



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.344/1
van 18 november 2021

avis 70.344/1
du 18 novembre 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot bepaling van de uitrusting en
de kledijvergoeding die worden
toegekend aan de personeelsleden
van de buitendiensten van het
Directoraat-generaal Penitenciaire
Inrichtingen van de federale
Overheidsdienst Justitie die deel
uitmaken van de bewaking,
techniek en logistiek'

un projet d'arrêté royal
'déterminant l'équipement et
l'indemnité d'habillement alloués
aux membres du personnel des
services extérieurs de la Direction
Générale des Etablissements
Pénitentiaires du Service public
fédéral Justice appartenant à la
surveillance, à la technique et à la
logistique'

Op 21 oktober 2021 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 bepaling van de uitrusting en de kledijvergoeding die worden toegekend aan de personeelsleden van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen van de federale Overheidsdienst Justitie die deel uitmaken van de bewaking, techniek en logistiek’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 november 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 november 2021.

*

Le 21 octobre 2021, 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 ‘déterminant l'équipement et l'indemnité d'habillement alloués aux membres du personnel des services extérieurs de la Direction Générale des Etablissements Pénitentiaires du Service public fédéral Justice appartenant à la surveillance, à la technique et à la logistique’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 novembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2021.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een nieuw systeem in te voeren voor de uniformen van het penitentiair bewakingspersoneel.

Hoofdstuk 1 bevat het toepassingsgebied, de definities en de algemene bepalingen.

Het besluit is van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de Federale Overheidsdienst Justitie die deel uitmaken van de bewaking, techniek en logistiek en die hun functie uitoefenen in de gevangnissen met uitzondering van de detentiehuizen (artikel 1). Deze personeelsleden zijn bij de uitoefening van hun functie verplicht een uniform te dragen en daarvoor krijgen zij bepaalde kledingstukken alsook een aanvullende forfaitaire vergoeding voor de aankoop van niet geleverde onderdelen van het uniform en voor het onderhoud van het uniform (artikel 2, § 1). Wanneer het personeelslid de functie niet meer uitoefent, wordt de levering en uitbetaling geschorst of niet uitgevoerd (artikel 2, § 2).

Hoofdstuk 2 regelt de levering van bepaalde kledingstukken, waarbij onder meer wordt bepaald welke basisuitrusting het personeelslid bij de aanvang van zijn functie ontvangt (artikel 3), welke kledingstukken hij jaarlijks ontvangt (artikel 4) en wanneer het personeelslid graad- en identificatiekentekens ontvangt (artikel 5).

Hoofdstuk 3 regelt de toekenning van een aanvullende forfaitaire kledijvergoeding. Het betreft een jaarlijkse vergoeding voor de door het personeelslid aangekochte kledij waarvan de voorschriften zijn opgenomen in de bijlage bij het ontwerp (artikel 11, §§ 1 tot 3, eerste lid). De Directeur-generaal kan bepalingen vaststellen die afwijken van de kledijvoorschriften en hij bepaalt de modaliteiten voor het dragen van de logo's en kentekens (artikel 11, § 3, tweede lid). Voorts wordt onder meer bepaald wanneer deze forfaitaire vergoeding wordt uitbetaald en gepreciseerd dat het bedrag ervan niet onderworpen is aan de indexeringsregeling (artikel 11, § 4).

Hoofdstuk 4 bevat overgangs-, opheffings- en slotbepalingen.

Voor de kledingstukken die niet geleverd werden overeenkomstig artikel 9 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2009 ‘bepalende de uitrusting en het materiaal dat ter beschikking gesteld wordt van de veiligheidsambten en de penitentiaire beambten van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen bij de Federale Overheidsdienst Justitie’ ontvangt het personeelslid in dienst op 31 december 2020 een vergoeding (artikel 14). Het personeelslid dat reeds in dienst was op 31 december 2021 ontvangt in 2022 de basisuitrusting (artikel 15). Het oude uniform mag worden gedragen tot 31 december 2023 (artikel 16).

Het koninklijk besluit van 18 januari 2005 ‘bepalende de uitrusting en het materiaal dat ter beschikking gesteld wordt van het veiligheidskorps, van de penitentiaire beambten en verplegers van het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen van de Federale Overheidsdienst Justitie’ en het voornoemde ministerieel besluit van 28 oktober 2009 worden opgeheven (artikel 17).

Het is de bedoeling om artikel 14, eerste lid, 4° en 5°, van de wet van 23 maart 2019 ‘betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel’, evenals het ontworpen koninklijk besluit in werking te laten treden op 1 januari 2022, met uitzondering van artikel 14 van het ontwerp, waarvoor reeds een inwerkingtreding op de dag van zijn bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* wordt beoogd (artikel 18).

3. De Koning put de bevoegdheid om het statuut vast te stellen van het federaal openbaar ambt, waartoe de betrokken personeelsleden van de buitendiensten van het directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen behoren, rechtstreeks uit 107, tweede lid, van de Grondwet.

Daarnaast kan voor het ontwerp bijkomend rechtsgrond worden gevonden in artikel 14, eerste lid, 4° en 5°, van de wet van 23 maart 2019, waarbij het bepalen van de samenstelling van het uniform, de kentekens eigen aan de functie en de middelen ter identificatie wordt toevertrouwd aan de Koning.¹

Aangezien deze laatste bepalingen overeenkomstig artikel 18, 1°, van het ontwerp pas in werking treden op 1 januari 2022, kunnen zij echter geen bijkomende rechtsgrond bieden voor artikel 14 van het ontwerp, dat overeenkomstig artikel 18, 2°, van het ontwerp immers reeds in werking treedt op de dag van zijn bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

¹ Wat de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de toekenning van een aanvullende forfaitaire kledijvergoeding betreft, kan daarnaast overigens ook gewezen worden op het koninklijk besluit van 13 juli 2017 ‘tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’ dat ook van toepassing is op de personeelsleden van de buitendiensten van het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen. Uit artikel 97 van dit koninklijk besluit volgt dat een specifieke vergoeding kan worden toegekend aan het personeelslid dat naar aanleiding van de uitoefening van zijn functie andere werkelijke onkosten moet dragen dan die gedekt door de in dit besluit vastgelegde vergoedingen, die niet beschouwd kunnen worden als normaal, of ze nu al dan niet inherent zijn aan de functie, om terugkerende kosten te dekken die werkelijk zijn gemaakt tijdens de uitoefening van de functie. Artikel 100 van dit koninklijk besluit bepaalt dat dergelijke vergoedingen worden vastgelegd in een ministerieel besluit, na overleg in de ministerraad.

VORMVEREISTEN

4. Uit de stukken die aan de afdeling Wetgeving zijn toegezonden, blijkt dat het advies van de inspecteur van Financiën van 5 juli 2021 betrekking heeft op een vorige versie van het ontworpen besluit en dat het ontwerp bovendien ook op een aantal punten zou zijn gewijzigd in vergelijking met die versie. Zoals hierna *sub* 5 zal blijken, betreft ook de aan de afdeling Wetgeving om advies voorgelegde ontwerptekst geen definitieve ontwerptekst. De stellers van het ontwerp dienen bijgevolg na te gaan of over de uiteindelijke ontwerptekst niet opnieuw het advies van de Inspectie van Financiën dient te worden ingewonnen en of deze mogelijk niet opnieuw aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Staatssecretaris van Begroting moet worden onderworpen.

5. In het achtste lid van de aanhef wordt “het protocol nr. XXX van (...) van het Sectorcomité III – Justitie” vermeld. Dit protocol werd niet gevoegd bij de adviesaanvraag. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken en de toelichting door de gemachtigde blijkt dat het protocol nog niet werd ondertekend en dat er sprake is van een “*aangepaste versie van het ontwerp van koninklijk besluit na onderhandelingen met de vakbonden*”. Aldus blijkt de om advies voorgelegde ontwerptekst niet te kunnen worden beschouwd als een definitieve ontwerptekst.

