

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

2 mai 2006

PROJET DE LOI

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

**AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL
N° 1.549**

Documents précédents :

Doc 51 **1610/ (2004/2005)** :

001 : Projet de loi.
002 : Avis du Conseil d'État.
003 et 004 : Amendements.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

2 mei 2006

WETSONTWERP

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

**ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD
Nr. 1.549**

Voorgaande documenten :

Doc 51 **1610/ (2004/2005)** :

001 : Wetsontwerp.
002 : Advies van de Raad van State.
003 en 004 : Amendementen.

<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 toespraken (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

AVIS N° 1.549

Lors du conseil extraordinaire des ministres des 30 et 31 mars 2004, le gouvernement a, sur proposition de la ministre de la Justice, madame L. ONKELINX, du ministre de l'Emploi de l'époque, monsieur F. VANDENBROUCKE, du ministre des Affaires sociales, monsieur R. DEMOTTE et de la Secrétaire d'État au Bien-être, madame K. VAN BREMPT, approuvé un avant-projet de loi modifiant diverses dispositions légales en matière de droit pénal social (DOC Chambre n° 1610/001 du 15 février 2005).

Lors de la réunion du Bureau du 16 juin 2005, le Conseil national du Travail a décidé d'examiner d'initiative le projet de loi et, plus particulièrement, l'extension du droit d'action de l'auditorat du travail devant les juridictions du travail, vu l'impact que cela peut avoir sur le rôle des partenaires sociaux.

L'examen de ce projet de loi a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 9 mars 2006, l'avis suivant.

I. INTRODUCTION**A. Historique**

- À la suite du Conseil des ministres de Gembloux du 17 janvier 2004, le gouvernement indique qu'il a fait de la lutte contre la fraude sociale un des thèmes majeurs de l'agenda politique. Le gouvernement affirme vouloir investir dans une meilleure prévention, des contrôles accrus et des sanctions plus efficaces. Pour atteindre son objectif, le gouvernement préconise une intensification de la communication au sujet de la réglementation existante, le renforcement des services de l'inspection sociale, la simplification de la réglementation et la réforme du droit pénal social.

En ce qui concerne ce dernier point, le gouvernement souhaite instaurer un système uniforme, faisant apparaître clairement dans quels cas des poursuites judiciaires seront engagées et quand une action civile ou administrative se justifiera.

- La Commission de réforme du droit pénal social, instituée par arrêté royal du 19 juillet 2001, doit faire rapport à ce sujet aux ministres compétents en la matière.

- Dans l'attente de la réforme du droit pénal social, le conseil extraordinaire des ministres des 30 et 31 mars 2004 décide, sur proposition de la ministre de la Justice, madame L. ONKELINX, du ministre de l'Emploi de l'époque, monsieur F. VANDENBROUCKE, du ministre des Affaires sociales, monsieur R. DEMOTTE et de la Secrétaire d'État au Bien-être, madame K. VAN BREMPT, quels sont les délits sociaux qui seront poursuivis en priorité au pénal. Il s'agit:

ADVIES NR. 1.549

Tijdens de buitengewone ministerraad van 30 en 31 maart 2004 heeft de regering, op voorstel van de minister van Justitie, mevrouw L. ONKELINX, de toenmalig minister van Werk, de heer F. VANDENBROUCKE, de minister van Sociale Zaken, de heer R. DEMOTTE, en de Staatssecretaris voor Welzijn, mevrouw K. VAN BREMPT, een voorontwerp van wet goedgekeurd tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen met betrekking tot het sociaal strafrecht (Parl. St., Kamer, DOC 1610/001 van 15 februari 2005).

Op de bureauvergadering van 16 juni 2005 besliste de Nationale Arbeidsraad uit eigen beweging het wetsontwerp in bespreking te nemen, en meer in het bijzonder de uitbreiding van het vorderingsrecht van het arbeidsauditoraat voor de arbeidsgerechten, gezien de impact die dit kan hebben op de rol van de sociale partners.

De bespreking werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

Op verslag van deze commissie heeft de Raad op 9 maart 2006 volgend advies uitgebracht.

I. INLEIDING**A. Retroacta**

- Na de ministerraad van Gembloux van 17 januari 2004 stelt de regering dat zij de strijd tegen de sociale fraude hoog op de politieke agenda heeft geplaatst. De regering geeft aan te willen investeren in een betere voorkoming, een scherpere controle en een efficiëntere sanctionering. Om dit te bereiken beveelt de regering een intensievere communicatie over de bestaande reglementering aan, de versterking van de sociale inspectiediensten, de vereenvoudiging van de reglementering en de hervorming van het sociaal strafrecht.

