

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 mars 2005

PROJET DE LOI

**modifiant diverses dispositions légales en
matière de droit pénal social**

AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA JUSTICE

Document précédent :

Doc 51 **1610/ (2004/2005)** :
001 : Projet de loi.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 maart 2005

WETSONTWERP

**tot wijziging van diverse wettelijke
bepalingen met betrekking tot het sociaal
strafrecht**

ADVIES VAN DE HOGE RAAD
VOOR DE JUSTITIE

Voorgaand document :

Doc 51 **1610/ (2004/2005)** :
001 : Wetsontwerp.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif

QRVA : Questions et Réponses écrites

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)

CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue)

CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)

PLEN : Séance plénière

COM : Réunion de commission

MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer

QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)

CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft)

CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)
(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : Plenum

COM : Commissievergadering

MOT : Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des

représentants

Commandes :

Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :

Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

SECTION I: INTRODUCTION

Par courrier du 27 janvier 2005, la Ministre de la justice a, conformément à l'article 259bis-12, du Code judiciaire, sollicité l'avis du Conseil supérieur de la Justice concernant le projet de loi modifiant diverses dispositions légales en matière de droit pénal social.

Le projet de loi introduit deux réformes.

La première concerne la création d'une chambre correctionnelle spécialisée en matière de droit pénal social tant au niveau des tribunaux de première instance que des cours d'appel, qui connaît de manière exclusive des affaires pénales à caractère social. Le juge unique du tribunal de première instance siégeant dans la chambre spéciale du tribunal correctionnel devra suivre une formation spécifique. La présence d'un juge du tribunal du travail dans la chambre spéciale siégeant à trois juges et la présence d'un conseiller à la cour du travail, suffisent à garantir la spécialisation de ces chambres.

La seconde institue une action spécifique en faveur de l'auditorat du travail en matière civile et qui devrait être un instrument de dépenalisation « favorisant la régularisation des infractions » du droit social lorsqu'elle est préférable à leur répression. Le projet de loi prévoit pour toutes les infractions aux lois et règlements qui relèvent de la compétence des juridictions du travail, plus particulièrement dans les situations qui touchent l'ensemble du personnel d'une entreprise et qui ne nécessitent pas de poursuites pénales, de permettre à l'auditorat du travail d'intenter une action au civil. L'introduction de l'action au civil par l'auditorat met fin à l'action pénale relativement aux mêmes faits.

Le projet de loi ayant un impact sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire et sur l'image de la justice, le Conseil supérieur estime devoir rendre un avis en cette matière.

SECTION II: LIGNES DE FORCE DE L'AVIS

1. Création d'une chambre correctionnelle spécialisée

- Le C.S.J. s'interroge sur la nécessité d'une intervention législative dans la mesure où l'on touche ici à une question qui relève de la bonne gestion d'une juridiction et donc de la compétence du chef de corps. En effet le système actuel, qui n'a jusqu'ores fait l'objet d'aucune critique et à propos duquel aucun dysfonctionnement n'a été mis à jour, apparaît comme étant satisfaisant.

- La réforme proposée repose sur le volontariat. Les juges ou conseillers des juridictions du travail doivent consentir à leur délégation au sein des chambres correctionnelles selon le cas du tribunal de première instance ou de la cour d'appel. La loi ne pourrait donc pas être appliquée dans l'hypothèse où le siège du tribunal spécialisé ne peut être constitué.

AFDELING I: INLEIDING

De minister van Justitie heeft, bij brief van 27 januari 2005, overeenkomstig artikel 259bis-12 van het Gerechtelijk Wetboek, de Hoge Raad voor de Justitie verzocht een advies te verstrekken over het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met betrekking tot het sociaal strafrecht.

Het wetsontwerp beoogt twee hervormingen.

De eerste is de oprichting van een gespecialiseerde correctionele kamer in de rechtbank van eerste aanleg en het hof van beroep, die uitsluitend kennis neemt van de inbreuken op het sociaal strafrecht. De alleenzetelend rechter van de rechtbank van eerste aanleg die zetelt in de gespecialiseerde correctionele kamer zal een specifieke opleiding krijgen. De aanwezigheid van een rechter in de arbeidsrechtbank in de speciale kamer met drie rechters en de aanwezigheid van een raadsheer in het arbeidshof, garanderen de specialisatie van deze kamers.

De tweede is het toekennen van een bijzondere rechtsvordering aan het arbeidsauditoraat in burgerlijke zaken, wat een depenalisering en «regularisatie zou kunnen begunstigen van inbreuken op het sociaal recht», in de gevallen dat deze te verkiezen is boven een repressief optreden. Het wetsontwerp beoogt voor alle inbreuken op wetten en verordeningen die behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten en meerbepaald in die gevallen die het geheel van het personeel van een onderneming raken, en die geen strafrechtelijke vervolging vereisen, de mogelijkheid voor het arbeidsauditoraat om bij de arbeidsrechtbank een rechtsvordering in te stellen. Het instellen van de rechtsvordering door het auditoraat verhindert wel het instellen van een strafvordering met betrekking tot dezelfde feiten.

Vermits dit wetsontwerp een weerslag heeft op de werking van de rechterlijke orde en op het beeld van justitie, is de Hoge Raad van oordeel dat hij hierover een advies moet geven.

AFDELING II: KRACHTLIJNEN VAN HET ADVIES

1. Oprichting van een speciale correctionele kamer

- De HRJ stelt zich vragen bij de noodzaak van een wettelijke regeling omdat dit raakt aan het beheer van de rechtbank en dus aan de bevoegdheid van de korpschef. De bestaande regeling is immers blijkbaar een goede regeling die totnogtoe niet onderhevig was aan kritiek en waarvoor geen disfuncties bekend zijn.

- De voorgestelde hervorming staat en valt met de bereidwilligheid van een rechter/raadsheer om te gaan zetelen in een andere rechtbank/hof. Dit systeem kan tot gevolg hebben dat de wet niet kan worden toegepast, namelijk wanneer de zetel van de gespecialiseerde kamer niet kan worden samengesteld.

- Le fait de conférer une compétence exclusive à des chambres correctionnelles spécialisées en droit pénal social aura pour conséquence que ces chambres seront également compétentes pour traiter les affaires connexes à une affaire de droit pénal social. L'idée de la spécialisation « limitée » est dès lors compromise.

2. Action en faveur de l'auditorat du travail

- L'idée de confier une action collective à l'auditorat de travail afin de permettre à tous les travailleurs de tirer bénéfice de la décision à portée collective paraît séduisante. Toutefois la justification ne paraît pas convaincante compte tenu de l'assistance ou de la représentation possible du travailleur par une organisation syndicale dans le cadre d'un procès civil.

- Si l'action collective doit être retenue, le C.S.J. est d'avis qu'il serait préférable de réfléchir à une modification des dispositions du Code judiciaire à cet effet plutôt que de recourir à l'intervention exclusive de l'auditorat du travail compte tenu des difficultés dénoncées dans le présent avis. Le projet soulève en effet une série de questions quant à l'application des règles de la procédure civile.

- Si la préoccupation majeure du législateur est de permettre une dépenalisation des infractions à la législation sociale, l'on peut se demander s'il ne serait pas préférable de revoir la législation elle-même afin de faire sortir certaines dispositions du droit pénal social.

- Le législateur confie dans le projet de loi une «action collective» au ministère public, en dehors des cas qui intéressent l'ordre public, sans pour autant préciser quelles sont les règles de procédure qui seront spécifiquement attachées à ce type d'action.

- Il n'est pas concevable que le projet de loi permette que cette action collective puisse porter atteinte aux droits individuels des victimes (la partie civile).

SECTION III: DÉVELOPPEMENTS

1. Création d'une chambre correctionnelle spécialisée

A. Sur les objectifs du projet

1. Le système actuel, qui n'a jusqu'ores fait l'objet d'aucune critique et à propos duquel aucun dysfonctionnement n'a été mis à jour, apparaît comme étant satisfaisant. L'exposé des motifs ne donne du reste aucune précision quant à la charge de travail des chambres correctionnelles qui traitent actuellement du droit pénal social, que ce soit en première instance ou en degré d'appel, et n'invoque pas une quelconque inefficacité de celles-ci.

Il n'est pas davantage précisé quel est le nombre d'affaires concernées, de même qu'il n'est nullement question d'un quelconque retard dans le traitement de ce contentieux.

- Door een exclusieve bevoegdheid toe te kennen aan een gespecialiseerde correctionele kamer zullen deze kamers ook bevoegd zijn voor de zaken waarin er samenloop is met een gemeenrechtelijke inbreuk. Het principe van de «beperkte» specialisatie zal in het gedrang komen.

2. Rechtsvordering voor het arbeidsauditoraat

- De idee om de arbeidsauditeur een collectieve vordering toe te kennen, die alle werknemers moet toelaten voordeel te halen uit de beslissing met algemene draagwijdte, lijkt aantrekkelijk. De verantwoording overtuigt echter niet, rekening houdend met het feit dat de werknemer in een burgerlijke procedure kan worden bijgestaan of vertegenwoordigd door de vakorganisaties.

- De HRJ is van oordeel dat indien men de collectieve vordering wenst in te voeren, het meer aangewezen zou zijn na te denken over een wijziging van de betrokken bepalingen van het gerechtelijk wetboek, in plaats van over te gaan tot de exclusieve tussenkomst van het auditoraat, rekening houdend met de moeilijkheden die in dit advies ter sprake komen. Het ontwerp werpt immers een reeks vragen op in verband met de toepassing van de regels van de burgerlijke procedure.

- Indien het de bekommernis is van de wetgever om een depenalisering van de inbreuken op het sociaal recht te bekomen, is het dan niet wenselijker om de reglementering zelf te herzien en een aantal strafbepalingen in het sociaal recht af te schaffen?

- De wetgever kent het arbeidsauditoraat een «collectieve vordering» toe in handen van het openbaar ministerie, ook buiten de gevallen die de openbare orde aanbelangen, zonder duidelijk te bepalen welke specifieke procedureregels van toepassing zijn op dit soort vordering.

- Het is niet denkbeeldig dat het wetsontwerp het mogelijk maakt dat deze collectieve vordering de individuele rechten van de slachtoffers (burgerlijke partij) zou kunnen aantasten.

SECTION III: BESPREKING

1. Oprichting van een speciale correctionele kamer

A. Doel

1. De bestaande regeling is blijkbaar een goede regeling die totnogtoe niet onderhevig was aan kritiek en waarvoor geen disfuncties bekend zijn. De memorie van toelichting bevat geen informatie over de huidige werklast en (in)efficiëntie van de correctionele kamers die sociaalrechtelijke strafzaken behandelen en evenmin over de wijze waarop die behandeling geschiedt bij de hoven van beroep.

Er wordt niet aangegeven om hoeveel zaken het gaat. Er wordt ook geen melding gemaakt van achterstand in de behandeling van deze zaken.

Il importe de relever qu'une spécialisation de fait au sein des chambres correctionnelles dans ce type d'affaires existe déjà indépendamment de toute réglementation légale. L'on s'interroge sur la nécessité d'une intervention législative dans la mesure où l'on touche ici à une question qui relève de la bonne gestion d'une juridiction (management) et, partant, de la compétence du chef de corps, lequel est le mieux à même de gérer ce contenu avec la souplesse requise en fonction des possibilités de sa juridiction (voir également le point 3).

Si une réforme des juridictions et de la procédure peut être envisagée même lorsque des faiblesses ne sont pas constatées, encore convient-il que les réformes démontrent à tout le moins leur utilité. Tel n'est pas le cas en l'espèce. La question de la plus-value du système proposé reste posée.

2. L'idée de tendre vers une dépenalisation du droit pénal social en confiant une action particulière, de nature civile, à l'auditorat du travail (voir le titre 2), aura pour conséquence une diminution du nombre d'affaires de droit pénal social à traiter par les chambres correctionnelles. La nécessité de l'instauration de chambres spécialisées peut dès lors être mise en doute. Le projet de loi paraît sur ce point manquer de cohérence.

3. L'on peut se poser la question de savoir pour quels motifs une chambre spécialisée doit être instaurée pour le droit pénal social et pas pour d'autres matières spécifiques telles que, par exemple, le droit de l'environnement. Il paraît préférable de laisser la liberté du choix des spécialisations des chambres au chef de corps, certainement dans les petites entités. Toute souplesse dans la gestion de la juridiction risque d'être compromise dans l'hypothèse où la spécialisation est imposée par la loi.

4. La spécialisation proposée de la chambre correctionnelle devrait en principe avoir un effet bénéfique sur la charge de travail en raison du traitement plus rapide des affaires que cela engendre. La pratique montre cependant que ce type d'affaire est généralement traité par une chambre à juge unique et non pas par une chambre à trois juges. L'impact du système proposé quant à l'allègement de la charge de travail au niveau du tribunal de première instance sera donc limité. Par ailleurs cet impact sera limité aux deux degrés de juridiction s'il n'est pas expressément prévu que les juges et conseillers sociaux appelés à siéger dans ces chambres spécialisées ne bénéficient pas d'une formation en droit pénal et en procédure pénale. L'avant-projet ne prévoit en effet rien à cet égard (voir point b).

5. Subsidiairement, le projet de loi prévoit que le juge correctionnel appelé à siéger seul dans une chambre spécialisée bénéficie d'une formation permanente en droit social. Il conviendrait de prévoir également une formation en droit pénal et en procédure pénale pour les magistrats venant des juridictions sociales. Il conviendrait en effet, en termes d'efficacité, qu'ils puissent rédiger des jugements ou arrêts s'ils ne bénéficient pas d'une connaissance approfondie de cette matière. Au demeurant, l'investissement personnel et le coût d'une telle for-

Er is *de facto* al een specialisatie binnen de correctionele rechtbanken, in die zin dat sociaalrechtelijke strafzaken nu al door speciale kamers worden behandeld, los van een wettelijke regeling. Men kan zich vragen stellen bij de noodzaak van een wettelijke regeling omdat dit raakt aan het beheer (management) van de rechtbank en dus aan de bevoegdheid van de korpschef, die over de nodige soepelheid moet kunnen beschikken om de behandeling van dit soort geschillen te organiseren in functie van de specificiteit van zijn rechtbank (zie ook het derde punt).

Hervormingen van het gerecht en de rechtsbedeling mogen worden doorgevoerd, ook wanneer er geen feiten worden vastgesteld in de bestaande regeling, maar dan moeten de hervormingen minstens een aantoonbaar nut en toegevoegde waarde hebben. Dit wordt niet aangetoond. De vraag rijst dan ook naar de meerwaarde van de beoogde hervorming.

2. Indien men aan het arbeidsauditoraat een bijzondere rechtsvordering toekent (zie titel 2) met het oog op een depenalisering van het sociaal strafrecht, zullen er minder zaken voor de correctionele rechtbank gebracht worden. De vraag rijst dan nog meer naar het nut van de oprichting van een speciale correctionele kamer. Het voorontwerp lijkt op dit punt niet coherent.

3. Men kan zich afvragen waarom er een speciale kamer dient opgericht te worden voor de zaken van sociaal strafrecht en niet voor andere bijzondere materies, zoals bij voorbeeld milieuzaken. Het lijkt verkieslijk de korpschef zelf de vrijheid te geven (zeker in kleinere rechtbanken) om al dan niet bepaalde kamers te specialiseren in bepaalde materies. Deze soepelheid in het beheer/management van de rechtbank laat toe in te spelen op bepaalde trends en specialisaties en riskeert verloren te gaan indien dit voor alle rechtbanken bij wet wordt opgelegd.

4. De specialisatie van een kamer zou in principe ook een positieve invloed kunnen hebben op de werklast (snellere behandeling van de zaak) bij de betrokken correctionele rechtbanken. In de praktijk blijkt nochtans dat op het niveau van de eerste aanleg de zaak bijna steeds door een alleenzettelend correctioneel rechter wordt behandeld en niet door een kamer met drie rechters. De impact van de voorgestelde maatregel op de werklast van de correctionele rechtbank van eerste aanleg zal dus miniem zijn. Bovendien zal op beide niveaus de impact op de werklast miniem zijn indien niet wordt voorzien dat de raadsheren in het arbeidshof die zetelen in de speciale kamer opgeleid worden in het strafrecht en het strafprocesrecht. Het voorontwerp voorziet daar echter niet in (zie punt b).

5. In ondergeschikte orde, de correctionele rechter die alleen zetelt in de gespecialiseerde correctionele kamer krijgt een speciale en voortdurende opleiding. Waarom is dan voor de arbeidsrechter en de raadshere in sociale zaken die zetelt in de gespecialiseerde correctionele kamer met drie rechters in het ontwerp geen opleiding in het strafrecht en het strafprocesrecht voorzien? Zij zullen immers ook ontwerpen van vonnissen of arresten moeten opstellen. Zonder een grondige kennis van het strafrecht lijkt dit niet realistisch. Anderzijds wegen de kost en de moeite

mation ne peut se concilier avec la désignation de ces magistrats pour une durée limitée en principe à un an.

Par ailleurs il importe de relever que le juge d'instruction, qui aura aussi à connaître de ce contentieux particulier, ne bénéficiera pas quant à lui d'une formation spécifique.

B. Sur les principes

La réforme proposée repose sur le volontariat. Les juges ou conseillers des juridictions du travail doivent consentir à leur délégation au sein des chambres correctionnelles selon le cas du tribunal de première instance ou de la cour d'appel. Il est donc possible que dans une juridiction du travail l'on trouve un candidat et pas dans une autre. S'il est évident que ce consentement est nécessaire en raison du principe constitutionnel selon lequel un juge ne peut être déplacé que de son consentement, il demeure que le système ainsi mis en place peut avoir pour effet que la loi ne puisse pas être appliquée. La loi ne pourrait en effet pas être appliquée dans l'hypothèse où le siège de la chambre spécialisée ne peut être constitué. Ce problème serait évité dans l'hypothèse, non expressément retenue par le législateur, de confier une compétence pénale aux juridictions du travail, éventuellement autrement composées.

C. Sur la faisabilité

Le fait de conférer une compétence exclusive à des chambres correctionnelles spécialisées en droit pénal social aura pour conséquence que ces chambres seront également compétentes pour traiter les affaires connexes à une affaire de droit pénal social. L'idée de la spécialisation « limitée » est dès lors compromise en raison du risque de déplacement important d'affaires connexes vers ces chambres.

2. Action en faveur de l'auditorat du travail

A. Sur les objectifs du projet

1. L'opportunité de cette action peut être mise en doute compte tenu des observations qui suivent et de l'éventail de possibilités déjà offertes à l'auditorat : classement sans suite du dossier répressif, renvoi à l'administration en vue d'une éventuelle amende administrative, transaction, probation prétorienne et médiation pénale.

Le projet de loi ne donne aucune explication au sujet de l'efficacité de ces mesures.

La justification selon laquelle la nécessité de prévoir une telle action devrait permettre à tous les travailleurs de tirer bénéfice de la décision à portée collective ne paraît pas convaincante.

van dergelijke opleiding voor de arbeidsrechter en raadsheer in het arbeidshof natuurlijk niet op indien de termijn van aanwijzing van één jaar (weliswaar verlengbaar) behouden blijft en al na één jaar een andere magistraat kan worden aangewezen.

De onderzoeksrechter heeft eveneens te maken met zaken van sociaal strafrechtelijke aard. De vraag rijst waarom niet wordt bepaald dat deze magistraat ook een vorming zou krijgen in het sociaal recht?

B. Principevragen

De voorgestelde hervorming staat en valt met de bereidwilligheid van een rechter/raadsheer om te gaan zetelen in een andere rechtbank/hof. Aangezien het immers niet zou gaan om een benoeming maar wel om een opdracht om extra taken uit te oefenen in een andere rechtbank/hof, is de instemming van de betrokken rechter in de arbeidsrechtbank en de raadsheer in het arbeidshof vereist. Het is dus best mogelijk dat bij de ene arbeidsrechtbank/hof een kandidaat wordt gevonden en bij een andere niemand zich hiertoe bereid verklaart. Men kan begrijpen dat deze instemming voortvloeit uit het grondwettelijk principe dat een rechter niet mag worden overgeplaatst zonder zijn toestemming. Nochtans kan dit systeem tot gevolg hebben dat de wet niet kan worden toegepast, namelijk wanneer de zetel van de gespecialiseerde kamer niet kan worden samengesteld. Dit probleem zou zich niet voordoen in het geval van de andere optie, die opzettelijk niet werd gekozen door de wetgever, waarbij men een strafrechtelijke bevoegdheid zou toekennen aan de arbeidsrechtbanken, eventueel anders samengesteld.

C. Haalbaarheid

Door een exclusieve bevoegdheid toe te kennen aan een gespecialiseerde correctionele kamer zullen deze kamers ook bevoegd zijn voor de zaken waarin er samenloop is met een gemeenrechtelijke inbreuk. Het principe van de « beperkte » specialisatie zal in het gedrang komen door het risico dat samenhangende zaken in belangrijke mate naar de gespecialiseerde kamer kunnen worden overgeheveld.

2. Rechtsvordering voor het arbeidsauditoraat

A. Doel

1. Men kan zich afvragen of de arbeidsauditeur dit extra middel wel nodig heeft, rekening houdend met de volgende bemerkingen en de ruime keuzemogelijkheden waarover het openbaar ministerie nu reeds beschikt: seponeren, minnelijke schikking, praetoriaanse probatie, strafbemiddeling, doorverwijzen naar de administratie voor het eventueel opleggen van een administratieve geldboete.

Het wetsontwerp geeft geen uitleg over de doelmatigheid van deze maatregelen.

De verantwoording voor de invoering van zo'n (burgerlijke) rechtsvordering, die alle werknemers moet toelaten voordeel te halen uit de beslissing met algemene draagwijdte, overtuigt niet.

La procédure actuelle permet en effet aux travailleurs qui souhaitent intenter une action personnelle d'être assistés ou représentés par une organisation syndicale. Cela peut également conduire à une décision de principe pour l'ensemble des travailleurs de l'entreprise concernée.

Les exemples présentés à cet égard dans l'exposé des motifs justifiant une telle action collective (à savoir p.10: l'appartenance d'une entreprise à une commission paritaire et la régularisation de rémunérations qui s'ensuit, le calcul de pécules de vacances, une discrimination des travailleurs à temps partiel par rapport aux travailleurs à temps plein, l'occupation de travailleurs sous un statut social inadéquat) ne sont guères déterminants dans la mesure où il s'agit de cas qui généralement peuvent se régler par la voie d'une action individuelle en raison des effets sur la rémunération individuelle des travailleurs concernés.

2. La question qui se pose est de savoir s'il est effectivement opportun de confier à l'auditorat du travail cette mission de représentation collective, qui pourrait également être confiée à l'inspection sociale.

Si l'action collective doit être retenue, le C.S.J. est d'avis qu'il serait préférable de réfléchir à une modification des dispositions concernées du Code judiciaire plutôt que de recourir à l'intervention exclusive de l'auditorat du travail compte tenu des difficultés dénoncées ci-après.

3. Si la préoccupation majeure du législateur est de permettre une dépenalisation des infractions à la législation sociale, l'on peut se demander s'il ne serait pas préférable de revoir la législation elle-même et de supprimer certaines dispositions pénales du droit social. L'exposé des motifs ne donne aucune précision quant à la question de savoir pourquoi les lois sociales qui ne touchent pas à l'ordre public restent pénalement sanctionnables et pourquoi dans le cadre de la simplification envisagée l'on ne recherche pas dans quelles législations une sanction administrative peut suffire.

B. Sur les principes

1. Le législateur confie dans le projet de loi une «action collective» au ministère public, en dehors des cas qui intéressent l'ordre public, sans pour autant préciser quelles sont les règles de procédure qui seront spécifiquement attachées à ce type d'action (voir ci-après «la faisabilité»).

2. Le projet déroge au principe classique de droit, à savoir le principe selon lequel «le criminel tient le civil en état», principe tiré de l'article 4, § 1^{er}, du Titre préliminaire du Code de procédure pénale⁽¹⁾. Cette inversion peut avoir des effets inattendus tels que :

⁽¹⁾ Article 4 du titre préliminaire du Code de procédure pénale: « l'action peut être poursuivie en même temps et devant les mêmes juges que l'action publique. Elle peut aussi l'être séparément; dans ce cas, l'exercice en est suspendu tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique intentée avant ou pendant la poursuite de l'action civile.»

De bestaande procedure laat immers reeds toe dat de werknemers die een individuele vordering willen instellen, kunnen worden bijgestaan of vertegenwoordigd door de vakorganisaties. Dit kan ook leiden tot een principebeslissing voor het geheel van de werknemers van een onderneming.

De voorbeelden in de memorie van toelichting die zo'n vordering moeten verantwoorden (zie pg. 10: het behoren van een onderneming tot een paritair comité en de regularisering van de lonen die daaruit voortvloeit, de berekening van het vakantiegeld, een discriminatie van de deeltijdse werknemers in verhouding tot de voltijdse werknemers, de tewerkstelling van werknemers onder een niet aangepast sociaal statuut) zijn niet doorslaggevend in zoverre het hier gaat om gevallen die gewoonlijk een individuele vordering kunnen verantwoorden gezien de gevolgen op het loon van de individuele betrokken werknemers.

2. De vraag rijst dan ook of het wel opportuun is het arbeidsauditoraat deze taak van collectieve vertegenwoordiging toe te kennen, die ook aan de sociale inspectie zou kunnen toegekend worden.

De HRJ is van oordeel dat indien men de collectieve vordering wenst in te voeren, het meer aangewezen zou zijn na te denken over een wijziging van de betrokken bepalingen van het gerechtelijk wetboek, in plaats van over te gaan tot de exclusieve tussenkomst van het auditoraat, rekening houdend met de moeilijkheden die hierna uiteen worden gezet.

3. Indien het de bekommernis is van de wetgever om een depenalisering van de inbreuken op het sociaal recht te bekomen, is het dan niet wenselijker om de reglementering zelf te herzien en een aantal strafbepalingen in het sociaal recht af te schaffen? Het voorontwerp geeft nergens aan waarom de sociale wetten die de openbare orde niet raken, strafrechtelijk gesanctioneerd blijven en waarom de overheid in het kader van de vereenvoudiging niet nagaat in welke wetten administratieve sancties kunnen volstaan.

B. Principesvragen

1. De wetgever kent het arbeidsauditoraat een «collectieve vordering» toe in handen van het openbaar ministerie, ook buiten de gevallen die de openbare orde aanbelangen, zonder duidelijk te bepalen welke specifieke procedureregels van toepassing zijn op dit soort vordering (zie ook bij «haalbaarheid»).

2. Het ontwerp wijkt af van een klassiek rechtsbeginsel, nl. «le criminel tient le civil en état», neergeschreven in artikel 4, § 1, Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering.⁽¹⁾ Deze omkering kan onverwachte gevolgen met zich meebrengen:

⁽¹⁾ Artikel 4 §1 Voorafgaande Titel van het wetboek van Strafvordering: «De burgerlijke rechtsovereenkomst kan terzelfdertijd en voor dezelfde rechters vervolgd worden als de strafvordering. Zij kan ook afzonderlijk vervolgd worden; in dat geval is zij geschorst zolang niet definitief is beslist over de strafvordering die vóór of gedurende de burgerlijke rechtsovereenkomst is ingesteld».

- une atteinte aux droits individuels de la partie civile. Selon l'avant-projet, à partir du moment où l'auditorat intente une action civile, le préjudicié ne peut plus se constituer partie civile dans les mains du juge d'instruction. Indépendamment de la difficulté d'informer correctement et à temps les juges d'instructions concernés de l'intentement de cette action, cette initiative empêche le travailleur préjudicié de recueillir tous les éléments de preuves nécessaires étayant son action civile et lui permettant de déterminer son dommage. L'exposé des motifs précise à cet égard qu'il ne saurait être question d'une quelconque discrimination dans la mesure où l'auditeur pourrait tout aussi bien mettre fin à l'action publique en transigeant. Il apparaît cependant qu'aux termes de la loi⁽²⁾ la transaction n'est possible que dans l'hypothèse où l'indemnisation de la victime a été totalement prise en compte, soit en raison d'un paiement effectif préalable, soit en raison de la reconnaissance préalable par l'auteur de l'infraction de sa responsabilité civile pour le fait dommageable et de son absence de contestation du montant de l'indemnisation.

- des conséquences en cas de concours idéal d'infractions (par exemple faux en écritures, infractions de type économiques). Il n'est nullement précisé quelles sont les conséquences de l'intentement de l'action civile quant aux autres infractions de droit commun.

3. La double casquette de l'auditeur, qui est à la fois ministre public, défenseur de l'ordre public, et partie demanderesse potentielle dans un procès civil, pose une série de questions :

– une rupture dans l'égalité des armes ne pourrait-elle surgir dans l'hypothèse où un employeur est soumis à une action personnelle d'un ou de plusieurs travailleurs par rapport à celle de l'auditorat ? L'auditorat dispose en effet, de par son statut, de moyens d'informations dont ne dispose pas le particulier.

– la conciliation entre l'intentement de l'action civile et le respect de la confidentialité, liée au secret professionnel de l'auditeur.

– la responsabilité de l'auditeur dans l'intentement de l'action civile. En quelle qualité introduit-il l'action de nature collective: en son nom personnel, au nom de l'Etat ou au nom de la collectivité des travailleurs? La représentation par un avocat est-elle concevable?

C. Sur la faisabilité

1. L'exécution de la décision civile suscite également des interrogations.

Le législateur, en réponse à la question posée à cet égard judicieusement par le Conseil d'Etat, considère que l'exécution de la décision peut être garantie par le recours à une astreinte.

⁽²⁾ Article 216bis-§ 4 du Code de procédure pénale.

– m.b.t. de individuelles rechten van de burgerlijke partij (benadeelde) rijzen vragen: vanaf het moment dat het arbeidsauditoraat gekozen heeft voor het instellen van een rechtsvordering, valt voor de benadeelde de mogelijkheid weg om zich burgerlijke partij te stellen bij de onderzoeksrechter. Naast de moeilijkheid om de onderzoeksrechter correct en tijdig te informeren van het instellen van de (burgerlijke) rechtsvordering, verhindert dit de benadeelde werknemer de nodige bewijzen te verzamelen om zijn burgerlijke vordering te staven en zijn schade vast te stellen. De memorie van toelichting stelt dat de burgerlijke partij hierdoor niet wordt gediscrimineerd aangezien de arbeidsauditeur even goed de strafvordering zou kunnen beëindigen door «een vergelijk te treffen»(sic). Volgens de wet⁽²⁾ kan een minnelijke schikking echter enkel getroffen worden indien de schade van het slachtoffer voorafgaandelijk werd vergoed (ofwel effectieve betaling, ofwel erkenning door de dader van zijn burgerlijke aansprakelijkheid voor het schadeverwekkend feit en vergoeding van het niet betwiste gedeelte van de schade).

– m.b.t. de vervolging van samenhangende misdrijven (vb. valsheid in geschriften, inbreuken van economische aard) rijzen vragen: tot waar reiken de gevolgen van het instellen van de rechtsvordering ten overstaan van de gemeenrechtelijke inbreuken? Het voorontwerp blijft op dit punt te vaag.

3. De «dubbele pet» van de arbeidsauditeur, die tegelijkertijd openbaar ministerie is, en daardoor de openbare orde verdedigt, en mogelijk verzoekende partij in een burgerlijke procedure, roept heel wat vragen op:

– Kan er geen sprake zijn van een wapenongelijkheid, in de hypothese dat een individuele vordering wordt ingesteld tegen een werkgever door één of meerdere werknemers, ten overstaan van de vordering van het arbeidsauditoraat? Het auditoraat beschikt immers, vanuit zijn positie, over onderzoeksmogelijkheden waar particulieren niet over beschikken.

– Is het instellen van de (burgerlijke) rechtsvordering te verzoenen met de het respecteren van de confidentialiteit, verbonden aan het beroepsgeheim van de auditeur?

– Hoe zit het met de verantwoordelijkheid van de auditeur bij het instellen van de (burgerlijke) rechtsvordering? In welke hoedanigheid stelt hij de «collectieve vordering» in: in eigen naam, in naam van de Belgische Staat, in naam van de groep werknemers? Is het denkbaar dat de auditeur zich zou laten vertegenwoordigen door een advocaat?

C. Haalbaarheid

1. De uitvoering van de burgerlijke beslissing roept eveneens vragen op.

De wetgever stelt, in antwoord op de terechte vraag van de Raad van State in dit verband, dat de uitvoering van de beslissing kan verzekerd worden door het opleggen van een dwang-

⁽²⁾ Artikel 216bis-§ 4 van het Wetboek van strafvordering.

Il apparaît toutefois que les exemples donnés à l'appui de cette affirmation (voir ci-dessus) ne permettent à première vue pas de faire application de l'astreinte. En effet, suivant l'article 1385*bis* du Code judiciaire, l'astreinte ne peut être prévue en cas de condamnation à un paiement de sommes, ni en ce qui concerne les actions en exécution de contrats de travail. Le recours à la procédure de saisie exécution est évidemment envisageable, mais elle constitue un encombrement complémentaire du juge des saisies. Cette procédure d'exécution pourrait être du reste aussi engagée par un des travailleurs à la cause.

De l'ensemble de ces considérations, il apparaît que, indépendamment de la surcharge de travail administratif, bon nombre de questions qui ne sont pas résolues dans le projet de loi risquent de faire l'objet de longs débats devant les cours et tribunaux et d'entraver le cours normal de ceux-ci.

2. L'impact sur la charge de travail de l'auditorat du travail en cas d'intentement de l'action:

– Toutes les personnes intéressées, et donc potentiellement tous les travailleurs d'une entreprise, doivent être avisées de l'intentement de l'action. Dans l'hypothèse où il s'agit d'une entreprise importante, comptant plusieurs milliers de travailleurs, il est aisé d'imaginer l'importance considérable du travail concernant l'envoi des courriers.

– Attendra-t-on de l'auditeur qu'il établisse les décomptes précis des sommes dues, sans pour autant qu'il soit totalement en mesure de la faire ?

– La récolte de l'ensemble des données nécessaire à l'action peut relever du défi.

Dans le projet de loi, il semble que la question de l'impact possible de la loi sur la charge de travail de l'auditorat n'a pas été abordée.

som. In de voorbeelden die de minister zelf aanhaalt (zie hiervoor) is het opleggen van een dwangsom echter niet mogelijk. Artikel 1385*bis* van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt immers dat een dwangsom niet kan opgelegd worden in geval van een veroordeling tot betaling van een geldsom en ook niet ten aanzien van de vorderingen ter zake van de nakoming van arbeidsvoorwaarden. Er zijn natuurlijk nog andere mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld het uitvoerend beslag, maar dit brengt een nieuwe procedure en een bijkomende belasting mee voor de beslagrechter. Deze uitvoeringsprocedure kan overigens ook worden aangewend door één van de werknemers in zake.

Uit voorgaande bemerkingen blijkt dat, los van de overbelasting op administratief vlak, het ontwerp op heel wat vragen geen antwoord geeft en dat deze riskeren het voorwerp te worden van lange debatten voor de hoven en rechtbanken en zo de normale rechtsgang te belemmeren.

2. De impact op de werklust van het arbeidsauditoraat wanneer het de rechtsvordering uitoefent:

– Alle belanghebbende personen, dus mogelijk alle werknemers van een onderneming, moeten op de hoogte worden gebracht. In het geval het om een grote onderneming gaat, die verschillende duizenden werknemers tewerkstelt, kan men zich gemakkelijk inbeelden welk extra werk dit met zich meebrengt.

– Verwacht men van de arbeidsauditeur ook de nauwkeurige afrekening op te stellen van de verschuldigde sommen zonder hiervoor specifiek te zijn uitgerust?

– Werd rekening gehouden met de bijkomende werklust door het verzamelen van de vele noodzakelijke gegevens?

Nergens uit het wetsontwerp blijkt dat men stil heeft gestaan bij de mogelijke impact op de werklust van het auditoraat.