KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.892/1
VAN 23 JUNI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 21 juni 2011 door de Minister van Justitie verzocht hem , binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de artikelen 16, 13°, 17, 20, 63, 70 en 88 van het Sociaal Strafwetboek en tot bepaling [van] de datum van inwerkingtreding van de wet van 2 juni 2010 houdende bepalingen van het sociaal strafrecht", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

> "par le fait que sur base de l'article 111 de la loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social, le Code pénal social entre en vigueur le 1er juillet 2011. Le Conseil consultatif du droit pénal social devait d'abord donner son avis sur le présent projet d'arrëté d'exécution; or, vu les affaires courantes, le projet d'arrêté Royal déterminant la composition et le fonctionnement du Conseil consultatif du droit pénal social ne pouvait, jusqu'à présent, être traité; c'est l'arrêté Royal du 7 juin 2011 qui a institué ce Conseil. Il est donc nécessaire d'assurer la continuité du service public et il s'agit d'éviter en outre qu'à partir du 1er juillet 2011, il subsiste des doutes quant à la possibilité de surveiller le respect de la législation sociale de manière légale et d'encore infliger des amendes administratives".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de artikelen 16, 13°, 17, 20, 63, 70 en 88 van het Sociaal Strafwetboek en de datum van inwerkingtreding te bepalen van de wet van 2 juni 2010 houdende bepalingen van het sociaal strafrecht. Het ontworpen besluit treedt in werking op 1 juli 2011, datum waarop ook het Sociaal Strafwetboek in werking zal treden, overeenkomstig artikel 111 van de wet van 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal Strafwetboek.

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt in hoofdzaak geboden door de voornoemde artikelen van het Sociaal Strafwetboek waaraan met het ontwerp uitvoering wordt gegeven. Daarnaast vindt het ontwerp ook rechtsgrond in artikel 6 van de wet van 2 juni 2010, meer bepaald wat het bepalen van de datum van inwerkingtreding van die wet (artikel 14 van het ontwerp) betreft.

Vooraan in de aanhef dient bijgevolg een verwijzing te worden opgenomen naar artikel 6 van de wet van 2 juni 2010.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Artikel 17, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek bepaalt dat, “onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, (…) de door de Koning aangewezen ambtenaren (…) toezicht [houden] op de naleving van de bepalingen van dit Wetboek, van de wetten bedoeld in Boek 2 van dit Wetboek en van de andere wetten waarvoor zij belast zijn met het toezicht op de naleving ervan, alsmede op de naleving van de bepalingen van de uitvoeringsbesluiten van dit Wetboek en van voormelde wetten”.

Ter uitvoering van artikel 17, eerste lid, bepaalt artikel 1 van het ontwerp dat de van kracht zijnde koninklijke en ministeriële besluiten die de ambtenaren aanduiden bevoegd om toe te zien op de naleving van de sociale wetten bedoeld in boek 2 van het Sociaal Strafwetboek,

van toepassing blijven na de inwerkingtreding van dat wetboek. In bijlage van het ontwerp[1] gaat een lijst van veertig dergelijke besluiten.

Uit de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag kan worden afgeleid dat die uitvoeringsregeling, die in wezen beperkt is tot de bevestiging van de bestaande regeling, voorlopig is, in afwachting van de totstandkoming van de definitieve regeling die thans in voorbereiding is.

Een dergelijke werkwijze, waarbij de bestaande regeling, waarvan de oorspronkelijke rechtsgrond is opgeheven door de inwerkingtreding van het Sociaal Strafwetboek, zonder meer wordt bevestigd, verdient om redenen van transparantie van de regelgeving geen aanbeveling. Nu evenwel een spoedige definitieve regeling is aangekondigd, kan deze uitzonderlijk worden gebillijkt. Het verdient wel aanbeveling om in artikel 1 van het ontwerp te preciseren dat de van kracht zijnde ‘bepalingen’ van de koninklijke en ministeriële besluiten die ambtenaren aanduiden, van toepassing blijven, zoniet blijven ook de andere bepalingen van die besluiten, die geen uitstaans hebben met een dergelijke aanduiding, in beginsel van toepassing.

Bij de definitieve regeling dient er voor gewaakt te worden dat op volkomen wijze uitvoering wordt gegeven aan voornoemd artikel 17, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek, aangezien met het voorliggende ontwerp enkel de ambtenaren worden aangeduid die bevoegd zijn om toe te zien op de naleving van de sociale wetten bedoeld in boek 2 van het Sociaal Strafwetboek, en derhalve niet van het Wetboek als zodanig, noch van de andere wetten waarvoor zij belast zijn met het toezicht op de naleving ervan.

Artikel 7

Artikel 20 van het Sociaal Strafwetboek luidt:

“De sociaal inspecteurs oefenen hun opdrachten uit voorzien van het legitimatiebewijs van hun ambt.

De sociaal inspecteurs moeten hun legitimatiebewijs steeds voorleggen.

De Koning bepaalt het model van dit legitimatiebewijs”.

[1] Aan het einde van die bijlage dient de gebruikelijke formule “Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van ... (datum en opschrift van het ontworpen besluit)” te worden vermeld.

Ter uitvoering van artikel 20, derde lid, bepaalt artikel 7 van het ontwerp dat “de legitimatiebewijzen van de sociaal inspecteurs, gebruikt vóór de inwerkingtreding van het Sociaal Strafwetboek, blijven gelden als legitimatiebewijs na de inwerkingtreding van voormeld wetboek”.

Uit de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag kan worden afgeleid dat die uitvoeringsregeling voorlopig is, in afwachting van de totstandkoming van een definitieve regeling.