Wat dit laatste betreft, wil de regering dat er een eenvoudige regeling komt waarbij duidelijk is wanneer strafrechtelijk wordt opgetreden en in welke gevallen een burgerrechtelijke of administratieve afhandeling aangewezen is.

- De Commissie voor de Hervorming van het Sociaal Strafrecht, opgericht bij koninklijk besluit van 19 juli 2001, zou hierover rapport uitbrengen aan de terzake bevoegde ministers.

- In afwachting van de hervorming van het sociaal strafrecht, beslist de buitengewone ministerraad van 30 en 31 maart 2004, op voorstel van de Minister van Justitie, mevrouw L. ONKELINX, de toenmalig minister van Werk, de heer F. VANDENBROUCKE, de Minister van Sociale Zaken, de heer R. DEMOTTE, en de Staatssecretaris voor Welzijn, mevrouw K. VAN BREMPT, welke sociale misdrijven prioritair strafrechtelijk vervolgd zullen worden. Het gaat om:

- * de l'occupation au noir d'au moins 5 personnes;
- * de l'occupation d'au moins 3 travailleurs étrangers sans les autorisations requises;
- * de l'exploitation de travailleurs victimes de la traite des êtres humains;
- * des accidents du travail et maladies graves résultant du non-respect de la législation sur le bien-être au travail;
- * des entraves à l'exercice des missions de l'inspection sociale.

Lors du même Conseil des ministres, un avant-projet de loi modifiant diverses dispositions légales en matière de droit pénal social (Doc. Chambre n° 1610/001 du 15 février 2005) est également approuvé. Cet avant-projet de loi est le résultat d'une première proposition de réforme de la Commission de réforme du droit pénal social.

- Au cours de la réunion du Bureau du 16 juin 2005, le Conseil national du Travail décide d'examiner d'initiative le projet de loi au sein de sa Commission des relations individuelles du travail. Le Conseil décide de se pencher en particulier sur l'extension du droit d'action de l'auditorat du travail devant les juridictions du travail, vu l'impact que cela peut avoir sur le rôle des partenaires sociaux.

Lors de cet examen, les membres ont pris connaissance de l'avis émis par le Conseil supérieur de la Justice en la matière (Doc. Chambre n° 1610/002 du 29 mars 2005) et ont pu faire appel à la collaboration précieuse de la cellule stratégique de la ministre de la Justice, madame L. ONKELINX.

B. Contenu et portée du projet de loi

1. Les deux volets du projet de loi

Le projet de loi relatif au droit pénal social comporte deux volets:

- 1) la création au sein du tribunal de première instance et de la cour d'appel d'une chambre correctionnelle spécialisée qui connaît exclusivement des infractions au droit pénal social; et
- 2) l'octroi d'une action (civile) spécifique à l'auditorat du travail en tant que mode de traitement alternatif de délits.

Il est mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi que l'introduction de chambres spécialisées auprès des tribunaux correctionnels pour traiter les infractions au droit pénal social vise à contribuer à une plus grande efficacité dans la lutte contre la criminalité de droit social.

- * het in het zwart tewerk stellen van minstens 5 personen;
- * het tewerkstellen van minstens 3 buitenlandse werknemers zonder de nodige vergunningen;
- * het uitbuiten van werknemers die het slachtoffer zijn van mensenhandel;
- * zware arbeidsongevallen en ziektes veroorzaakt door het niet naleven van de wetgeving voor welzijn op het werk; en
- * het verhinderen van sociale inspectie.

Op dezelfde ministerraad wordt tevens een voorontwerp van wet goedgekeurd tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen met betrekking tot het sociaal strafrecht (Parl. St., Kamer, doc. 1610/001 van 15 februari 2005). Dit voorontwerp van wet is het resultaat van een eerste hervormingsvoorstel van de Commissie voor de Hervorming van het Sociaal Strafrecht.

- Op zijn bureauvergadering van 16 juni 2005 beslist de Nationale Arbeidsraad uit eigen beweging het wetsontwerp te bespreken in zijn commissie Individuele Arbeidsverhoudingen. De Raad beslist zich meer in het bijzonder te buigen over de uitbreiding van het vorderingsrecht van het arbeidsauditoraat voor de arbeidsgerechten, gezien de impact die dit kan hebben op de rol van de sociale partners.

Bij die bespreking werd kennis genomen van het advies dat de Hoge Raad voor Justitie terzake heeft uitgebracht (Parl. St., Kamer, doc. 1610/002 van 29 maart 2005) en kon men beroep doen op de gewaardeerde medewerking van de beleidsel van de minister van Justitie, mevrouw L. ONKELINX.

B. Inhoud en draagwijdte van het wetsontwerp

1. De twee luiken van het wetsontwerp

Het wetsontwerp betreffende het sociaal strafrecht omvat twee luiken:

- 1) 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; en
- 2) het toekennen van een bijzondere (burgerlijke) rechtsvordering aan het arbeidsauditoraat als alternatieve afhandelingswijze van misdrijven.

De memorie van toelichting bij het wetsontwerp stelt dat de invoering van gespecialiseerde kamers bij de correctionele rechtbanken voor de behandeling van de inbreuken inzake sociaal strafrecht beoogt bij te dragen tot een grotere efficiëntie in de bestrijding van sociaalrechtelijke criminaliteit.

Le Conseil a néanmoins décidé de se pencher d'abord sur le deuxième volet du projet de loi, dont l'essence est formulée à l'article 10 qui a pour but d'insérer dans le Code judiciaire un article 138 bis, § 2, rédigé comme suit:

«Pour autant que l'action publique ou l'action tendant à l'application d'une amende administrative ne soit pas encore engagée, l'auditorat du travail peut intenter d'office une action devant le tribunal du travail concernant une violation des lois et règlements réprimée sur le plan pénal ou administratif et qui relève de la compétence des juridictions du travail.

L'action engagée par l'auditorat du travail empêche toute action publique ou toute action tendant à l'application d'une amende administrative concernant les mêmes faits.»

L'exposé des motifs du projet de loi précise que ce volet du projet de loi «vise à étendre le droit de l'auditeur du travail à agir d'office en droit social, et plus particulièrement dans des situations qui touchent l'ensemble du personnel d'une entreprise et qui ne nécessitent pas de poursuites pénales».

2. La problématique sous-jacente

Il est mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi qu'en Belgique, la plupart des lois sociales contiennent des dispositions pénales, ce qui a pour conséquence qu'il n'est pas possible d'envisager une poursuite (pénale) dans tous les cas et qu'il existe tout autant de cas où la poursuite pénale est inopportune, parce que «la coloration pénale n'est pas particulièrement présente ou encore [parce que] l'employeur fait valoir des arguments valables qui, à la fois, justifient sa position et démontrent l'absence de fraude».

D'après l'exposé des motifs, ces dernières infractions ne nécessitent dès lors pas de sanctions pénales, mais devraient faire l'objet d'une régularisation efficace dans le cadre d'une procédure judiciaire offrant la caractéristique du débat contradictoire. Dans ce cas, le tribunal du travail est donc la juridiction la plus indiquée; dans l'état actuel de la législation, l'auditeur du travail qui décide de lancer citation doit toutefois le faire devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel. Pour que le juge du travail connaisse de la question, il appartient à chaque travailleur de lancer une citation individuelle.

La nouvelle disposition proposée du Code judiciaire vise dès lors à donner, à l'auditeur du travail qui décide de lancer citation en cas de violation réprimée sur le plan pénal de lois ou règlements qui relèvent de la compétence des juridictions du travail, le choix entre intenter une poursuite pénale auprès du tribunal correctionnel ou une action civile auprès du tribunal du travail.

De Raad heeft echter beslist zich in eerste instantie te buigen over het tweede luik van het wetsontwerp. De essentie hiervan wordt geformuleerd in artikel 10 van het wetsontwerp dat ertoe strekt het volgende als artikel 138bis, § 2 van het gerechtelijk wetboek in te lassen:

«Voor zover de strafvordering of de vordering tot oplegging van een administratieve geldboete niet is ingesteld kan het arbeidsauditoraat ambtshalve bij de arbeidsrechtbank een rechtsvordering instellen inzake een inbreuk op wetten en verordeningen die strafrechtelijk of door middel van administratieve sancties worden beteugeld en die behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten.

Het instellen van de rechtsvordering door het arbeidsauditoraat verhindert het instellen van een strafvordering of van een vordering tot oplegging van een administratieve geldboete met betrekking tot dezelfde feiten als die waarop de rechtsvordering betrekking heeft.»

De memorie van toelichting bij het wetsontwerp stelt dat dit luik van het wetsontwerp «de uitbreiding van het recht van de arbeidsauditeur beoogt om ambtshalve op te treden in het sociaal recht, meer bepaald in die gevallen die het geheel van het personeel van de onderneming raken en die geen strafrechtelijke vervolging vereisen.»

