



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.001/1
van 13 mei 2019

avis 66.001/1
du 13 mai 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
vergoeding van de
gedetineerden die het
slachtoffer zijn van een
penitentiair arbeidsongeval'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'indemnisation des détenus
victimes d'un accident du
travail pénitentiaire'

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 ‘betreffende de vergoeding van de gedetineerden die het slachtoffer zijn van een penitentiair arbeidsongeval’.

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 ‘relatif à l'indemnisation des détenus victimes d'un accident du travail pénitentiaire’.

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 artikel 86, § 3, van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’, dat luidt:

“§3. Bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad worden de regels vastgesteld voor de toekenning van de vergoeding aan gedetineerden die het slachtoffer zijn van een arbeidsongeval in de gevangenis.”

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bepaalt het toepassingsgebied (artikel 1 van het ontwerp), hoofdstuk 2 bevat een aantal definities (artikelen 2 tot 8), hoofdstuk 3 bepaalt de te volgen procedure met het oog op de erkenning van het arbeidsongeval (artikelen 9 tot 12), hoofdstuk 4 regelt de vergoeding in geval van een dodelijk arbeidsongeval (artikelen 13 tot 15), de vergoedingen in geval van tijdelijke en blijvende arbeidsongeschiktheid (artikelen 16 tot 31), en de vergoeding in geval van verergering van een blijvende arbeidsongeschiktheid (artikel 32), het recht op prothesen en orthopedische toestellen (artikelen 33 tot 41), het recht op geneeskundige verzorging (artikelen 42 en 43) en de betaling van de diverse vergoedingen die verschuldigd zijn in het kader van een penitentiair arbeidsongeval (artikelen 44 tot 48) en hoofdstuk 5, ten slotte, bevat een opheffingsbepaling (artikel 49) en regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikel 50).

4.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door het in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp vermelde artikel 86, § 3, van de basiswet van 12 januari 2005, alsook door artikel 180 van dezelfde wet (dit laatste voor artikel 50, 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 ministerieel besluit van 12 juli 1971 ‘houdende algemene instructie voor de strafinrichtingen’, dat bij artikel 49 van het ontwerp wordt gewijzigd.

Artikel 2

7. Uit artikel 2, derde lid, van het ontwerp volgt dat “de opleiding van algemene aard onder de vorm van afstandsonderwijs” voor de toepassing van het ontwerp niet beschouwd wordt als een gelijkgestelde activiteit, in tegenstelling tot andere vormingsactiviteiten die wel als een gelijkgestelde activiteit worden beschouwd. Het verschil in behandeling dat daaruit voortvloeit zal moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Het verdient aanbeveling om die verantwoording op te nemen in het bij het ontworpen besluit gevoegde verslag aan de Koning.

Artikel 8

8. In de Nederlandse tekst van artikel 8 van het ontwerp schrijve men “op de dag van het ongeval”.

Artikel 9

9. Uit het verslag aan de Koning blijkt dat “ook een advocaat aangifte van het ongeval kan doen namens zijn cliënt”. De tekst van artikel 9 van het ontwerp dient op dit punt te worden aangevuld.

Artikel 10

10. Aan het einde van artikel 10 van het ontwerp dient te worden geschreven “en het aan de directeur te bezorgen”.

Artikel 12

11. In artikel 12, eerste lid, van het ontwerp dienen de woorden “na de ontvangst van de aangifte” te worden vervangen door de woorden “na de ontvangst van de documenten vermeld in artikel 11”.

Artikel 21

12. Zoals door de gemachtigde is bevestigd, dient de Nederlandse tekst van artikel 21, tweede lid, van het ontwerp, aan het einde ervan te worden afgestemd op de Franse tekst, door te schrijven “waarin is vastgesteld dat de tijdelijke arbeidsongeschiktheid door consolidatie is geëindigd”.

Artikel 22

13. In artikel 22, eerste lid, van het ontwerp kunnen de woorden “overeenkomstig artikel 25” worden geschrapt.

14. De gemachtigde heeft verklaard dat “ook in geval van genezing de betrokkene recht heeft op betaling van de vergoeding voor tijdelijke ongeschiktheid vanaf de invrijheidstelling tot de datum van genezing” en dat “de hypothese van genezing aan artikel 22, tweede lid, dient te worden toegevoegd”.

