

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Affaires économiques, le 14 septembre 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires", a donné le 1er février 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 14 september 1994 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende het algemeen reglement van de strafinrichtingen", heeft op 1 februari 1995 het volgend advies gegeven :

Examen du projet.Salutation.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Préambule.

1. Le but de l'arrêté royal en projet étant essentiellement celui de régler le statut du personnel des établissements pénitentiaires, il y a lieu, à l'alinéa 1er du préambule, de viser également l'article 107 de la Constitution. On écrira donc :

"Vu les articles 40 et 107 de la Constitution;".

2. A l'alinéa 2, mieux vaut viser les articles de l'arrêté royal du 21 mai 1965 qui ont un rapport direct avec le projet. On écrira plus simplement :

"Vu l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires, notamment les articles 9 à 12;".

.../...

3. Compte tenu de son objet, le projet a donné lieu à une négociation avec les organisations syndicales au sein du comité de secteur III. Afin de faire apparaître au préambule l'accomplissement de cette formalité préalable, il est proposé d'insérer entre les alinéas 2 et 3 l'alinéa suivant :

"Vu le protocole n° 86 du Comité de secteur III du 24 mai 1994;".

Le texte néerlandais de l'alinéa 3 et du proposant devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Formule introductive du dispositif.

Le texte néerlandais devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Dispositif.

Article 1er.

Le texte néerlandais de la phrase liminaire serait mieux rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Articles 9 et 10 en projet.

Des précisions fournies par le fonctionnaire délégué, il résulte que, contrairement à ce que leur rédaction pourrait a priori laisser croire, les articles 9 et 10 en projet ne visent nullement à organiser pour l'accueil et la formation des agents de l'administration des établissements pénitentiaires un régime distinct de celui applicable aux autres agents de l'Etat et ne possèdent en réalité pas d'autre objet que de paraphraser des règles énoncées aux articles 48bis et 48ter de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat ainsi qu'aux articles 1er à 12 de l'arrêté royal du 8 août 1991 concernant l'accueil et la formation des agents de l'Etat.

En conséquence, les articles 9 et 10 en projet sont dépourvus d'utilité et doivent être omis.

Articles 11 et 12 en projet.

1. Comme ils sont destinés à assurer au sein de l'administration des établissements pénitentiaires l'application des dispositions du statut relatives à l'établissement de conditions particulières de recrutement ainsi qu'au stage et à la formation des agents, les articles 11 et 12 en projet doivent, en vertu de l'article 6, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, être soumis à l'avis préalable du conseil de direction du ministère de la Justice.

.../...

De plus, certaines dispositions figurant aux articles 11 et 12 en projet s'écartent des règles établies par l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et doivent dès lors faire l'objet d'une délibération en conseil des ministres conformément aux articles 6, § 2, et 116 de l'arrêté précité. Tel est le cas :

- a) de la seconde phrase de l'article 11, alinéa 2, qui charge une commission de formation d'établir des programmes de formation alors que, selon les articles 29, 31, § 1er, alinéa 2, et 48quater de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, l'élaboration de ces programmes relève, selon le cas, du ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions, du directeur général de la formation ou du ministre concerné;
- b) de l'article 12, alinéas 1er et 3, dans la mesure où il règle le stage des agents des établissements pénitentiaires sans qu'au préalable, le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions n'ait, comme le prévoit l'article 29 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, défini les principes généraux qui régissent le stage.

C'est sous réserve de l'accomplissement de ces deux formalités préalables que les articles 11 et 12 en projet sont examinés.

2. Interrogé sur la portée de la première phrase de l'article 11, alinéa 2, en projet, le fonctionnaire délégué a indiqué que cette disposition tend uniquement à

.../...

doter la commission de formation d'une compétence d'avis et non à déléguer en sa faveur une part du pouvoir réglementaire que le Roi tient de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution en matière d'emplois d'administration générale. La disposition à l'examen doit donc être revue de manière à faire apparaître clairement :

- a) le rôle d'organe consultatif attribué par les auteurs du projet à la commission de formation;
- b) le caractère obligatoire ou, au contraire, facultatif de la consultation de ladite commission.

