

Conseil d'Etat, section de législation, avis 70.344/1 du 18 novembre 2021 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 21 octobre 2021, le Conseil d'Etat, 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'Etat, 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'Etat.

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

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, 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.

PORTEE 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 Etablissements 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 Etablissements 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.

FORMALITES

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'Etat qui a le budget dans ses attributions.

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.

A 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'Etat 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'Etat(2), 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'Etat.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Les formalités obligatoirement accomplies doivent être mentionnées dans l'ordre chronologique, en commençant par la plus ancienne (3).

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^o, 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'.

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 » (« A 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 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 ».

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^o, » 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. A 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 Etablissements 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.

A 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.

Le greffier,

Greet VERBERCKMOES

Le président,

Marnix VAN DAMME

Notes

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 Etablissements 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.

2) A 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'Etat, 2008, recommandation 34, à consulter sur le site internet du Conseil d'Etat (www.raadvst-consetat.be).