



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.000/1
van 13 mei 2019

avis 66.000/1
du 13 mai 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van het
bedrag en de
toekenningsvoorwaarden van
de inkomsten uit arbeid en van
de opleidingstoelage en tot
vaststelling van de
voorwaarden waaronder de tijd
bested aan
vormingsactiviteiten in de
gevangenis met arbeidstijd
wordt gelijkgesteld'

un projet d'arrêté royal 'fixant
le montant et les conditions
d'octroi des revenus du travail
et de l'allocation de formation
et fixant les conditions dans
lesquelles le temps consacré à
des activités de formation en
prison est assimilé à du temps
de travail'

Op 11 april 2019 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 vaststelling van het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de inkomsten uit arbeid en van de opleidingstoelage en tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de tijd besteed aan vormingsactiviteiten in de gevangenis met arbeidstijd wordt gelijkgesteld’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 mei 2019.

*

Le 11 avril 2019, 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 ‘fixant le montant et les conditions d'octroi des revenus du travail et de l'allocation de formation et fixant les conditions dans lesquelles le temps consacré à des activités de formation en prison est assimilé à du temps de travail’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 2 mai 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Helena KETS, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 mai 2019.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de artikelen 81 tot 86, §§ 1 en 2, van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’.

In hoofdstuk 1 van het ontwerp worden een aantal begrippen gedefinieerd (artikel 1 van het ontwerp), hoofdstuk 2 bevat bepalingen met betrekking tot de inkomsten uit de in de gevangenis verrichte arbeid (artikelen 2 en 3), hoofdstuk 3 omschrijft de voorwaarden voor de gelijkstelling van een vormingsactiviteit met arbeid (artikel 4), hoofdstuk 4 bevat het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de opleidingstoelage (artikelen 5 tot 9), hoofdstuk 5 heeft betrekking op het formulier waarmee de gedetineerde beschikbare arbeid in de gevangenis kan aanvragen (artikel 10) en hoofdstuk 6, ten slotte, bevat opheffingsbepalingen (artikelen 11 tot 13) en regelt de inwerkingtreding van de artikelen 81 tot 86, §§ 1 en 2, van de basiswet van 12 januari 2005 en van het te nemen besluit (artikel 14).

4.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp vermelde bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005, alsook door artikel 180 van dezelfde wet (dit laatste voor artikel 14, 1°, van het ontwerp).

4.2. De verwijzing naar artikel 37 van de Grondwet, in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, is niet nodig en moet worden geschrapt, temeer daar de verwijzing verkeerdelijk de indruk zou kunnen wekken dat er nog een zelfstandige verordeningbevoegdheid van de Koning zou bestaan om de rechtspositie van gedetineerden te regelen.

De verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet, in hetzelfde lid van de aanhef, dient eveneens te worden geschrapt, nu de voormelde bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 volstaan als rechtsgrond voor het ontwerp en er geen beroep moet worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontwerp, dient het eerste lid van de aanhef te worden geschrapt en dient in het tweede lid (dat het eerste wordt) ook te worden verwezen naar artikel 180 van de basiswet van 12 januari 2005.

6. In de aanhef dient een verwijzing te worden opgenomen naar het koninklijk besluit van 21 mei 1965 ‘houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen’, dat bij artikel 12 van het ontwerp wordt gewijzigd.

Artikel 12

7. In artikel 12, 3°, van het ontwerp dienen de woorden “bij Koninklijk besluit van 28 april 1970” te worden vervangen door de woorden “bij de koninklijke besluiten van 28 april 1970 en 28 december 2006”.

Artikel 14

8. Volgens de gemachtigde zullen de artikelen 81 tot 86, §§ 1 en 2, van de basiswet van 12 januari 2005 en het te nemen besluit in werking treden op 1 januari 2020. Artikel 14 van het ontwerp dient met die datum te worden aangevuld.

*

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution des articles 81 à 86, §§ 1^{er} et 2, de la loi de principes du 12 janvier 2005 'concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus'.

Le chapitre premier définit un certain nombre de notions (article 1^{er} du projet), le chapitre 2 contient des dispositions relatives aux revenus du travail effectué en prison (articles 2 et 3), le chapitre 3 décrit les conditions auxquelles l'activité de formation est assimilée à du travail (article 4), le chapitre 4 établit le montant et les conditions d'octroi de l'allocation de formation (articles 5 à 9), le chapitre 5 concerne le formulaire par lequel le détenu peut demander du travail disponible dans la prison (article 10) et, enfin, le chapitre 6 renferme des dispositions abrogatoires (articles 11 à 13) et règle l'entrée en vigueur des articles 81 à 86, §§ 1^{er} et 2, de la loi de principes du 12 janvier 2005 ainsi que de l'arrêté envisagé (article 14).

4.1. Le projet trouve un fondement juridique dans les dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 mentionnées au deuxième alinéa du préambule du projet, ainsi que dans l'article 180 de la même loi (en ce qui concerne l'article 14, 1^o, du projet).

4.2. La référence à l'article 37 de la Constitution, au premier alinéa du préambule du projet, n'est pas nécessaire et doit être supprimée, d'autant plus qu'elle pourrait donner erronément à penser que le Roi aurait encore un pouvoir réglementaire indépendant pour régler le statut juridique des détenus.

La référence à l'article 108 de la Constitution, dans le même alinéa du préambule, doit également être supprimée, dès lors que les dispositions précitées de la loi de principes du 12 janvier 2005 procurent un fondement juridique suffisant au projet et qu'il ne faut pas invoquer le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique du projet, on supprimera le premier alinéa du préambule, et on visera aussi, dans le deuxième alinéa (qui devient le premier), l'article 180 de la loi de principes du 12 janvier 2005.

6. On insérera, dans le préambule, une référence à l'arrêté royal du 21 mai 1965 'portant règlement général des établissements pénitentiaires', qui est modifié par l'article 12 du projet.

Article 12

7. À l'article 12, 3°, du projet, les mots « par l'arrêté royal du 28 avril 1970 » seront remplacés par les mots « par les arrêtés royaux des 28 avril 1970 et 28 décembre 2006 ».

Article 14

8. Selon le délégué, les articles 81 à 86, §§ 1^{er} et 2, de la loi de principes du 12 janvier 2005 et l'arrêté envisagé entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2020. On complètera l'article 14 du projet en y ajoutant cette date.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME