



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.288/1
van 30 april 2020

avis 67.288/1
du 30 avril 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'wat de controle in
bedrijven op de dringende
maatregelen om de
verspreiding van het
coronavirus te beperken
betreft'

un projet d'arrêté royal 'relatif
au contrôle dans les entreprises
des mesures d'urgence pour
limiter la propagation du
coronavirus COVID-19'

Op 23 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'wat de controle in bedrijven op de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus te beperken betreft'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 april 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 april 2020.

*

Le 23 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au contrôle dans les entreprises des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 avril 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 avril 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“En raison de l’urgence motivée par l’évolution très rapide de la situation en Belgique et dans les Etats proches, du franchissement du seuil d’une pandémie, décrété par l’Organisation mondiale de la Santé (OMS), du temps d’incubation du coronavirus COVID-19 et de l’augmentation de la taille et du nombre des chaînes de transmission secondaires et par le fait qu’il est indispensable de pouvoir contrôler dans [les] entreprises le respect des mesures prises sans délai, il me serait agréable que l’avis soit rendu dans le délai prescrit par l’article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées.”

*

2. 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit regelt de controle door bepaalde sociaal inspecteurs op de naleving van de verplichtingen die worden opgelegd door het ministerieel besluit van 23 maart 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ op de arbeidsplaatsen.

Hiertoe wordt een nieuw artikel 6/6 in het koninklijk besluit van 1 juli 2011 ‘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’ ingevoegd (artikel 1 van het ontwerp). Deze bepaling houdt op uitwerking te hebben op het ogenblik waarop de verplichtingen ten aanzien van de bedrijven die worden opgelegd door het ministerieel besluit van 23 maart 2020 ophouden van toepassing te zijn (artikel 2). Het te nemen besluit treedt in werking vanaf de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 3).

4.1. Volgens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond gezocht in artikel 17 van het Sociaal Strafwetboek, dat luidt als volgt:

“Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, houden de door de Koning aangewezen ambtenaren, de door de bevoegde overheden aangewezen ambtenaren, evenals de sociaal inspecteurs toezicht 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.

De Koning wijst de wetten en de uitvoeringsbesluiten aan waarvoor de diensten, waartoe de sociaal inspecteurs behoren, bevoegd zijn.”

4.2. Op grond van artikel 17 van het Sociaal Strafwetboek heeft de Koning de bevoegdheid om, enerzijds, de ambtenaren aan te wijzen die toezicht uitoefenen op de naleving van de in die bepaling bedoelde wetten en uitvoeringsbesluiten waarvoor de wetgever uitdrukkelijk heeft bepaald dat de opsporing, de vaststelling en de bestraffing van inbreuken erop gebeurt overeenkomstig het Sociaal Strafwetboek (eerste lid), en anderzijds, te bepalen welke diensten bevoegd zijn voor het toezicht op de verschillende in het eerste lid bedoelde wetten en uitvoeringsbesluiten (tweede lid).

4.3. Het ontworpen artikel 6/6, derde en vierde lid, van het koninklijk besluit van 1 juli 2011 bepaalt dat de inbreuken worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig het Sociaal Strafwetboek en dat de sociaal inspecteurs beschikken over de in de artikelen 23 tot 49 van het Sociaal Strafwetboek bedoelde bevoegdheden wanneer zij, ambtshalve of op verzoek, optreden in het kader van hun opdracht tot informatie, bemiddeling en toezicht inzake de naleving van de bepalingen van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Uit hetgeen hiervoor is opgemerkt met betrekking tot de draagwijdte van artikel 17 van het Sociaal Strafwetboek volgt dat de Koning geen bevoegdheid ontleent aan dat artikel om te bepalen dat de inbreuken op het ministerieel besluit van 23 maart 2020 worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig het Sociaal Strafwetboek en om wat dat betreft de toepassing van de artikelen 23 tot 49 van dat Wetboek te bevestigen en nader te regelen.

Aangezien de inbreuken op het voornoemde ministerieel besluit niet vallen onder het Sociaal Strafwetboek, kan de Koning evenmin op grond van artikel 17 ervan de ambtenaren aanwijzen die bevoegd zijn om toezicht uit te oefenen op de naleving van dat ministerieel besluit.

De ontworpen regeling ontbeert bijgevolg rechtsgrond in al haar onderdelen.