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat in beginsel de afdeling Wetgeving pas om advies kan worden gevraagd nadat het betrokken ontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorlopen en het tot het vaststellen van het ontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad de tekst ervan eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten. Aldus wordt vermeden dat de Raad van State advies zou uitbrengen over een niet-definitieve ontwerptekst en wordt gewaarborgd dat het advies kan worden uitgebracht met volledige kennis van alle ter zake relevante elementen. De stellers van het ontwerp wordt verzocht hiermee in de toekomst rekening te houden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het voormelde protocol of voormeld advies nog wijzigingen zou ondergaan,² moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

² Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De verplicht vervulde vormvereisten dienen in chronologische volgorde te worden weergegeven, te beginnen met de oudste.³

Artikel 1

7. Met het oog op de overeenstemming tussen beide taalversies van de ontworpen tekst, dienen in de Nederlandse tekst in het eerste lid van artikel 1 de woorden “heeft betrekking op” te worden vervangen door de woorden “is van toepassing op” (“s’applique aux”).

In het tweede lid, punt 2°, ontbreekt in de Nederlandse tekst de datum van het koninklijk besluit van 17 augustus 2019 ‘tot uitvoering van de bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden inzake de bestemming van de gevangenen en de plaatsing en de overplaatsing van de gedetineerden’.

Artikel 2

8. Met het oog op de overeenstemming tussen beide taalversies van de ontworpen tekst dienen in het tweede lid de woorden “Hierover wordt het hem toegewezen” te worden vervangen door “Hiervoor wordt hem toegewezen” (“A cet effet, il lui est alloué”).

9. De gemachtigde verklaart over paragraaf 2:

“Het betreft hier niet ziekte of enige andere vorm van afwezigheid. Daarvoor werd een andere oplossing gevonden, meer bepaald het uitbetalen van de vergoeding en toekennen van de kledingstukken op basis van de geleverde prestaties.

Het betreft hier personeelsleden die een andere functie toegekend krijgen, maar wel de graad van penitentiair bewakingsassistent of penitentiair technische assistent blijven behouden. Het is mogelijk dat een personeelslid wordt gedetacheerd naar het centraal bestuur of naar een andere functie zoals ICT, ..., waarbij hij niet meer verplicht is om een uniform te dragen. Het dragen van een uniform is enkel verplicht wanneer men een bewakings- of technische functie op het cellulaire gedeelte in een gevangenis uitoefent. Wanneer een medewerker geen uniform meer moet dragen voor de uitoefening van zijn functie, maakt hij geen aanspraak meer op een kledijvergoeding, noch op de jaarlijkse kledingstukken. Dit is evident.”

Het verdient aanbeveling om deze toelichting op te nemen in het Verslag aan de Koning.

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 34, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 4

10. In het Verslag aan de Koning wordt vermeld dat het personeelslid, naast de basisuitrusting, jaarlijks een aantal kledingstukken ontvangt, “te kiezen uit” bepaalde artikelen. Omwille van de duidelijkheid zou het woord “waaronder”, in artikel 4, § 1, beter worden vervangen door “te kiezen uit”.

11. In de Nederlandse tekst van artikel 4, § 2, eerste streepje, van het ontwerp, dient de zinsnede “in de zin van artikel 1, (tweede) lid, 3°”, te worden ingevoegd tussen de woorden “dagen” en “van het kalenderjaar”. Hetzelfde geldt voor artikel 11, § 2, eerste streepje, van het ontwerp.

Artikel 5

12. In de laatste zin dient het woord “nieuwe” te worden vervangen door “nieuw”.

Artikel 6

13. Met het oog op de overeenstemming tussen beide taalversies van de ontworpen tekst, dienen in de Nederlandse tekst de woorden “dient hij dit uniform te dragen” te worden vervangen door de woorden “draagt hij deze” (“il les portes”).

Artikel 7

14. In het tweede lid dient tussen de woorden “wijzigingen” en “aanbrengen” het woord “aan” te worden gevoegd.

Artikel 11

15. In het tweede lid van paragraaf 3 wordt bepaald dat de Directeur-generaal van het Directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen van de Federale Overheidsdienst Justitie bepalingen kan vaststellen die afwijken van de in de bijlage opgenomen kledijvoorschriften.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

Hierover ondervraagd, antwoordt de gemachtigde:

“Dit kan noodzakelijk zijn bij extreme weersomstandigheden, zoals heel hoge temperaturen.”

In de bepaling wordt dan ook best verduidelijkt dat dit slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk is, waarbij in het Verslag aan de Koning daarover tevens een toelichting wordt gegeven.

16. In paragraaf 4, tweede lid, wordt bepaald dat de aanvullende forfaitaire vergoeding “na het vervallen van de termijn” wordt betaald. De gemachtigde verklaart dat dit “het eerste en het tweede semester” betreft, zoals verder wordt bepaald. Het verdient omwille van de duidelijkheid aanbeveling om deze bepalingen te herschrijven als een tweede lid.

In het laatste lid dienen voorts de woorden “waar het personeelslid tijdens de periode van januari-februari recht op heeft” te worden herschreven als “waar hij recht op heeft tijdens de periode januari-februari”, zodat duidelijk blijkt wanneer de uitbetaling gebeurt.

Artikel 12

17. In de Nederlandse tekst dienen de woorden “en verstrekt de bewijsstukken” te worden vervangen door “en verstrekt ze”. Daarenboven kan het woord “telkens” worden weggelaten omdat dit niets toevoegt.

Artikelen 14 en 18

18. Artikel 14 van het ontwerp bepaalt dat de personeelsleden in dienst op 31 december 2020 een vergoeding ontvangen voor niet-geleverde kledingstukken overeenkomstig artikel 9 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2009. De vergoeding wordt vastgesteld op 0,04 euro per punt. Deze bepaling treedt overeenkomstig artikel 18 in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

Gevraagd waarom niet de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding wordt toegepast, antwoordt de gemachtigde:

“Het is de bedoeling om de kledijachterstand te vergoeden op het budget van 2021. Daarom is het belangrijk dat dit KB nog in werking treedt voor 01/12/2021.”

Aldus blijkt een specifieke reden te bestaan om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten.

Bijlage

19. In de bijlage wordt op gedetailleerde wijze bepaald waaraan de door het personeelslid aangekochte kledingstukken moeten voldoen. Evenwel wordt bij “hoofddeksels” niet gespecificeerd wat daaronder wordt begrepen. Volgens de gemachtigde betreft dit “een muts of pet voor medewerkers die controle opdrachten buiten moeten uitvoeren”. Het verdient aanbeveling om deze specificatie op te nemen in de tekst van de bijlage.

*

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'instaurer un nouveau régime pour les uniformes du personnel de surveillance pénitentiaire.

Le chapitre 1^{er} contient le champ d'application, les définitions et les dispositions générales.

L'arrêté s'applique aux membres du personnel des services extérieurs de la Direction générale des Établissements pénitentiaires du Service public fédéral Justice appartenant à la surveillance, à la technique et à la logistique et qui exercent leur fonction dans les prisons, à l'exception des maisons de détention (article 1^{er}). Ces membres du personnel sont astreints à porter un uniforme dans l'exercice de leurs fonctions et reçoivent à cet effet certains articles d'habillement ainsi qu'une indemnité complémentaire forfaitaire pour l'achat de pièces de l'uniforme non fournies et l'entretien de l'uniforme (article 2, § 1^{er}). Si le membre du personnel cesse d'exercer la fonction, la fourniture et le paiement sont suspendus ou ne sont pas effectués (article 2, § 2).

Le chapitre 2 règle la fourniture de certains articles d'habillement et prévoit notamment quel équipement de base le membre du personnel reçoit lors de son entrée en fonction (article 3), quels articles d'habillement il reçoit chaque année (article 4) et quand le membre du personnel reçoit des insignes de grade et d'identification (article 5).

Le chapitre 3 règle l'octroi d'une indemnité complémentaire forfaitaire d'habillement. Il s'agit d'une indemnité annuelle pour les articles d'habillement achetés par le membre du personnel, dont les prescriptions figurent dans l'annexe du projet (article 11, §§ 1^{er} à 3, alinéa 1^{er}). Le directeur général peut prévoir des dispositions dérogeant au code vestimentaire et fixe les modalités du port des logos et insignes (article 11, § 3, alinéa 2). En outre, il est notamment prévu quand cette indemnité forfaitaire est payée et il est précisé que son montant n'est pas soumis à indexation (article 11, § 4).

Le chapitre 4 contient des dispositions transitoires, abrogatoires et finales.

Le membre du personnel en service au 31 décembre 2020 reçoit une indemnité pour les pièces d'habillement qui n'ont pas été livrées conformément à l'article 9 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2009 'déterminant l'équipement et le matériel mis à la disposition des agents de sécurité et des agents pénitentiaires de la Direction générale des Etablissements pénitentiaires du Service public fédéral Justice' (article 14). Le membre du personnel qui était déjà en service au 31 décembre 2021 reçoit en 2022 l'équipement de base (article 15). L'ancien uniforme peut être porté jusqu'au 31 décembre 2023 (article 16).

L'arrêté royal du 18 janvier 2005 'déterminant l'équipement et le matériel mis à la disposition des agents de sécurité du corps de sécurité, des agents pénitentiaires et des infirmiers de la Direction générale Exécution des Peines et Mesures du Service public fédéral Justice' et l'arrêté ministériel du 28 octobre 2009, précité, sont abrogés (article 17).

L'intention est faire entrer en vigueur l'article 14, alinéa 1^{er}, 4^o et 5^o, de la loi du 23 mars 2019 'concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire', ainsi que l'arrêté royal en projet, le 1^{er} janvier 2022, à l'exception de l'article 14 du projet, pour lequel une entrée en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* est déjà envisagée (article 18).

3. Le Roi puise le pouvoir de fixer le statut de la fonction publique fédérale, dont font partie les membres du personnel concernés des services extérieurs de la Direction générale des Établissements pénitentiaire, directement dans l'article 107, alinéa 2, de la Constitution.

En outre, le projet peut trouver un fondement juridique supplémentaire dans l'article 14, alinéa 1^{er}, 4^o et 5^o, de la loi du 23 mars 2019, qui confie au Roi le soin d'établir les composantes de l'uniforme, les insignes propres à la fonction ainsi que les moyens d'identification ¹.

Dès lors que ces dernières dispositions, conformément à l'article 18, 1^o, du projet, n'entrent en vigueur que le 1^{er} janvier 2022, elles ne peuvent toutefois pas procurer un fondement juridique supplémentaire à l'article 14 du projet qui, conformément à son article 18, 2^o, entre en effet déjà en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

FORMALITÉS

4. Il ressort des pièces transmises à la section de législation que l'avis de l'inspecteur des finances du 5 juillet 2021 porte sur une version antérieure de l'arrêté en projet et qu'en outre, le projet aurait déjà également été modifié sur un certain nombre de points par rapport à cette version. Ainsi qu'il ressortira du point 5 ci-après, le projet de texte soumis pour avis à la section de législation ne concerne pas non plus un projet de texte définitif. Par conséquent, les auteurs du projet devront vérifier si l'avis de l'Inspection des Finances ne doit pas de nouveau être recueilli sur le projet de texte définitif et si celui-ci ne doit pas éventuellement de nouveau être soumis à l'accord préalable du Secrétaire d'État qui a le budget dans ses attributions.

¹ Par ailleurs, en ce qui concerne les dispositions du projet portant sur l'octroi d'une indemnité complémentaire forfaitaire d'habillement, on peut également mentionner l'arrêté royal du 13 juillet 2017 'fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale', qui s'applique également aux membres du personnel des services extérieurs de la Direction générale des Établissements pénitentiaires. Il résulte de l'article 97 de cet arrêté royal qu'une indemnité spécifique peut être accordée au membre du personnel qui est astreint à supporter des frais réels à l'occasion de l'exercice de sa fonction, autres que ceux couverts par les indemnités définies dans cet arrêté, qui ne peuvent être considérés comme normaux, qu'ils soient inhérents ou non à la fonction, et de manière à couvrir des frais récurrents réellement exposés dans l'exercice de la fonction. L'article 100 de cet arrêté royal prévoit que de telles indemnités sont fixées par arrêté ministériel délibéré en Conseil des ministres.

5. Le huitième alinéa du préambule mentionne « le protocole nr. (lire : n°) XXX du (...) du comité de Secteur III – Justice ». Ce protocole n'a pas été joint à la demande d'avis. Il ressort des pièces jointes à la demande d'avis et des explications fournies par le délégué que le protocole n'a pas encore été signé et qu'il est question d'une « *aangepaste versie van het ontwerp van koninklijk besluit na onderhandelingen met de vakbonden* ». Ainsi, le projet de texte soumis pour avis ne semble pas pouvoir être considéré comme un projet de texte définitif.

À cet égard, il convient de rappeler qu'en principe, la section de législation ne peut être consultée qu'à l'issue des différentes étapes de la préparation administrative du projet concerné et après que l'organe compétent pour l'établissement du projet a eu la possibilité d'éventuellement adapter son texte à la lumière des éléments recueillis lors de l'accomplissement des formalités. On évite ainsi que le Conseil d'État donne son avis sur un projet de texte non définitif et on garantit que l'avis peut être rendu sur la base d'une information complète concernant tous les éléments pertinents en cause. Les auteurs du projet sont priés d'en tenir compte à l'avenir.

Si l'avis précité ou le protocole précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État², les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Les formalités obligatoirement accomplies doivent être mentionnées dans l'ordre chronologique, en commençant par la plus ancienne³.

Article 1^{er}

7. Dans un souci de concordance entre les deux versions linguistiques du texte en projet, il convient de remplacer, dans le texte néerlandais de l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er}, les mots « heeft betrekking op » par les mots « is van toepassing op » (« s'applique aux »).

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 2, 2°, il manque la date de l'arrêté royal du 17 août 2019 'portant exécution des dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, relatives à la destination des prisons et au placement et transfèrement des détenus'.

² À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 34, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 2

8. En vue d'assurer la concordance entre les deux versions linguistiques du texte en projet, on remplacera, dans le texte néerlandais de l'alinéa 2, les mots « Hierover wordt het hem toegewezen » par les mots « Hiervoor wordt hem toegewezen » (« À cet effet, il lui est alloué »).

9. Le délégué déclare à propos du paragraphe 2 ce qui suit :

« Het betreft hier niet ziekte of enige andere vorm van afwezigheid. Daarvoor werd een andere oplossing gevonden, meer bepaald het uitbetalen van de vergoeding en toekennen van de kledingstukken op basis van de geleverde prestaties.

Het betreft hier personeelsleden die een andere functie toegekend krijgen, maar wel de graad van penitenciar bewakingsassistent of penitenciar technische assistent blijven behouden. Het is mogelijk dat een personeelslid wordt gedetacheerd naar het centraal bestuur of naar een andere functie zoals ICT, ..., waarbij hij niet meer verplicht is om een uniform te dragen. Het dragen van een uniform is enkel verplicht wanneer men een bewakings- of technische functie op het cellulaire gedeelte in een gevangenis uitoefent. Wanneer een medewerker geen uniform meer moet dragen voor de uitoefening van zijn functie, maakt hij geen aanspraak meer op een kledijvergoeding, noch op de jaarlijkse kledingstukken. Dit is evident ».

Il est recommandé de faire figurer ces précisions dans le rapport au Roi.

