KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.485/1
VAN 10 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 5 april 2011 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 mei 2011, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende coördinatie van de wet van 2 juni 2010 houdende bepalingen van het sociaal strafrecht en van de wet van 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal Strafwetboek en betreffende de datum van inwerkingtreding van de wet van 2 juni 2010 houdende bepalingen van het sociaal strafrecht", heeft het volgende advies gegeven:

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 een verordening noodzakelijk is.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Zoals in het opschrift van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wordt vermeld, strekt het ontwerp ertoe de wet van 2 juni 2010 houdende bepalingen van het sociaal strafrecht en de wet van 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal Strafwetboek te coördineren. Tevens wordt de datum van inwerkingtreding bepaald van de voornoemde wet van 2 juni 2010.

2. Als rechtsgrond wordt in de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp verwezen naar, enerzijds, de artikelen 2 tot 6 van de wet van 2 juni 2010 en, anderdeels, artikel 2 van het Sociaal Strafwetboek.

Wat het bepalen van de datum van inwerkingtreding van de wet van 2 juni 2010 betreft, biedt artikel 6 van die wet rechtsgrond. De betrokken wetsbepaling draagt de Koning immers op om voor elk artikel van die wet de dag te bepalen waarop het in werking treedt.

Wat daarentegen de beoogde coördinatie betreft, lijkt enkel artikel 5 van de wet van 2 juni 2010 te kunnen worden in aanmerking genomen als mogelijke rechtsgrond. De betrokken wetsbepaling luidt:

> “De Koning kan de artikelen van deze wet in het Sociaal Strafwetboek invoeren.
>
> Daartoe kan Hij:
>
> 1° de volgorde en de nummering van de artikelen van deze wet veranderen en in het algemeen de teksten naar de vorm wijzigen;
>
> 2° de verwijzingen die voorkomen in de artikelen van deze wet, met de nieuwe nummering overeenbrengen;

3° zonder afbreuk te doen aan de beginselen die in de artikelen van deze wet vervat zijn, de redactie ervan wijzigen om ze onderling te doen overeenstemmen en eenheid in de terminologie te brengen".

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet dat de wet van 2 juni 2010 is geworden, wordt omtrent de aangehaalde wetsbepaling het volgende verduidelijkt:

"Artikel 5 machtigt de Koning om de artikelen 2 en 3 van deze wet in het ontwerp van het Sociaal Strafwetboek in te voegen" [1].

Uit zowel de tekst van artikel 5 van de wet van 2 juni 2010 als de daarop betrekking hebbende verduidelijking in de memorie van toelichting blijkt dat de bevoegdheid die de Koning put uit die wetsbepaling beperkt is tot de invoeging van de artikelen van de voornoemde wet ("deze wet") in het Sociaal Strafwetboek en dat de wijzigingen die hij overeenkomstig het tweede lid van artikel 5 van de wet van 2 juni 2010 kan doorvoeren enkel betrekking kunnen hebben op de invoeging van de betrokken artikelen van de wet van 2 juni 2010 in het Sociaal Strafwetboek.

De bevoegdheid die artikel 5 van de wet van 2 juni 2010 aan de Koning verleent, valt derhalve geenszins gelijk te stellen met een volwaardige opdracht tot coördinatie [2]. Niettemin wordt met de ontworpen regeling blijkbaar een coördinatie van de wet van 2 juni 2010 en het Sociaal Strafwetboek beoogd. Daartoe worden bijvoorbeeld diverse bepalingen van het Sociaal Strafwetboek naar de vorm aangepast of worden deze vervangen, zonder dat daarbij enige samenhang bestaat met de meermaals genoemde wet van 2 juni 2010 [3]. Voorts worden artikelen van het Sociaal Strafwetboek vernummerd, worden kruisverwijzingen aangepast en worden in dat wetboek diverse terminologische wijzigingen aangebracht die verder strekken dan de bevoegdheid die artikel 5 van de wet van 2 juni 2010 aan de Koning verleent en die beperkt is tot de invoeging van de artikelen van deze laatste wet in het Sociaal Strafwetboek.

---

[1] *Parl.St.* Kamer, DOC 52 nr. 1667/01, 346.

[2] Niet enkel is de inhoudelijke draagwijdte van artikel 5 van de wet van 2 juni 2010 te beperkt om als een volwaardige coördinatiemachtiging beschouwd te kunnen worden, zij ontbeert tevens een aantal kenmerken die eigen zijn aan dergelijke machtiging, zoals de vermelding van het vereiste van wettelijke bekrachtiging van de gecoördineerde tekst en de opheffing van de oorspronkelijke wetten. Voor de wijze waarop wetsbepalingen moeten worden gecoördineerd, zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 220, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

[3] Bij wijze van voorbeeld kan gerefereerd worden aan de vormelijke aanpassingen die worden aangebracht in de artikelen 223 en 238 van het Sociaal Strafwetboek (bijlage artikel N.1), en de artikelen 7 en 43 van de wijzigingsbepalingen in het Sociaal Strafwetboek (eveneens bijlage N.1).

Uit wat voorafgaat volgt dat de Koning in artikel 5 van de wet van 2 juni 2010 niet de bevoegdheid vindt om deze wet en de wet van 6 juni 2010 te coördineren, zoals hij met het ontwerp beoogt te doen, maar dat de stellers van het ontwerp zich ertoe dienen te beperken om de artikelen van de wet van 2 juni 2010 in te voegen in het Sociaal Strafwetboek [4]. Andere wijzigingen kunnen, bij gebreke van een coördinatiemachtiging, enkel in het Sociaal Strafwetboek worden aangebracht door de wetgever.