3. Selon le fonctionnaire délégué, l'évaluation par l'équipe de formation que prévoit l'article 12, alinéa 2, en projet tend non pas à se substituer aux évaluations confiées au directeur de la formation, mais à permettre à ce dernier d'apprécier de manière plus précise les aptitudes professionnelles des agents stagiaires des établissements pénitentiaires. Compte tenu de cette précision, l'article 12, alinéa 2, en tant qu'il concerne l'évaluation des agents stagiaires, serait mieux à sa place dans une circulaire plutôt que dans un arrêté réglementaire.

Le texte néerlandais des articles 11, alinéas 1er et 2, et 12, en projet, devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Observation de légistique.

Conformément à l'usage, mieux vaut utiliser le présent de l'indicatif en lieu et place du futur.

Observation finale.

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

Onderzoek van het ontwerp.

Begroeting.

Men schrijve "die nu zijn" in plaats van "die zijn".

Aanhef.

1. Aangezien het ontworpen koninklijk besluit hoofdzakelijk tot doel heeft de rechtspositie te regelen van het personeel van de strafinrichtingen, dient in het eerste lid van de aanhef eveneens te worden verwezen naar artikel 107 van de Grondwet. Men schrijve dus :

"Gelet op de artikelen 40 en 107 van de Grondwet;".

2. In het tweede lid zou het beter zijn te verwijzen naar de artikelen van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 die rechtstreeks verband houden met het ontwerp. Het zou eenvoudiger zijn te schrijven :

"Gelet op het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende het algemeen reglement van de strafinrichtingen, inzonderheid op de artikelen 9 tot 12;".

3. Gelet op het doel van het ontwerp, is erover onderhandeld met de vakorganisaties in sectorcomité III. Om

.../...

uit de aanhef duidelijk te laten blijken dat die voorafgaande formaliteit is vervuld, wordt voorgesteld tussen het tweede en het derde lid het volgende lid in te voegen :

"Gelet op protocol nr. 86 van 24 mei 1994 van Sectorcomité III;"

In het derde lid schrijve men :

"Gelet op het advies van de Raad van State;"

Het voordrachtformulier zou aldus gesteld moeten worden :

"Op de voordracht van Onze Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Economische Zaken;"

Inleiding van het dispositief.

Men schrijve : "Hebben Wij besloten en besluiten Wij :".

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Het zou beter zijn de inleidende volzin aldus te stellen :

.../...

"De artikelen 9 tot 12 ... worden vervangen als volgt :".

Ontworpen artikelen 9 en 10.

Uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichtingen, blijkt dat in tegenstelling tot hetgeen de redactie van de ontworpen artikelen 9 en 10 te denken zou kunnen geven, deze artikelen voor de introductie en de opleiding van de personeelsleden van het bestuur der strafinrichtingen geenszins beogen te voorzien in een andere regeling dan die welke geldt voor de overige rijksambtenaren en dat zij in werkelijkheid niets anders beogen dan het parafraseren van de regels gesteld in de artikelen 48bis en 48ter van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, alsmede in de artikelen 1 tot 12 van het koninklijk besluit van 8 augustus 1991 betreffende het onthaal en de opleiding van het rijkspersoneel.

De ontworpen artikelen 9 en 10 zijn bijgevolg nutteloos en moeten vervallen.

Ontworpen artikelen 11 en 12.

1. Aangezien de ontworpen artikelen 11 en 12 tot doel hebben ervoor te zorgen dat bij het bestuur der strafinrichtingen de bepalingen van het statuut worden toegepast betreffende het stellen van bijzondere wervings-

.../...

voorwaarden alsmede betreffende de proeftijd en de opleiding van de ambtenaren, moeten deze artikelen, krachtens artikel 6, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ter fine van voorafgaand advies worden voorgelegd aan de directieraad van het Ministerie van Justitie.

Bovendien wijken sommige bepalingen die voorkomen in de ontworpen artikelen 11 en 12 af van de regels vastgesteld bij het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en moet daarover bijgevolg in de ministerraad worden overlegd overeenkomstig de artikelen 6, § 2, en 116 van het voormelde besluit. Dat is onder meer het geval met :

- a) de tweede zin van artikel 11, tweede lid, die een vormingscommissie belast met het opstellen van vormingsprogramma's, terwijl volgens de artikelen 29, 31, § 1, tweede lid, en 48quater van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, het opstellen van die programma's naar gelang van het geval, tot de bevoegdheid behoort van de Minister van Ambtenarenzaken, de directeur-generaal van de vorming of de betrokken minister;
- b) artikel 12, eerste en derde lid, in zoverre het de proeftijd regelt van de personeelsleden van de strafinrichtingen zonder dat de Minister tot wiens bevoegdheid ambtenarenzaken behoren vooraf, zoals wordt voorgeschreven in artikel 29 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, de algemene beginselen heeft vastgesteld die voor de proeftijd gelden.

.../...

Onder voorbehoud dat die twee voorafgaande formaliteiten vervuld worden, is het dat de ontworpen artikelen 11 en 12 worden onderzocht.

2. Op de vraag naar de betekenis van de eerste zin van het ontworpen artikel 11, tweede lid, heeft de gemachtigde ambtenaar erop gewezen dat deze bepaling de vormingscommissie alleen een adviesbevoegdheid beoogt te verlenen en dat het niet in de bedoeling ligt haar een deel van de verordeningsbevoegdheid op te dragen die de Koning ontleent aan artikel 107, tweede lid, van de Grondwet inzake betrekkingen van algemeen bestuur. De bepaling die wordt onderzocht moet dus worden herzien om duidelijk tot uiting te laten komen :

- a) dat door de stellers van het ontwerp aan de vormingscommissie een rol als adviesorgaan wordt toegewezen;
- b) of raadpleging van die commissie verplicht of, integendeel, facultatief is.

3. Volgens de gemachtigde ambtenaar ligt het niet in de bedoeling de beoordeling door de vormingsploeg waarin het ontworpen artikel 12, tweede lid, voorziet, in de plaats te stellen van de aan de vormingsdirecteur opgedragen beoordelingen, maar laatstgenoemde de mogelijkheid te bieden de beroepsgeschiktheid van de personeelsleden van de strafinrichtingen die hun proeftijd vervullen juist te beoordelen. Gelet op die toelichting, zou artikel 12,

.../...

tweede lid, in zoverre het betrekking heeft op de beoordeling van de personeelsleden in hun proeftijd, beter thuis horen in een omzendbrief dan in een verordeningbesluit.

In het ontworpen artikel 11, eerste lid, dient het woord "volmakingscentra" vervangen te worden door het woord "vormingscentra".

In het tweede lid van hetzelfde artikel dient het woord "nominatief" te worden vervangen door de woorden "bij name". Bovendien schrijve men "slagen voor" in plaats van "slagen in".

In het ontworpen artikel 12, eerste lid, vervangen men het woord "aangeduid" door het woord "aangewezen".

Opmerking over de wetgevingstechniek.

Zoals gebruikelijk is, zou het beter zijn de onvoltooid tegenwoordige tijd te gebruiken in plaats van de toekomstige tijd.

Slotopmerking.

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Zo bijvoorbeeld wijken alle formulieren van de aanhef af van wat gangbaar is in de wetgevingstechniek. Ook komen er een aantal onzorgvuldigheden in voor, zoals bijvoorbeeld "Vice-Eerste Minister" zonder

.../...

koppelteken (voordrachtformulier), "vormingsprogramma's" zonder weglatingsteken (het ontworpen artikel 11, laatste lid) en wordt de voorkeurspelling niet consequent gebruikt (zie bijvoorbeeld het woord "dienstactiviteit" (het ontworpen artikel 10, tweede lid). Bij wijze van voorbeeld zijn in het advies een aantal tekstvoorstellen gedaan.

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,
J.-M. FAVRESSE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. ERNOTTE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.