Bij die werkwijze kan bijgevolg *mutatis mutandis* hetzelfde worden opgemerkt als hiervoor bij artikel 1 van het ontwerp. Wat de vaststelling van het model van legitimatiebewijs betreft, is de situatie nog pregnanter, nu artikel 7 van het ontwerp niet ertoe strekt een bestaande regeling doch wel een bestaande praktijk te bevestigen.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw N. VAN LEUVEN, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.892/1
DU 23 JUIN 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 21 juin 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal « portant exécution des articles 16, 13°, 17, 20, 63, 70 et 88 du 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:

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit:

> « par le fait que sur base de l'article 111 de la loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social, le Code pénal social entre en vigueur le 1er juillet 2011. Le Conseil consultatif du droit pénal social devait d'abord donner son avis sur le présent projet d'arrêté d'exécution; or, vu les affaires courantes, le projet d'arrêté royal déterminant la composition et le fonctionnement du Conseil consultatif du droit pénal social ne pouvait, jusqu'à présent, être traité; c'est l'arrêté royal du 7 juin 2011 qui a institué ce Conseil. Il est donc nécessaire d'assurer la continuité du service public et il s'agit d'éviter en outre qu'à partir du 1er juillet 2011, il subsiste des doutes quant à la possibilité de surveiller le respect de la législation sociale de manière légale et d'encore infliger des amendes administratives ».

*
* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique, et de l'accomplissement des formalités prescrites.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

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

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de donner exécution aux articles 16, 13°, 17, 20, 63, 70 et 88 du Code pénal social et de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social. L'arrêté en projet entre en vigueur le 1er juillet 2011, date à laquelle le Code pénal social entrera lui aussi en vigueur, conformément à l'article 111 de la loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social.

2. Le fondement juridique du projet est essentiellement conféré par les articles précités du Code pénal social auxquels le projet donne exécution. Le fondement juridique lui est en outre également conféré par l'article 6 de la loi du 2 juin 2010, plus spécifiquement en ce qui concerne la fixation de la date d'entrée en vigueur de cette loi (article 14 du projet).

On insérera au début du préambule une référence à l'article 6 de la loi du 2 juin 2010.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

L'article 17, alinéa 1er, du Code pénal social dispose que, « sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires désignés par le Roi, (…) surveillent le respect des dispositions du présent Code, des lois visées au Livre 2 du présent Code et des autres lois dont ils sont chargés de surveiller le respect, et le respect des dispositions des arrêtés d'exécution du présent Code et des lois précitées ».

En exécution de l'article 17, alinéa 1er, l'article 1er du projet dispose que les arrêtés royaux et ministériels en vigueur désignant les fonctionnaires compétents pour surveiller le respect des lois visées au livre 2 du Code pénal social restent d'application après l'entrée en vigueur du Code précité. Une liste énumérant quarante arrêtés de cette nature est annexée au projet[1].

[1] Il y aura lieu de mentionner à la fin de cette annexe la formule usuelle « Vu pour être annexé à notre arrêté du ... (date et intitulé de l'arrêté en projet) ».

Des documents annexés à la demande d'avis on peut inférer que cette mesure d'exécution, qui se limite essentiellement à confirmer les dispositions existantes, est provisoire, dans l'attente de l'élaboration du régime définitif, actuellement en préparation.

Pareil procédé confirmant sans plus le régime existant dont le fondement juridique initial a été abrogé par l'entrée en vigueur du Code pénal social, n'est pas recommandable pour des raisons de transparence des textes réglementaires. Cependant, dès lors qu'un régime définitif est annoncé à bref délai, ce procédé peut se justifier exceptionnellement. Il est toutefois recommandé de préciser à l'article 1er du projet que les « dispositions » en vigueur des arrêtés royaux et ministériels désignant les fonctionnaires, continuent à s'appliquer. À défaut de précision, les autres dispositions de ces arrêtés qui n'ont aucun rapport avec pareille désignation, continuent, elles aussi, en principe, à s'appliquer.

Les dispositions définitives veilleront à donner une exécution complète à l'article 17, alinéa 1er, précité, du Code pénal social, puisque le projet à l'examen désigne seulement les fonctionnaires qui sont compétents pour veiller au respect des lois sociales visées au livre 2 du Code pénal social, et non pas, par conséquent, du Code en tant que tel, ni des autres lois dont ils doivent surveiller le respect.

Article 7

L'article 20 du Code pénal social dispose ce qui suit :

« Les inspecteurs sociaux exercent leurs missions munis du titre de légitimation de leurs fonctions.

Les inspecteurs sociaux doivent toujours présenter leur titre de légitimation.

Le Roi détermine le modèle de ce titre de légitimation ».

En exécution de l'article 20, alinéa 3, l'article 7 du projet dispose que « les pièces justificatives des inspecteurs sociaux utilisées avant l'entrée en vigueur du Code pénal social continuent de servir de titre de légitimation après l'entrée en vigueur du Code précité ».

Les documents annexés à la demande d'avis laissent entendre que cette mesure d'exécution est provisoire, en attendant l'élaboration d'un système définitif.

Ce procédé appelle donc, *mutatis mutandis*, la même observation que celle faite ci-dessus pour l'article 1er du projet. En ce qui concerne la détermination du modèle de titre de légitimation, le problème est d'autant plus évident que l'article 7 du projet n'a pas pour objet de confirmer une règle existante mais bien une pratique existante.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme. N. VAN LEUVEN, auditeur.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A. BECKERS M. VAN DAMME