Daarnaast kan de Koning de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van de wet van 2 juni 2010 bepalen.

3. Rekening houdend met wat voorafgaat, onthoudt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich van een nader onderzoek van het om advies voorgelegde ontwerp.

---

[4] Dergelijke invoeging dient te gebeuren op een wijze die niet noopt tot een aanpassing van de interne kruisverwijzingen die nu reeds in het Sociaal Strafwetboek voorkomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw N. VAN LEUVEN, en de Heer F. VANNESTE, auditeurs.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.485/1
DU 10 MAI 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 5 avril 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogée jusq'au 20 mai 2011, sur un projet d'arrêté royal « portant coordination de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social et de la loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social et fixant la date d'entrée en vigueur de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social », a donné l'avis suivant:

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 ce dernier 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

1. Comme le mentionne son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de coordonner la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social et la loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social. Il fixe par ailleurs la date d'entrée en vigueur de la loi précitée du 2 juin 2010.

2. Au titre de fondement juridique, les deux premiers alinéas du préambule du projet font référence aux articles 2 à 6 de la loi du 2 juin 2010, d'une part, et à l'article 2 du Code pénal social d'autre part.

En ce qui concerne la fixation de la date d'entrée en vigueur de la loi du 2 juin 2010, c'est l'article 6 de cette loi qui en procure le fondement juridique. Cette disposition légale délègue en effet au Roi le pouvoir de fixer la date d'entrée en vigueur de chacun des articles de cette loi.

Par contre, en ce qui concerne la coordination projetée, seul l'article 5 de la loi du 2 juin 2010 paraît pouvoir procurer un fondement juridique éventuel. Cette disposition légale s'énonce comme suit :

« Le Roi peut insérer les dispositions de la présente loi dans le Code pénal social.

A cette fin, Il peut :

1° modifier l'ordre, la numérotation et, en général, la présentation des dispositions de la présente loi;

2° modifier les références qui sont contenues dans les dispositions de la présente loi en vue de les mettre en concordance avec la numérotation nouvelle;

3° modifier la rédaction des dispositions de la présente loi en vue d'assurer leur concordance et d'en unifier la terminologie sans qu'il puisse être porté atteinte aux principes inscrits dans ces dispositions ».

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi qui est devenu la loi du 2 juin 2010 précise ce qui suit en ce qui concerne la disposition légale citée:

« L'article 5 habilite le Roi à insérer les articles 2 et 3 de la présente loi dans le projet de Code pénal social » [5].

Tant le texte de l'article 5 de la loi du 2 juin 2010 que les précisions y afférent apportées dans l'exposé des motifs montrent que le pouvoir que le Roi tire de cette disposition légale est limité à l'insertion des articles de la loi précitée (« la présente loi ») dans le Code pénal social et que les modifications qu'il peut apporter conformément à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 2 juin 2010, peuvent uniquement avoir trait à l'insertion des articles concernés de la loi du 2 juin 2010 dans le Code pénal social.

Partant, le pouvoir que l'article 5 de la loi du 2 juin 2010 attribue au Roi, n'est en aucune manière assimilable à une véritable habilitation de coordination [6]. Or, les dispositions en projet visent apparemment à coordonner la loi du 2 juin 2010 et le Code pénal social. À cet effet, différentes dispositions du Code pénal social sont par exemple adaptées du point de vue formel ou sont remplacées sans qu'il y ait à cet égard un lien quelconque avec la loi du 2 juin 2010 maintes fois citées [7]. Ensuite, des articles du Code pénal social sont renumérotés, des renvois sont adaptés et diverses modifications terminologiques sont apportées à ce code qui excèdent le pouvoir accordé au Roi par l'article 5 de la loi du 2 juin 2010, lequel est limité à l'insertion des articles de cette dernière loi dans le Code pénal social.

Il résulte de ce qui précède que l'article 5 de la loi du 2 juin 2010 n'habilite pas le Roi à coordonner cette loi et la loi du 6 juin 2010 comme l'envisage le projet, mais que les auteurs du projet doivent se limiter à insérer les articles de la loi du 2 juin 2010 dans le Code

---

[5] *Doc. parl.* Chambre, DOC 52 n° 1667/01, 346.

[6] Non seulement la portée matérielle de l'article 5 de la loi du 2 juin 2010 est trop limitée pour être considérée comme une véritable habilitation de coordination mais en outre, certaines caractéristiques propres à ce genre d'habilitation font défaut comme la mention de l'exigence de confirmation législative du texte coordonné et l'abrogation des lois initiales. Pour ce qui est des modalités de coordination des dispositions légales, voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* Conseil d'État, 2008, n° 220, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[7] À titre d'exemple, il peut être fait référence aux adaptations formelles apportées aux articles 223 et 238 du Code pénal social (annexe article N.1) et aux articles 7 et 43 des dispositions modificatives du Code pénal social (annexe N.1 également).

pénal social [8]. À défaut d'une habilitation de coordination, c'est au législateur qu'il appartient d'apporter d'autres modifications au Code pénal social.

En outre, le Roi peut fixer la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 2 juin 2010.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État, section de législation, renonce à approfondir l'examen du projet soumis pour avis.

---

[8] Pareille insertion doit se faire de telle façon qu'il ne soit pas nécessaire d'adapter les renvois internes qui figurent déjà dans le Code pénal social.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, L. DENYS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame N. VAN LEUVEN et Monsieur F. VANNESTE, auditeurs.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur M. VAN DAMME.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A. BECKERS M. VAN DAMME