Met het voorstel van de gemachtigde om in artikel 22, tweede lid, van het ontwerp benevens van de “consolidatie” ook melding te maken van de “genezing”, kan worden ingestemd, temeer het enkel melding maken van de consolidatie ernstige vragen zou oproepen vanuit het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

Artikel 27

15. De gemachtigde heeft verklaard dat de regeling opgenomen in artikel 27 van het ontwerp zal worden aangepast naar het voorbeeld van die welke is opgenomen in artikel 39 van het ontwerp. Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 29

16. In artikel 29 van het ontwerp ontbreekt wellicht een bepaling die stelt dat de derde geneesheer-deskundige zijn advies aan de minister of zijn gemachtigde zendt en dat dit advies definitief wordt (vgl. artikel 41, tweede lid, van het ontwerp).

Artikel 32

17. In artikel 32 van het ontwerp dienen de woorden “in de vorige onderafdeling van dit besluit” te worden vervangen door de woorden “in onderafdeling 2 van afdeling 2 van dit hoofdstuk”.

18. Artikel 32 van het ontwerp bevat geen regeling van de wijze waarop de minister of zijn gemachtigde in kennis worden gesteld van de verergering van de blijvende ongeschiktheid. In lijn met artikel 21 van het ontwerp, kan er worden voor geopteerd om de vaststelling van de verergering te laten verrichten door de gevangenisarts, wanneer het slachtoffer in de gevangenis verblijft, of door een arts naar keuze, op initiatief van het slachtoffer, als het slachtoffer niet langer in de gevangenis verblijft.

Artikelen 34, 37, 38, 40 en 41

19. In de artikelen 34, 37, 38, 40 en 41 van het ontwerp moet worden verduidelijkt dat die bepalingen telkens betrekking hebben op “de prothesen en orthopedische toestellen”, en niet enkel op “de toestellen”.

Artikel 43

20. Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om in artikel 43 van het ontwerp ook melding te maken van de “heelkundige, farmaceutische en verplegingszorgen”, waarvan immers ook sprake is in artikel 42, eerste lid, van het ontwerp.

Artikel 44

21. In de Nederlandse tekst van artikel 44 van het ontwerp dient het woord “gedetineerden” te worden vervangen door het woord “gedetineerde”.

Artikel 47

22. In artikel 47 van het ontwerp is sprake van “de beslissing tot forfaitaire vergoeding”, doch uit de artikelen 13 tot 15 van het ontwerp blijkt niet op welke wijze of door wie die beslissing wordt genomen. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Il sera ajouté à l'article 15 que le calcul de l'indemnité pour frais funéraires (art. 13), le calcul des frais de transfert (art. 14) seront fixés par décision du Ministre ou de son délégué et que l'accord pour le paiement de l'indemnité forfaitaire de décès (art. 15) figurera également dans cette décision.”

Met het voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

Artikel 49

23. In de Nederlandse tekst van artikel 49 van het ontwerp dienen de woorden “houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen” te worden vervangen door de woorden “houdende algemene instructie voor de strafinrichtingen”.

Artikel 50

24. De datum van inwerkingtreding (1 januari 2020) dient in artikel 50 te worden ingevuld.

*

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 de l'article 86, § 3, de la loi de principes du 12 janvier 2005 'concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus', qui s'énonce comme suit :

« § 3. Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres fixe les règles relatives à l'octroi d'une indemnité aux détenus victimes d'un accident du travail en prison ».

Le chapitre 1^{er} du projet définit le champ d'application (article 1^{er} du projet), le chapitre 2 contient un certain nombre de définitions (articles 2 à 8), le chapitre 3 fixe la procédure à suivre en vue de la reconnaissance de l'accident du travail (articles 9 à 12), le chapitre 4 règle l'indemnité en cas d'accident du travail mortel (articles 13 à 15), les indemnités en cas d'incapacité temporaire ou permanente (articles 16 à 31) et l'indemnité en cas d'aggravation d'une incapacité de travail permanente (article 32), le droit aux prothèses et appareils d'orthopédie (articles 33 à 41), les droits aux soins médicaux (articles 42 et 43) ainsi que le paiement des différentes indemnités dues dans le cadre d'un accident du travail pénitentiaire (articles 44 à 48), et enfin, le chapitre 5 comporte une disposition abrogatoire (article 49) et règle l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé (article 50).

4.1. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 86, § 3, de la loi de principes du 12 janvier 2005, visé au deuxième alinéa du préambule du projet, ainsi que dans l'article 180 de la même loi (en ce qui concerne l'article 50, 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 ministériel du 12 juillet 1971 'portant instructions générales pour les établissements pénitentiaires', qui est modifié par l'article 49 du projet.

Article 2

7. Il se déduit de l'article 2, alinéa 3, du projet que, pour l'application de ce dernier, « la formation à caractère général sous la forme d'un enseignement à distance » n'est pas considérée comme une activité assimilée, contrairement à d'autres activités de formation qui, elles, le sont. La différence de traitement qui en résulte devra pouvoir être justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité. Il est recommandé d'intégrer cette justification dans le rapport au Roi joint à l'arrêté en projet.

Article 8

8. Dans le texte néerlandais de l'article 8 du projet, on écrira « op de dag van het ongeval ».

Article 9

9. Il ressort du rapport au Roi qu'« un avocat peut (...) introduire la déclaration d'accident du travail pour son client ». On complétera le texte de l'article 9 du projet sur ce point.

Article 10

10. À la fin du texte néerlandais de l'article 10 du projet, il y a lieu d'écrire « en het aan de directeur te bezorgen ».

Article 12

11. À l'article 12, alinéa 1^{er}, du projet, les mots « de réception de la déclaration » doivent être remplacés par les mots « de la réception des documents visés à l'article 11 ».

Article 21

12. Comme l'a confirmé le délégué, il convient d'aligner la fin du texte néerlandais de l'article 21, alinéa 2, du projet sur le texte français en écrivant « waarin is vastgesteld dat de tijdelijke arbeidsongeschiktheid door consolidatie is geëindigd ».

Article 22

13. À l'article 22, alinéa 1^{er}, du projet, on supprimera les mots « conformément à l'article 25 ».

14. Le délégué a déclaré que « ook in geval van genezing de betrokkene recht heeft op betaling van de vergoeding voor tijdelijke ongeschiktheid vanaf de invrijheidstelling tot de datum van genezing » et que « de hypothese van genezing aan artikel 22, tweede lid, dient te worden toegevoegd ».

On peut se rallier à la proposition du délégué visant à mentionner à l'article 22, alinéa 2, du projet, outre la « consolidation », également la « guérison », d'autant plus que le fait de ne mentionner que la consolidation pourrait soulever de sérieuses questions du point de vue du principe constitutionnel d'égalité.

Article 27

15. Le délégué a déclaré que le régime inscrit à l'article 27 du projet sera adapté sur l'exemple de celui figurant à l'article 39 du projet. Cette proposition peut être accueillie.

Article 29

16. À l'article 29 du projet, il manque sans doute une disposition indiquant que le troisième médecin expert envoie son avis au ministre ou à son délégué et que cet avis devient définitif (comparer avec l'article 41, alinéa 2, du projet).

Article 32

17. À l'article 32 du projet, il convient de remplacer les mots « dans le présent arrêté à la sous-section précédente » par les mots « dans la sous-section 2 de la section 2 du présent chapitre ».

18. L'article 32 du projet ne règle pas la manière dont le ministre ou son délégué sont informés de l'aggravation de l'incapacité permanente. Dans le droit fil de l'article 21 du projet, on peut choisir de faire constater l'aggravation par le médecin de la prison, lorsque la victime y séjourne, ou par un médecin au choix, à l'initiative de la victime, lorsque celle-ci n'y séjourne plus.

Articles 34, 37, 38, 40 et 41

19. Les articles 34, 37, 38, 40 et 41 du projet doivent préciser que ces dispositions concernent chaque fois « les prothèses et appareils d'orthopédie » et pas uniquement « les appareils ».

Article 43

20. Dans un souci de clarté, il est recommandé, à l'article 43 du projet, de mentionner également les « soins médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques et hospitaliers », dont il est d'ailleurs également question à l'article 42, alinéa 1^{er}, du projet.

Article 44

21. Dans le texte néerlandais de l'article 44 du projet, on remplacera le mot « gedetineerden » par le mot « gedetineerde ».

Article 47

22. L'article 47 du projet fait mention de « la décision d'indemnisation forfaitaire », mais les articles 13 à 15 du projet ne permettent pas de déterminer comment ou par qui cette décision est prise. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Il sera ajouté à l'article 15 que le calcul de l'indemnité pour frais funéraires (art. 13), le calcul des frais de transfert (art. 14) seront fixés par décision du Ministre ou de son délégué et que l'accord pour le paiement de l'indemnité forfaitaire de décès (art. 15) figurera également dans cette décision ».

On peut se rallier à la proposition du délégué.

Article 49

23. Dans le texte néerlandais de l'article 49 du projet, il y a lieu de remplacer les mots « houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen » par les mots « houdende algemene instructie voor de strafinrichtingen ».

Article 50

24. La date d'entrée en vigueur (1^{er} janvier 2020) doit être complétée à l'article 50.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME