

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

12 MEI 1998

WETSVOORSTEL

**tot regeling van de bevoegdheids-
verdeling tussen de procureur des
Konings en de arbeidsauditeur**

(Ingediend door de heer Renaat Landuyt)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 155 van het Gerechtelijk Wetboek geeft in het eerste lid een exclusieve bevoegdheid aan het arbeidsauditoraat voor de vervolging van «sociale misdrijven» (strafrechtelijke inbreuken op wetten die tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten behoren). Het tweede lid bepaalt dat in geval van samenloop of samenhang tussen sociale misdrijven en gemeenrechtelijke misdrijven, het parket en het arbeidsauditoraat gelijkelijk bevoegd zijn, maar dat het aan de procureur-generaal toekomt om aan te wijzen wie zal optreden.

* Artikel 155, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek

Door de uitoefening van de strafvordering inzake sociale misdrijven toe te wijzen aan de leden van de arbeidsauditoraten wilde de wetgever de strafzaken van sociale aard toevertrouwen aan gespecialiseerde parketmagistraten inzake sociaal recht (VAN REEPINGHEN, C., *Verslag over de gerechtelijke hervor-*

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

12 MAI 1998

PROPOSITION DE LOI

**réglant le partage des compétences
entre le procureur du Roi et l'auditeur
du travail**

(Déposée par M. Renaat Landuyt)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 155 du Code judiciaire attribue, en son alinéa 1er, une compétence exclusive à l'auditorat du travail en ce qui concerne l'exercice de l'action publique du chef d'«infractions sociales» (infractions pénales aux lois qui sont de la compétence des juridictions du travail). L'alinéa 2 prévoit qu'en cas de concours ou de connexité d'infractions sociales avec des infractions de droit commun, le parquet et l'auditorat du travail sont compétents sur un pied d'égalité, mais qu'il appartient au procureur général de désigner l'instance qui interviendra.

* Article 155, alinéa 2, du Code judiciaire

En chargeant les membres des auditorats du travail de l'exercice de l'action publique du chef d'infractions sociales, le législateur a voulu confier les causes pénales de nature sociale à des magistrats du parquet spécialisés en droit social (VAN REEPINGHEN, C., *Verslag over de gerechtelijke hervor-*

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

ming, 1964, 148). De bedoeling van de wetgever was dus een regeling uit te werken om sociale misdrijven op een efficiënte manier te kunnen bestrijden en geenszins om bijkomende, op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten in te voeren.

Om deze reden werd in 1992 het tweede lid van artikel 155 gewijzigd. Het oorspronkelijke artikel bepaalde immers dat enkel de procureur des Konings bevoegd was in geval van samenloop of samenhang met gemeenrechtelijke misdrijven. Deze situatie leidde ertoe dat zeer vele misdrijven niet vervolgd konden worden door de gespecialiseerde personen van het arbeidsauditoraat (wat nochtans de bedoeling was van de wetgever) en bracht tevens tal van problemen van procedurale aard mee. Telkens de strafzaak ahangig werd gemaakt door de arbeidsauditoraten en de strafrechter achteraf meende dat de oorspronkelijk als sociale misdrijven gekwalificeerde feiten geheel of deels dienden te worden geherkwalificeerd als gemeenrechtelijke misdrijven, werd de strafvordering onontvankelijk verklaard (SOETAERT, P., «Over de bevoegdheid van de arbeidsauditoraten-generaal en de arbeidsauditoraten om de strafvordering uit te oefenen», noot bij Cass., 8 oktober 1996, *Rec. Cass.*, 1997, 227).

De wetswijziging van 1992 hield in dat in geval van samenhang of samenloop tussen gemeenrechtelijke en sociale misdrijven, de procureur des Konings en de arbeidsauditeur gelijkelijk bevoegd zijn, maar dat de procureur-generaal de instantie aanwijst die de strafvordering uitoefent. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de procureur-generaal niet elk individueel dossier moet onderzoeken; algemene richtlijnen ter zake volstaan (verslag ARTS, *Gedr. St.*, Senaat, B.Z., 1991-92, nr. 301/2, 29; SOETAERT, P., *l.c.*, 228).

Het Hof van Cassatie heeft in dit verband bovendien gesteld dat het de rechter niet toekomt om deze aanwijzing te onderzoeken, maar dat ze reeds uit het optreden van de magistraat van het openbaar ministerie zelf blijkt (Cass., 8 oktober 1996, *Rec. Cass.*, 1997, 230). Deze regel vindt zijn oorsprong in het beginsel van de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie ten opzichte van de hoven en de rechtbanken, een beginsel dat gesteund is op de scheiding der machten (MATTHIJS, J., «Openbaar Ministerie», *A.P.R.*, 1983, nr. 148-149, FRANCHIMONT, M., JACOBS, A., MASSET, A., *Manuel de procédure pénale*, 1989, 45; SOETAERT, P., *l.c.*, 229; HUYBRECHTS, L., «Commentaar bij het artikel 155 van het Gerechtelijk Wetboek», in *Gerechtelijk Recht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, nr. 10).

hervorming, 1964, 148). L'intention du législateur était donc d'élaborer une procédure permettant de réprimer efficacement les infractions sociales et nullement d'instaurer de nouvelles formes prescrites à peine de nullité.

C'est la raison pour laquelle l'alinéa 2 de l'article 155 a été modifié en 1992. L'article initial prévoyait en effet que le procureur du Roi était seul compétent en cas de concours ou de connexité avec des infractions de droit commun. Cette disposition avait pour effet que de très nombreuses infractions ne pouvaient être poursuivies par les magistrats spécialisés de l'auditorat du travail (alors que telle était l'intention du législateur) et donnait par ailleurs lieu à de nombreux problèmes de procédure. L'action publique était déclarée irrecevable chaque fois que les auditeurs du travail introduisaient l'instance et que le juge pénal estimait que les faits qualifiés initialement d'infractions sociales devaient être, globalement ou en partie, requalifiés comme infractions de droit commun (SOETAERT, P., «*Over de bevoegdheid van de arbeidsauditoraten-generaal en de arbeidsauditoraten om de strafvordering uit te oefenen*», note jointe à l'arrêt de Cass. 8 octobre 1996, *Rec. Cass.*, 1997, 227).

Il résulte de la modification apportée par la loi de 1992 que si le procureur du Roi et l'auditeur du travail sont compétents sur un pied d'égalité en cas de connexité ou de concours entre des infractions de droit commun et des infractions à la législation sociale, c'est le procureur général qui désigne l'instance qui exerce l'action publique. Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que le procureur général n'est pas tenu d'examiner chaque dossier individuel; il suffit que des directives générales soient prises en la matière (rapport ARTS, Doc. Sénat n° 301/2, S.E. 1991-92, p. 29; SOETAERT, P., *l.c.*, 228).

La Cour de cassation a en outre statué à cet égard qu'il n'appartient pas au juge d'examiner cette désignation, mais qu'elle ressort d'ores et déjà de l'intervention même du magistrat du ministère public (Cass., 8 octobre 1996, *Rec. Cass.*, 1997, 230). Cette règle découle du principe de l'indépendance du ministère public vis-à-vis des cours et tribunaux, principe qui est fondé sur celui de la séparation des pouvoirs (MATTHIJS, J., «*Openbaar Ministerie*», *A.P.R.*, 1983, n° 148-149, FRANCHIMONT, M., JACOBS, A., MASSET, A., *Manuel de procédure pénale*, 1989, 45; SOETAERT, P., *l.c.*, 229; HUYBRECHTS, L., «*Commentaar bij het artikel 155 van het Gerechtelijk Wetboek*», dans *Gerechtelijk Recht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, n° 10).

De uitspraak van het Hof van Cassatie strookt perfect met deze principes en met de wil van de wetgever, dat de bevoegdheidsverdeling tussen de procureur des Konings en de arbeidsauditeur geen hinderlijke procedureregeling mag zijn, maar integendeel een soepele regeling die een verhoging van de efficiëntie bij de strafvervolgning van sociale misdrijven beoogt.

Omdat een uitspraak van het Hof van Cassatie nog steeds geen wet is, maar slechts een uitspraak in één individueel geschil, en omdat artikel 155, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek in de rechtspraak tot andere interpretaties aanleiding geeft, wordt voorgesteld om de uitspraak van het Hof van Cassatie duidelijk in de wet zelf op te nemen, zodat elke andere interpretatie onmogelijk wordt.

* Artikel 155, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek

Ook in het eerste lid wordt een wijziging voorgesteld vanuit dezelfde bekommernis dat de bevoegdheidsafbakening tussen de procureur en de arbeidsauditeur enkel een positief effect mag hebben, namelijk een efficiënte vervolging van de sociale geschillen, zonder eventuele negatieve procedurele problemen.

Om die reden wordt voorgesteld te bevestigen dat de procureur des Konings ook in zuiver sociale geschillen zijn algemene vervolgingsbevoegdheid behoudt, maar dat in principe en bij voorkeur het arbeidsauditoraat ter zake optreedt, gezien zijn vorming inzake sociaal recht en zijn praktijkervaring voor de arbeidsgerechten.

Deze wijziging heeft zowel gevolgen op het vlak van het strafbeleid als op procedureel vlak.

Op het vlak van het strafbeleid is het gevolg dat in geval van stilzitten van de arbeidsauditeur bij sociale misdrijven, de procureur des Konings de mogelijkheid heeft te vervolgen. Het blijft evenwel de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever dat zuiver sociale misdrijven in beginsel door de arbeidsauditeur worden vervolgd.

Bovendien zijn er belangrijke positieve procedurele gevolgen.

Stel dat bepaalde feiten door de procureur des Konings op grond van artikel 155, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek vervolgd worden omdat hij ze gekwalificeerd heeft als sociale misdrijven in samenhang met gemeenrechtelijke misdrijven, maar dat de rechter de vervolging voor de

L'arrêt de la Cour de cassation est parfaitement conforme à ces principes ainsi qu'à la volonté du législateur, qui estime que la répartition des compétences entre le procureur du Roi et l'auditeur du travail ne peut entraver la procédure, mais doit au contraire être garante d'une souplesse qui permet de poursuivre plus efficacement les infractions à la législation sociale.

Etant donné que l'arrêt de la Cour de cassation n'a pas encore été traduit en texte légal, mais constitue seulement une décision concernant un seul litige individuel et que l'article 155, alinéa 2, du Code judiciaire donne lieu à d'autres interprétations dans la jurisprudence, nous proposons de reprendre explicitement l'arrêt de la Cour de cassation dans la loi même, de manière à exclure toute autre interprétation.

* Article 155, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire

La modification proposée de l'alinéa 1^{er} procède du même souci. Nous estimons en effet que la délimitation des compétences respectives du procureur du Roi et de l'auditeur du travail ne peut avoir qu'un effet bénéfique, à savoir garantir l'efficacité de la répression des infractions à la législation sociale en excluant d'éventuels problèmes de procédure, qui peuvent avoir des conséquences néfastes.

Il est dès lors proposé de confirmer que, dans des litiges de nature purement sociale, le procureur du Roi conserve également sa compétence en matière de poursuites, mais que c'est, en principe et de préférence, l'auditeur du travail qui exerce l'action publique en la matière, en raison de sa formation en droit social et de son expérience des tribunaux du travail.

Cette modification a des conséquences tant sur le plan de la politique criminelle que sur celui de la procédure.

Dans le domaine de la politique criminelle, il s'en suit que si l'auditeur du travail n'exerce pas l'action publique du chef d'infractions à la législation sociale, le procureur du Roi a la possibilité de poursuivre. L'objectif du législateur est expressément de réserver en principe à l'auditeur du travail l'exercice de l'action publique du chef d'infractions à la législation sociale.

Cette modification a en outre d'importantes conséquences positives au niveau de la procédure.

Supposons que certains faits soient poursuivis par le procureur du Roi sur la base de l'article 155, alinéa 2, du Code judiciaire, parce qu'il les a qualifiés d'infractions à la législation sociale, unies par un lien de connexité à des infractions de droit commun, mais que, pour une raison quelconque, le juge déclare que

gemeenrechtelijke misdrijven om de één of de andere reden onontvankelijk of ongegrond verklaart. In dit geval blijft enkel de vervolging van sociale misdrijven over, die volgens het huidige artikel 155, eerste lid, moet gebeuren door de arbeidsauditeur. Het is geenszins de bedoeling van de wetgever dat dergelijke vorderingen onontvankelijk verklaard worden.

Stel dat de procureur des Konings bepaalde feiten kwalificeert als gemeenrechtelijke misdrijven, maar dat de rechter ze ambtshalve of op vraag van de gedaagde herkwalificeert als sociale misdrijven. Ook in deze hypothese is artikel 155, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing.

Een verkeerde kwalificatie als sociaal of gemeenrechtelijk misdrijf of een optreden bij vergissing van het parket in de plaats van het arbeidsauditoraat mag niet leiden tot de onontvankelijkheid van de strafvordering. Een eventuele sanctie van de verkeerde kwalificatie moet tuchtrechtelijk zijn. Niet de samenleving mag de dupe zijn van een eventuele fout, maar enkel de auteur ervan.

* Artikel 22 van het Wetboek van strafvordering

In de eerste zin van dit artikel wordt uitdrukkelijk bevestigd dat de bevoegdheid van de arbeidsauditeur geen exclusieve bevoegdheid betreft, maar dat de procureur des Konings steeds de volheid van bevoegdheid heeft. Een vordering van de procureur kan dus nooit een bevoegdheidsprobleem stellen.

De tweede zin heeft een dubbel oogmerk:

1° een zaak wordt ingeleid door de procureur des Konings, maar achteraf, in de loop van het geding blijkt dat een optreden van de arbeidsauditeur meer gewenst is, gelet op de overwegend of exclusief sociaalrechtelijke aspecten van de zaak. In beginsel moet de zaak kunnen verdergezet worden door de arbeidsauditeur met het oog op een efficiënte strafvervolgung;

2° een zaak wordt ingeleid door de arbeidsauditeur omdat het exclusief sociale misdrijven of sociale misdrijven in samenhang of samenloop met gemeenrechtelijke misdrijven betreft, maar in de loop van het geding blijkt dat de kwalificatie verkeerd was, of dat bepaalde vervolgingen onontvankelijk zijn, zodat er enkel nog gemeenrechtelijke misdrijven ahangig zijn. Het kan niet de bedoeling zijn dat de zaak in zijn geheel onontvankelijk wordt. Het moet daarentegen mogelijk zijn dat de procureur des Konings de zaak overneemt.

les poursuites sont irrecevables ou non fondées. Dans ce cas, seules les infractions à la législation sociale peuvent encore faire l'objet de poursuites par l'auditeur du travail, exercées conformément à l'article 155, alinéa 1er. L'objectif du législateur n'est nullement de faire déclarer ces actions irrecevables.

Supposons que le procureur du Roi qualifie certains faits d'infractions au droit commun, mais que d'office ou à la demande de la partie citée, le juge les requalifie d'infractions à la législation sociale. Dans cette hypothèse, l'article 155, alinéa 1er, du Code judiciaire est également d'application.

Le fait de qualifier erronément des faits d'infraction à la législation sociale ou d'infraction de droit commun ou le fait qu'à tort, le parquet exerce l'action publique en lieu et place de l'auditorat du travail, ne peut pas entraîner l'irrecevabilité de l'action publique. Il doit être possible de sanctionner sur le plan disciplinaire la qualification erronée de certains faits. Ce n'est pas la collectivité qui doit subir les conséquences de l'erreur, mais uniquement celui qui l'a commise.

* Article 22 du Code d'instruction criminelle

La première phrase de cet article confirme expressément que la compétence de l'auditeur du travail n'est pas une compétence exclusive, mais que le procureur du Roi a toujours la plénitude des compétences. L'action du procureur ne peut dès lors jamais poser de problème de compétence.

La seconde phrase a un double objectif:

1° une affaire est introduite par le procureur du Roi, mais il s'avère ultérieurement, en cours d'instance, que l'intervention de l'auditeur du travail serait plus opportune, dès lors que l'affaire comporte des aspects relevant principalement ou exclusivement du droit social. Afin de garantir l'efficacité des poursuites criminelles, l'examen de l'affaire doit en principe pouvoir être poursuivi par l'auditeur du travail;

2° une affaire est introduite par l'auditeur du travail parce qu'il s'agit d'infractions relevant exclusivement du droit social ou qu'il y a concours ou connexité d'infractions à la législation sociale avec des infractions relevant du droit commun, mais il s'avère, en cours d'instance, que la qualification des infractions est erronée ou que certaines poursuites sont irrecevables, de sorte que la procédure n'a plus pour objet que des infractions au droit commun. Il serait, dans ce cas, inconcevable que l'affaire dans son ensemble devienne irrecevable. Le procureur du Roi doit, au contraire, pouvoir la reprendre.

Deze regeling stemt perfect overeen met de wil van de wetgever: sociale misdrijven worden bij voorkeur, maar niet tot elke prijs, vervolgd door de arbeidsauditeur, gelet op zijn gespecialiseerde opleiding en praktijkervaring.

Deze regeling schaaft op geen enkel ogenblik de rechten van de verdediging: vanuit het oogpunt van de betichte is het precies hetzelfde of hij zich moet verdedigen tegen een vordering van de procureur of van de arbeidsauditeur. Beiden maken trouwens deel uit van het openbaar ministerie.

R. LANDUYT

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 155 van het Gerechtelijk Wetboek, gewijzigd bij de wet van 3 augustus 1992, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A) in het eerste lid wordt het woord «Openbare» vervangen door de woorden «Onverminderd de algemene bevoegdheid van de procureur des Konings om de strafvordering uit te oefenen, wordt de openbare» en wordt het woord «wordt» geschrapt;

B) het tweede lid wordt aangevuld als volgt: «Deze aanwijzing blijkt uit het optreden zelf van het lid van het openbaar ministerie. Het komt de rechter niet toe deze aanwijzing te onderzoeken.».

Art. 3

Artikel 22 van het Wetboek van strafvordering wordt vervangen door de volgende bepaling:

«Art. 22. De procureurs des Konings of de arbeidsauditeurs onder de voorwaarden bepaald in artikel 155 van het Gerechtelijk Wetboek, zijn belast met de opsporing en de vervolging van strafbare feiten. In iedere stand van de zaak kunnen zij de zaak van elkaar overnemen.».

21 april 1998

R. LANDUYT

Cette disposition répond parfaitement au souhait du législateur, qui juge préférable, mais non impératif, que les infractions à la législation sociale soient poursuivies par l'auditeur du travail, eu égard à sa spécialisation et à son expérience pratique.

A aucun moment, cette disposition ne porte atteinte aux droits de la défense. Du point de vue du prévenu, il est en effet indifférent qu'il doive se défendre contre l'action du procureur ou contre celle de l'auditeur du travail. L'un et l'autre font d'ailleurs partie du ministère public.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

A l'article 155 du Code judiciaire, modifié par la loi du 3 août 1992, sont apportées les modifications suivantes:

A) dans l'alinéa 1^{er}, les mots «L'action publique» sont remplacés par les mots «Sans préjudice de la compétence générale du procureur du Roi en matière d'exercice de l'action publique, l'action publique»;

B) l'alinéa 2 est complété comme suit: «Cette désignation ressort de l'intervention même du membre du ministère public. Il n'appartient pas au juge d'examiner cette désignation.».

Art. 3

L'article 22 du Code d'instruction criminelle est remplacé par la disposition suivante:

«Art. 22. Le procureur du Roi ou l'auditeur du travail, aux conditions prévues à l'article 155 du Code judiciaire, sont chargés de la recherche et de la poursuite des infractions. Chacun d'eux peut, en tout état de cause, poursuivre l'examen de l'affaire traitée par l'autre.».

21 avril 1998