Article 4

10. Le rapport au Roi mentionne que le membre du personnel, outre l'équipement de base, recevra chaque année un nombre d'articles d'habillement « à choisir parmi » certains articles. Dans un souci de clarté, mieux vaudrait remplacer, à l'article 4, § 1^{er}, le mot « parmi » par les mots « à choisir parmi ».

11. Dans le texte néerlandais de l'article 4, § 2, premier tiret, du projet, il convient d'insérer le membre de phrase « in de zin van artikel 1, (tweede) lid, 3°, » entre les mots « dagen » et « van het kalenderjaar ». Il en va de même pour l'article 11, § 2, premier tiret, du texte néerlandais.

Article 5

12. Dans la dernière phrase du texte néerlandais, on remplacera le mot « nieuwe » par le mot « nieuw ».

Article 6

13. Dans un souci de concordance entre les deux versions linguistiques du texte en projet, il convient de remplacer dans le texte néerlandais les mots « dient hij dit uniform te dragen » par les mots « draagt hij deze » (« il les porte »).

Article 7

14. À l'alinéa 2 du texte néerlandais, on insérera le mot « aan » entre les mots « wijzigingen » et « aanbrengen ».

Article 11

15. L'alinéa 2 du paragraphe 3 énonce que le directeur général de la Direction générale des Établissements pénitentiaires du Service public fédéral Justice peut prévoir des dispositions dérogeant au code vestimentaire fixé dans l'annexe.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu :

« Dit kan noodzakelijk zijn bij extreme weersomstandigheden, zoals heel hoge temperaturen ».

Mieux vaudrait dès lors préciser dans cette disposition que cette possibilité n'existe que dans des cas exceptionnels, en veillant également à ce que le rapport au Roi donne un commentaire à ce sujet.

16. La paragraphe 4, alinéa 2, énonce que l'indemnité complémentaire forfaitaire est payée « à terme échu ». Le délégué déclare que cette disposition concerne « het eerste en het tweede semester », comme il est prévu ci-après. Par souci de clarté, il est recommandé de refondre ces dispositions en un alinéa 2.

Par ailleurs, dans le dernier alinéa du texte néerlandais, on reformulera les mots « waar het personeelslid tijdens de periode van januari-februari recht op heeft » en « waar hij recht op heeft tijdens de periode januari-februari », de sorte qu'il apparaisse clairement à quel moment le paiement est effectué.

Article 12

17. Dans le texte néerlandais, on remplacera les mots « en verstrekt de bewijsstukken » par les mots « en verstrekt ze ». En outre, le mot « telkens » peut être omis, dès lors qu'il n'ajoute rien. Dans le texte français, on remplacera les mots « chaque fois » par le mot « lorsque ».

Articles 14 et 18

18. L'article 14 du projet dispose que les membres du personnel en service au 31 décembre 2020 reçoivent une indemnité pour les pièces d'habillement qui n'ont pas été livrées conformément à l'article 9 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2009. L'indemnité est fixée à 0,04 euro par point. Conformément à l'article 18, cette disposition entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À la question de savoir pourquoi le délai usuel d'entrée en vigueur n'est pas appliqué, le délégué donne la réponse suivante :

« Het is de bedoeling om de kledijachterstand te vergoeden op het budget van 2021. Daarom is het belangrijk dat dit KB nog in werking treedt voor 01/12/2021 ».

Ainsi, il existe manifestement une raison spécifique justifiant de déroger au délai habituel d'entrée en vigueur des arrêtés.

Annexe

19. L'annexe fixe d'une manière détaillée les spécificités auxquelles les articles d'habillement achetés par le membre du personnel doivent répondre. Toutefois, il n'est pas précisé ce qu'il y a lieu d'entendre par « chapeaux ». Selon le délégué, il s'agit d'« een muts of pet voor medewerkers die controle opdrachten buiten moeten uitvoeren ». Il est recommandé de faire figurer cette précision dans le texte de l'annexe.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME