RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.968/1/V
van 14 augustus 2024

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 20 van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 76.968/1/V
du 14 août 2024

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant exécution de l’article 20 de la loi du 23 mars 2019 concernant l’organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire’

‡LW-CCIYICJFE-HGJGIVT‡

Op 16 juli 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege[*] verlengd tot 3 september 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 20 van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 1 en 8 augustus 2024. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Elly VAN DE VELDE, staatsraad, en Ilse ANNÉ, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd en Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 augustus 2024.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

‡LW-CCIYICJFE-HGJGIVT‡

Le 16 juillet 2024, 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, prolongé de plein droit * jusqu'au 3 septembre 2024, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 20 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations les 1er et 8 août 2024. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Elly VAN DE VELDE, conseiller d'État, et Ilse ANNÉ, greffier.

Les rapports ont été présentés par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section et Peter SCHOLLEN, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 août 2024.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

‡LW-CCIYICJFE-HGJGIVT‡

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 ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om ter uitvoering van artikel 20, derde lid, van de wet van 23 maart 2019 'betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel' artikel 16, §§ 2 en 3, van die wet, die de mogelijkheid behelzen om personeel op te vorderen met het oog op het realiseren van de minimale dienstverlening binnen de gevangenissen, ook van toepassing te verklaren op stakingen die twee dagen niet overschrijden.

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 20, derde lid, van de wet van 23 maart 2019, naar luid waarvan de Koning bepaalt dat personeel kan worden opgevorderd zoals geregeld in artikel 16, §§ 2 en 3, van deze wet, indien uit een evaluatie blijkt dat tijdens een staking die twee dagen niet overschrijdt de minimale penitentiaire diensten bedoeld in artikel 17 ervan niet volledig konden worden gewaarborgd ten gevolge van een gebrek aan personeel.

‡LW-CCIYICJFE-HGJGIVT‡

VORMVEREISTEN

5. Uit artikel 8, 2°, van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 'betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole' blijkt dat voor het ontwerp "de akkoordbevinding" vereist is "van de minister van Ambtenarenzaken".[1]

Het ontwerp is aan de Minister van Ambtenarenzaken (hierna: de minister) voorgelegd teneinde die akkoordbevinding te verkrijgen. De minister koppelt haar akkoord evenwel onder meer aan de voorwaarde dat "het dossier (…) op Ministerraad [wordt] gebracht gezien de sociale onrust die gepaard gaat met dit voorstel en de reeds bestaande onvrede van de vakbonden van het gevangenispersoneel".

Uit het dossier van de adviesaanvraag blijkt niet dat gevolg is gegeven aan de voorwaarde die de minister heeft geformuleerd. Er kan dan ook geen sprake zijn van "een akkoordbevinding van de Minister van Ambtenarenzaken", zoals wordt vermeld in het derde lid van de aanhef van het ontwerp.

Het ontwerp kan pas doorgang vinden na voorlegging ervan aan de Ministerraad, die zich finaal moet uitspreken over het gevolg dat moet worden gegeven aan de voorwaardelijke akkoordbevinding van de Minister van Ambtenarenzaken.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6.1. In het vierde lid van de aanhef voege men de datum van het begrotingsakkoord toe, zijnde "15 juli 2024".

6.2. Het vijfde lid van de aanhef schrijve men als volgt: "Gelet op het protocol van de onderhandelingen nr. 245/1 van het Gemeenschappelijk Comité voor alle Overheidsdiensten, gesloten op 14 juni 2024".

[1] Zie ook adv.RvS 48.437/2 van 12 juli 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 juli 2010 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 maart 2001 betreffende de verloven en de afwezigheden toegestaan aan sommige personeelsleden van de diensten die de Rechterlijke Macht terzijde staan', onder 'Artikelen 4 en 5'. Zie ook adv.RvS 49.563/2 van 18 mei 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 12 september 2011 'tot regeling van de overplaatsing van bepaalde militairen naar het operationeel kader van de federale politie', onder 'Voorafgaande opmerking'.

[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.

‡LW-CCIYICJFE-HGJGIVT‡

Artikel 2

7. Naar luid van artikel 2 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Gevraagd naar een verantwoording hiervoor, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "Gelet op het sociaal klimaat binnen de gevangenissen en de continue dreiging van de vakbonden om te staken, achten wij het noodzakelijk dat dit koninklijk besluit zo snel mogelijk in werking treedt om de rechten van de gedetineerden te garanderen en de goede werking en veiligheid binnen de gevangenissen te verzekeren. Omwille van die reden werd afgeweken van de normale inwerkingtreding."

In het verslag aan de Koning wordt de urgentie waarvan de gemachtigde melding maakt als volgt toegelicht:

> "Na de bespreking van de evaluatie tijdens het overleg van 28 maart 2024 hebben de syndicale organisaties de stakingsaanzegging van 22 maart 2024 onmiddellijk geactiveerd voor een periode van onbepaalde duur en dit vanaf 1 april 2024 om 22u. Bovendien waren er in tientallen gevangenissen diverse werkonderbrekingen, waarbij het personeel weigerde om hun taken uit te voeren. De stakingsaanzegging van 22 maart 2024 werd begin mei 2024 ingetrokken en vervangen door stakingen van maximaal 2 dagen die afwisselend worden geactiveerd in de verschillende provincies. Noch de rechten, noch de veiligheid van de gedetineerden kunnen tijdens deze kortdurende stakingen worden gerespecteerd omdat de minimale bezetting volgens de modelplannen niet wordt gegarandeerd. Na het incident in Antwerpen is duidelijk geworden hoe gevaarlijk dit kan zijn. Voor de goede werking van de gevangenissen is het daarom cruciaal dat we zo snel mogelijk over kunnen gaan tot de uitvoering van artikel 20 en desgevallend het opvorderen van personeelsleden tijdens stakingen tot 2 dagen indien er onvoldoende werkwilligen zijn om de minimale bezetting volgens de modelplannen te garanderen."

Met deze bijzondere redenen om af te wijken van de gewone regel van inwerkingtreding van koninklijke besluiten kan worden ingestemd.

*

‡LW-CCIYICJFE-HGJGIVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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 DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet, en exécution de l'article 20, alinéa 3, de la loi du 23 mars 2019 'concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire', de déclarer l'article 16, §§ 2 et 3, de cette loi, qui prévoit la possibilité de réquisitionner du personnel afin de garantir un service minimum au sein des prisons, également applicable aux grèves qui ne dépassent pas deux jours.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 20, alinéa 3, de la loi du 23 mars 2019, aux termes duquel le Roi prévoit que du personnel peut être réquisitionné selon les modalités prévues à l'article 16, §§ 2 et 3, de cette loi, s'il ressort d'une évaluation que pendant une grève ne dépassant pas deux jours, les services pénitentiaires minimum visés à l'article 17 de cette loi n'ont pas pu être complètement garantis à cause d'un manque de personnel.

‡LW-CCIYICJFE-HGJGIVT‡

FORMALITÉS

5. Il ressort de l'article 8, 2°, de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion' que le projet requiert « l'accord du Ministre de [la] Fonction publique » [1].

Le projet a été soumis à la Ministre de la Fonction publique (ci-après : la ministre) afin d'obtenir cet accord. Toutefois, la ministre subordonne notamment son accord à la condition que « (traduction) le dossier soit porté en Conseil des ministres compte tenu de l'agitation sociale qui va de pair avec cette proposition et le mécontentement déjà existant des syndicats du personnel pénitentiaire ».

Le dossier de la demande d'avis ne fait pas apparaître qu'il a été donné suite à la condition formulée par la ministre. Il ne peut dès lors être question de « l'accord de la Ministre de la Fonction publique », mentionné au troisième alinéa du préambule du projet.

Le projet ne pourra se concrétiser qu'après avoir été soumis au Conseil des ministres, qui doit se prononcer en dernier ressort sur la suite à donner à l'accord conditionnel de la Ministre de la Fonction publique.

Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [2], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6.1. Au quatrième alinéa du préambule, on ajoutera la date de l'accord budgétaire, à savoir le « 15 juillet 2024 ».

6.2. On rédigera le cinquième alinéa du préambule comme suit : « Vu le protocole de négociations n° 245/1 du Comité commun à l'ensemble des services publics, conclu le 14 juin 2024 ».

[1] Voir aussi l'avis C.E. 48.437/2 du 12 juillet 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 juillet 2010 'modifiant l'arrêté royal du 16 mars 2001 relatif aux congés et aux absences accordés à certains membres du personnel des services qui assistent le pouvoir judicaire', sous 'Articles 4 et 5'. Voir également l'avis C.E. 49.563/2 du 18 mai 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 septembre 2011 'organisant le transfert de certains militaires vers le cadre opérationnel de la police fédérale', sous 'Observation préliminaire'.

[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.

‡LW-CCIYICJFE-HGJGIVT‡

Article 2

7. Conformément à l'article 2 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge*. Invité à justifier cette disposition, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Gelet op het sociaal klimaat binnen de gevangenissen en de continue dreiging van de vakbonden om te staken, achten wij het noodzakelijk dat dit koninklijk besluit zo snel mogelijk in werking treedt om de rechten van de gedetineerden te garanderen en de goede werking en veiligheid binnen de gevangenissen te verzekeren. Omwille van die reden werd afgeweken van de normale inwerkingtreding ».

Le rapport au Roi commente l'urgence évoquée par le délégué comme suit :

> « Suite à la discussion de l'évaluation lors de la concertation du 28 mars 2024, les organisations syndicales ont immédiatement activé le préavis de grève du 22 mars 2024 pour une durée indéterminée à partir du 1er avril 2024 à 22h. Par ailleurs, plusieurs arrêts de travail ont eu lieu dans des dizaines d'établissements pénitentiaires, le personnel refusant de travailler pour exercer ses fonctions. Le préavis de grève du 22 mars 2024 a été retiré au début du mois de mai 2024 et remplacé par des grèves d'une durée maximale de 2 jours déclenchées alternativement dans les différentes provinces. Ni les droits ni la sécurité des détenus n'ont pu être respectés pendant ces grèves de courte durée car l'occupation minimale prévus par les plans modèles n'est pas garanti. Après l'incident d'Anvers, il est apparu clairement à quel point cette situation peut être dangereuse. Pour le bon fonctionnement des prisons, il est donc essentiel de pouvoir procéder le plus rapidement possible à l'application de l'article 20 et, si nécessaire, à la réquisition de personnel lors de grèves jusqu'à deux jours si le nombre de personnes prêtes à travailler n'est pas suffisant pour garantir l'occupation minimale selon les plans modèles ».

On peut se rallier à ces motifs particuliers permettant de déroger à la règle usuelle d'entrée en vigueur des arrêtés royaux.

DE GRIFFIER –	DE EERSTE VOORZITTER –
LE GREFFIER	LE PREMIER PRÉSIDENT
Ilse ANNÉ	Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-CCIYICJFE-HGJGIVT‡