4.4. Vermits artikel 17 van het Sociaal Strafwetboek, waarnaar in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen, voor de Koning geen rechtsgrond biedt om de voorliggende regeling aan te nemen, is er nood aan een uitdrukkelijke wettelijke basis voor de toepassing van het Sociaal Strafwetboek op de inbreuken op het ministerieel besluit van 23 maart 2020. Een wetgevend initiatief of, in voorkomend geval, het aannemen van een bijzonderemachtenbesluit, voor zover dat laatste inpasbaar is in de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID 19(II)’ zijn daartoe de aangewezen weg.

4.5. Gelet op het voorgaande, onthoudt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich van een nader onderzoek van het ontwerp.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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 dans la demande d'avis comme suit :

« En raison de l'urgence motivée par l'évolution très rapide de la situation en Belgique et dans les États proches, du franchissement du seuil d'une pandémie, décrété par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), du temps d'incubation du coronavirus COVID-19 et de l'augmentation de la taille et du nombre des chaînes de transmission secondaires et par le fait qu'il est indispensable de pouvoir contrôler dans [les] entreprises le respect des mesures prises sans délai, il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois 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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis règle le contrôle par certains inspecteurs sociaux du respect des obligations imposées par l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19' sur les lieux de travail.

À cet effet, un article 6/6, nouveau, est inséré dans l'arrêté royal du 1^{er} juillet 2011 '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' (article 1^{er} du projet). Cette disposition cesse de produire ses effets au moment où les obligations à l'égard des entreprises prévues dans l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 cessent de s'appliquer (article 2). L'arrêté envisagé entre en vigueur dès sa publication au *Moniteur belge* (article 3).

4.1. Selon le premier alinéa du préambule du projet, le fondement juridique du régime en projet est recherché dans l'article 17 du Code pénal social, qui s'énonce comme suit :

« Sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires désignés par le Roi, les fonctionnaires désignés par les autorités compétentes, ainsi que les inspecteurs sociaux 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.

Le Roi désigne les lois et les arrêtés d'exécution pour lesquels les services dont les inspecteurs sociaux relèvent sont compétents ».

4.2. En vertu de l'article 17 du Code pénal social, le Roi a le pouvoir, d'une part, de désigner les fonctionnaires qui surveillent le respect des lois et des arrêtés d'exécution visés dans cette disposition pour lesquels le législateur a expressément prévu que les infractions à ceux-ci sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au Code pénal social (alinéa 1^{er}) et, d'autre part, de déterminer les services qui sont compétents pour la surveillance des différentes lois et des différents arrêtés d'exécution visés à l'alinéa 1^{er} (alinéa 2).

4.3. L'article 6/6, alinéas 3 et 4, en projet, de l'arrêté royal du 1^{er} juillet 2011 prévoit que les infractions sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au Code pénal social et que les inspecteurs sociaux disposent des pouvoirs visés aux articles 23 à 49 du Code pénal social lorsqu'ils agissent d'initiative ou sur demande dans le cadre de leur mission d'information, de conseil et de surveillance relative au respect des dispositions de l'arrêté ministériel précité du 23 mars 2020.

Il découle des observations formulées ci-dessus à propos de la portée de l'article 17 du Code pénal social que cet article ne confère au Roi aucun pouvoir pour disposer que les infractions à l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au Code pénal social, ni, à cet égard, pour confirmer l'application des articles 23 à 49 de ce code et en définir les modalités.

Dès lors que les infractions à l'arrêté ministériel précité n'entrent pas dans le champ d'application du Code pénal social, le Roi ne peut pas davantage, sur la base de l'article 17 de ce code, désigner les fonctionnaires compétents pour surveiller le respect de cet arrêté ministériel.

Le régime en projet est par conséquent dépourvu de fondement juridique dans tous ses éléments.

4.4. L'article 17 du Code pénal social, visé au premier alinéa du préambule du projet, ne procurant pas de fondement juridique au Roi pour adopter le régime à l'examen, une base légale expresse est nécessaire pour pouvoir appliquer le Code pénal social aux infractions à l'arrêté ministériel du 23 mars 2020. Une initiative législative ou, le cas échéant, l'adoption d'un arrêté de pouvoirs spéciaux, pour autant que ce dernier puisse s'inscrire dans le cadre de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)' constituent la voie indiquée à cet effet.

4.5. Eu égard à ce qui précède, le Conseil d'État, section de législation, s'abstient de poursuivre l'examen du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME