CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.239/2
du 19 décembre 2024

sur

une proposition de loi ‘modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains et la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, afin d'octroyer des droits de pension’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.239/2
van 19 december 2024

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, de wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens en de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, teneinde pensioenrechten toe te kennen’

#LW-CAMYQACAG-HHGDJVT#

Le 27 novembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains et la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, afin d'octroyer des droits de pension', déposée par Mmes Els VAN HOOF, Anja VANROBAEYS, Leentje GRILLAERT et M. Steven MATHEÏ (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0459/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 18 décembre 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAYEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 décembre 2024.

*

Op 27 november 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, de wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens en de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, teneinde pensioenrechten toe te kennen', ingediend door de dames Els VAN HOOF, Anja VANROBAEYS, Leentje GRILLAERT en de heer Steven MATHEÏ (*Parl.St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56-0459/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 18 december 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAYEBECK, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 december 2024.

*

‡LW-CAMYQACAG-HHCDJVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

1. La proposition à l'examen entend remédier à l'actuelle lacune législative s'agissant du régime de pension pour les membres du bureau du Conseil central de surveillance pénitentiaire, pour le directeur et les membres du personnel nommés de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains ainsi que pour les titulaires de mandats dans le cadre du statut du personnel des médiateurs fédéraux.

Ainsi que la section de législation l'a déjà fait observer à propos d'un avant-projet de loi analogue pour les mandataires de l'Autorité belge de la concurrence,

> « [i]l faudra veiller au regard du principe d'égalité garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution à ce qu'il n'y ait pas d'autres mandataires auprès de services publics qui se trouvent dans des circonstances analogues et ne peuvent pas non plus faire valoir un droit à une pension du secteur public au motif qu'il ne peuvent pas être considérés comme nommés à titre définitif, ou qu'une disposition légale prévoyant explicitement le paiement d'une pension à charge du Trésor public fait défaut. Il est douteux qu'un comportement attentiste puisse purement et simplement être admis à cet égard, comme le délégué le laisse entendre, dès lors qu'une lacune dans la législation peut également constituer une violation du principe d'égalité [1] » [2].

Pareille observation peut être réitérée en l'espèce.

Le législateur vérifiera par conséquent qu'il n'y a pas d'autre(s) lacune(s) analogue(s) à combler que celles visées par la proposition à l'examen.

2. Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, la proposition sera soumise à un examen supplémentaire du point de vue de la rédaction et de la correction de la langue, en veillant à accorder une attention particulière à la concordance des versions linguistiques.

À titre d'exemple, on relèvera les points suivants :

– dans le texte proposé à l'article 3, dans la version française, le mot « fixe » sera remplacé par les mots « à titre définitif » ;

‡ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : Voir, notamment, C.C., 19 juin 2019, n° 99/2019, B.6.6 ; C.C., 12 octobre 2017, n° 118/2017, B.11.3.

[2] Avis 70.007/1 donné le 30 septembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 25 septembre 2022 'modifiant le livre IV du Code de droit économique en ce qui concerne la pension des mandataires de l'Autorité belge de la concurrence', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2769/001, observation n° 6, p. 20.

‡LW-CAMYQACAG-HHCDJVT‡

– dans le texte proposé aux articles 3 et 4, dans la version française, les mots « et de survie » seront remplacés par les mots « ou de survie » et le mot « agents » sera remplacé par le mot « fonctionnaires » [3] ;

– dans le texte proposé à l'article 4, dans la version française, les mots « à titre définitif » seront insérés entre les mots « Les membres du personnel nommés » et les mots « et leurs ayants droit » ;

– à l'article 5, dans la version française, les mots « Article 20 », figurant dans la phrase liminaire, seront remplacés par les mots « L'article 20 », les mots « en dernier lieu », figurant dans la même phrase, seront omis et le mot « permanente », figurant dans le texte proposé, sera remplacé par les mots « à titre définitif » ;

– dans le texte proposé aux articles 3 à 5, les mots « dans le régime de pension des » seront remplacés par les mots « conformément au régime de pension applicable aux ».

*

[3] Comparer avec la version française de l'article 5 de la proposition.

#LW-CAMYQACAG-HHCDJVT#

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het voorliggende voorstel strekt ertoe de huidige lacune in de wetgeving op te vullen in verband met de pensioenregeling voor de leden van het bureau van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen, voor de directeur en de vastbenoemde personeelsleden van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens alsook voor de mandaathouders die onder het statuut van het personeel van de federale ombudsmannen vallen.

In verband met een soortgelijk voorontwerp van wet met betrekking tot de mandaathouders bij de Belgische Mededingingsautoriteit heeft de afdeling Wetgeving reeds het volgende opgemerkt:

> "Er zal in het licht van het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde gelijkheidsbeginsel over gewaakt moeten worden dat er geen andere mandaathouders zijn bij overheidsdiensten die zich in gelijkaardige omstandigheden bevinden en evenmin een recht op een overheidspensioen kunnen laten gelden omdat ze niet als vast benoemd kunnen worden beschouwd, dan wel omdat een wettelijke bepaling ontbreekt die uitdrukkelijk voorziet in de betaling van een pensioen uit de Staatskas. Of daarbij louter een afwachtende houding kan worden aangenomen, zoals de gemachtigde doet uitschijnen, valt te betwijfelen, aangezien ook een lacune in wetgeving een schending van het gelijkheidsbeginsel kan uitmaken.[1]"[2]

In casu kan opnieuw een dergelijke opmerking worden gemaakt.

De wetgever moet bijgevolg nagaan of er naast de lacunes die het voorstel beoogt op te vullen, geen andere soortgelijke lacune(s) opgevuld moeten worden.

2. Het voorstel dient ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid aan een bijkomend redactioneel en taalkundig nazicht onderworpen te worden, met bijzondere aandacht voor de onderlinge overeenstemming van de taalversies.

‡ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies*: Zie o.m. GwH 19 juni 2019, nr. 99/2019, B.6.6; GwH 12 oktober 2017, nr. 118/2017, B.11.3.

[2] Advies 70.007/1 van 30 september 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 september 2022 'tot wijziging van boek IV van het Wetboek van economisch recht met betrekking tot het pensioen van de mandaathouders bij de Belgische Mededingingsautoriteit', *Parl.St.* Kamer 2021-22, n° 55-2769/001, opmerking 6, p. 20.

‡LW-CAMYQACAG-HHCDJVT‡

Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op het volgende:

– in de tekst die wordt voorgesteld in artikel 3 moet, in het Frans, het woord "fixe" vervangen worden door de woorden "à titre définitif";

– in de tekst die wordt voorgesteld in de artikelen 3 en 4 moeten, in het Frans, de woorden "et de survie" vervangen worden door de woorden "ou de survie" en moet het woord "agents" vervangen worden door het woord "fonctionnaires;[3]

– in de tekst die wordt voorgesteld in artikel 4 moeten, in het Frans, de woorden "à titre définitif" ingevoegd worden tussen de woorden "Les membres du personnel nommés" en de woorden "et leurs ayants droit";

– in artikel 5 moeten de woorden "Article 20" in de Franse tekst van de inleidende zin vervangen worden door de woorden "L'article 20", moeten de woorden "laatstelijk" in de inleidende zin weggelaten worden, en moet het woord "permanente" in de voorgestelde Franse tekst vervangen worden door de woorden "à titre définitif";

– in de tekst die wordt voorgesteld in de artikelen 3 tot 5 moeten de woorden "in de pensioenregeling van de" vervangen worden door de woorden "overeenkomstig de pensioenregeling die van toepassing is op de".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Patrick RONVAUX

[3] Vergelijk met de Franse tekst van artikel 5 van het voorstel.

#LW-CAMYQACAG-HHCDJVT#