 17 mai 2019 'relatif aux aumôniers, aux conseillers des cultes et aux conseillers moraux auprès des prisons'.

L'article 1^{er} du projet modifie, dans l'article 1^{er}, 6°, de l'arrêté royal du 17 mai 2019, la désignation de l'organe représentatif pour le culte islamique, qui n'est plus l'Exécutif des Musulmans de Belgique, mais qui est désormais défini comme étant « l'organe représentatif reconnu du culte islamique ».

L'article 2 du projet modifie l'article 19 de l'arrêté royal du 17 mai 2019, qui concerne l'octroi d'indemnités pour frais de parcours et de déplacement entre la résidence et le lieu de travail accordées aux aumôniers, conseillers des cultes et conseillers moraux. Le règlement fixant la résidence administrative en cas de nomination dans plusieurs établissements pénitentiaires est abrogé. La délégation permettant au ministre de donner l'autorisation d'utiliser un véhicule à moteur personnel pour un déplacement effectué pour les besoins du service, pour lequel une indemnité pour frais de parcours est accordée, est étendue à tous les aumôniers, conseillers des cultes et conseillers moraux. En outre, les mots « véhicule à moteur » y sont modifiés en « véhicule ».

L'article 3 du projet apporte à l'article 30 de l'arrêté royal du 17 mai 2019 une correction dans la référence à une autre disposition du même arrêté royal.

L'article 4 du projet fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé au premier jour du mois qui suit la date de publication au Moniteur belge, à l'exception de l'article 1^{er}, qui produit ses effets le 26 juin 2023.

RECEVABILITÉ

3.1. Le fondement juridique du projet est recherché dans les articles 72 et 72/1 de la loi de principes du 12 janvier 2005 'concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus'. Cette dernière disposition requiert que l'arrêté royal en projet soit délibéré en Conseil des ministres ¹.

¹ Avis C.E. 65.487/1 du 25 mars 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 mai 2019, observation 5.

3.2. Le préambule du projet ne mentionne pas que l'arrêté a été délibéré en Conseil des ministres. Les pièces jointes à la demande d'avis ne contiennent pas non plus de trace écrite d'une telle délibération. Le délégué a confirmé que le projet n'a pas été délibéré en Conseil des ministres.

3.3. Lorsqu'une délibération en Conseil des ministres est requise, celle-ci ne peut être assimilée à une simple « formalité préalable » au sens de l'article 84, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Cette délibération est en effet destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté et de collaborer à la rédaction de celui-ci. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être admis comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État ².

3.4. Il ne revient dès lors pas à un ministre de solliciter cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

La demande d'avis est dès lors prématurée et, partant, irrecevable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

² Voir par exemple l'avis C.E. 68.999/2 du 24 mars 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 juillet 2021 'portant modification de l'arrêté royal du 18 septembre 2015 portant exécution de l'article 53, § 1^{er}, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, relatif au régime du tiers payant' et l'avis C.E. 72.397/2 du 16 novembre 2022 devenu l'arrêté royal du 3 février 2023 'modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2021 fixant la réduction des seuils d'activité en matière de rétributions ou d'interventions pour les dispensateurs de soins en ce qui concerne l'année de référence 2020 dans le cadre de la crise de COVID-19'. Voir également *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 249.1, a), à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).