2. De onderliggende problematiek

De memorie van toelichting bij het wetsontwerp wijst er op dat in België de meeste sociale wetten strafbepalingen bevatten, wat maakt dat het niet mogelijk is om in alle gevallen een (straf)vordering te overwegen en dat er net zoveel gevallen zijn waarbij de strafvordering niet opportuun is, omdat «de strafrechtelijke aard niet specifiek aanwezig is (of omdat) de werkgever geldige argumenten gebruikt die tezelfdertijd zijn standpunt rechtvaardigen en de afwezigheid van bedrog aantonen».

Volgens de memorie van toelichting vereisen deze laatste inbreuken dan ook geen strafsancities, maar zouden zij het voorwerp moeten kunnen zijn van een doeltreffende regularisering in het kader van een gerechtelijke procedure die de kenmerken vertoont van een tegensprekelijk debat. In dit geval is de arbeidsrechtbank dus de meest aangewezen rechtbank; in de huidige stand van de wetgeving moet de arbeidsauditeur die beslist om te dagvaarden dit evenwel doen voor de politie- of correctionele rechtbank. Om de arbeidsrechter toe te laten kennis te nemen van de vraag, moet elke betrokken werknemer individueel een dagvaarding uitvaardigen.

De voorgestelde nieuwe bepaling van het Gerechtelijk Wetboek strekt er dan ook toe om de arbeidsauditeur die beslist om te dagvaarden bij een strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuk op wetten of verordeningen die tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten behoren, de keuze te geven tussen het instellen van een strafvordering bij de correctionele rechtbank of een burgerlijke vordering bij de arbeidsrechtbank.

3. Les conséquences positives de la modification de loi proposée

L'exposé des motifs indique que cette disposition aura également pour conséquence la dépenalisation du droit social: dès l'instant où l'auditeur du travail aura opté pour l'action civile, il ne sera plus possible d'exercer des poursuites pénales ou d'infliger une amende administrative.

D'autres conséquences positives de la disposition proposée sont également indiquées.

Premièrement, le gain de temps que pourrait engendrer le choix en faveur d'une action civile est souligné. En effet, étant donné que les juridictions du travail sont moins encombrées que les juridictions correctionnelles, la décision de la juridiction sociale pourra normalement être rendue dans un délai plus bref, ce qui permet une justice plus rapide et un meilleur service.

Deuxièmement, l'on part du principe que la nouvelle action civile sera plus efficace. La décision du tribunal produira ses effets à l'égard de l'ensemble des travailleurs de l'entreprise, alors qu'à l'heure actuelle, lorsqu'un travailleur assigne son employeur, la décision de régularisation qu'il obtient ne profite qu'à lui-même. Par ailleurs, s'agissant d'une décision civile, son exécution pourra être, si nécessaire, assurée par une astreinte.

Enfin, il est précisé que la discussion civile aura lieu devant des juges spécialisés.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a pris connaissance du projet de loi et plus particulièrement de son article 10, auquel il voudrait consacrer un certain nombre de considérations techniques. Cependant, il souhaite tout d'abord formuler un certain nombre de considérations générales au sujet du contexte dans lequel ce projet de loi a été élaboré et des principes sur lesquels il est basé.

A. Considérations générales

- Le Conseil remarque que le projet de loi découle du souci du gouvernement de faire de la lutte contre la fraude sociale l'un des thèmes majeurs de l'agenda politique.

Il partage le souci qui est à la base de ce projet de loi. Il estime qu'il faut s'attaquer à la fraude sociale et reconnaît que le droit pénal social est très important en vue de dissuader les employeurs d'enfreindre les règles de droit social.

Il observe que les deux volets du projet de loi s'inscrivent dans ce souci d'une manière différente: l'introduction de chambres spécialisées auprès des tribunaux correctionnels vise à contribuer à une plus grande efficacité dans la sanction de la fraude sociale, tandis que l'octroi d'une action civile spécifique à l'auditeur du travail pour des infractions au droit social

3. De positieve gevolgen van de voorgestelde wetswijziging

De memorie van toelichting wijst er op dat deze bepaling ook de depenalisering van het sociaal recht tot gevolg zal hebben: vanaf het ogenblik dat de arbeidsauditeur gekozen heeft voor de burgerlijke rechtsvordering zal het niet meer mogelijk zijn om een strafvordering in te stellen of een administratieve geldboete op te leggen.

Nog andere positieve gevolgen van de voorgestelde bepaling worden aangeduid.

Ten eerste wordt er gewezen op de tijdwinst die de keuze voor een burgerlijke vordering zou kunnen betekenen. Immers, daar de arbeidsgerechten minder overbelast zijn dan de correctionele gerechten, zal de beslissing van het sociaal gerecht normaal in een kortere tijdspanne genomen kunnen worden wat een snellere justitie en een betere dienstverlening toelaat.

Ten tweede wordt er van uitgegaan dat de nieuwe burgerlijke vordering doeltreffender zal zijn. De beslissing van de rechtbank zal gevolgen hebben voor het geheel van de werknemers van de onderneming terwijl thans, wanneer een werknemer zijn werkgever dagvaardt, enkel hij de voordelen trekt uit de beslissing tot regularisatie die hij bekomt. Bovendien kan, aangezien het gaat om een burgerlijke beslissing, de uitvoering er van door een dwangsom verzekerd worden.

Tenslotte wordt er op gewezen dat de burgerlijke bespreking zal plaatsvinden voor gespecialiseerde rechters.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft kennis genomen van het wetsontwerp, en in het bijzonder zijn artikel 10, waaraan hij een aantal technische beschouwingen wil wijden. Allereerst wil hij echter een aantal algemene opmerkingen maken bij de context waarin dit wetsontwerp tot stand is gekomen en de principes waarop het gebaseerd is.

A. Algemene beschouwingen

- De Raad wijst er op dat het wetsontwerp voortvloeit uit de bekommernis van de regering om de strijd tegen de sociale fraude hoog op de politieke agenda te plaatsen.

Hij deelt de bekommernis die aan de basis ligt van dit wetsontwerp. Hij is van oordeel dat sociale fraude moet aangepakt worden en erkent dat het sociaal strafrecht van groot belang is op het vlak van de afschrikking van werkgevers om regels van sociaal recht te overtreden.

Hij merkt op dat de twee luiken van het wetsontwerp zich op een verschillende wijze in deze bekommernis inschrijven: de invoering van gespecialiseerde kamers bij de correctionele rechtbanken beoogt bij te dragen tot een grotere efficiëntie in de bestrafing van sociale fraude, terwijl het toekennen van een bijzondere burgerlijke vordering aan de arbeidsauditeur

sanctionnées pénalement vise plutôt la régularisation d'infractions qui ne nécessitent pas de poursuites pénales.

Les deux volets concourent toutefois à rendre le droit pénal social plus efficace. Il apparaît en effet qu'actuellement, dans la pratique, la plupart des infractions à la législation sociale ne sont pas poursuivies pénalement, mais qu'elles sont sanctionnées par une amende administrative.

- Le Conseil souhaite également souligner que le gouvernement a admis qu'il faut s'attaquer à la fraude sociale par des moyens variés. Le Conseil des ministres de Gembloux du 17 janvier 2004 a annoncé, outre de meilleurs contrôles et sanctions, des mesures préventives, comme une intensification de la communication au sujet de la réglementation existante et la simplification de celle-ci.

Le Conseil estime qu'il faut en effet s'efforcer de rendre le droit social aussi transparent et simple que possible, de manière à réduire considérablement le risque d'erreurs par des employeurs sérieux.

Il signale en outre qu'une simplification devrait être réalisée sur le plan des dispositions pénales du droit social.

Dans ce cadre, il rappelle que l'action civile spécifique de l'auditeur du travail pour des infractions au droit social sanctionnées pénalement aura pour conséquence une dépenalisation du droit social, qui se situe toutefois uniquement sur le plan du traitement.

Si l'on admet que l'action civile spécifique de l'auditeur du travail, que le projet de loi veut introduire, est justifiée dans les cas qui ne nécessitent pas de poursuites pénales, se pose de manière plus fondamentale la question de savoir pourquoi la réglementation même ne serait pas revue et un certain nombre de dispositions pénales du droit social ne seraient pas supprimées.

Le Conseil juge dès lors que les autorités doivent examiner, dans le cadre d'une simplification, à quels endroits du droit social des dispositions pénales peuvent être supprimées.

Au cours des travaux en commission, il a appris que la Commission de réforme du droit pénal social se penche sur la question et qu'une proposition de dépenalisation accrue lui sera soumise pour avis.

Le Conseil souligne qu'il est important que les partenaires sociaux puissent se prononcer au préalable sur la pénalisation ou non de certains comportements, afin d'atteindre un équilibre au niveau de la politique entre la lutte contre la fraude sociale et une politique de l'emploi efficace.

voor strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuken op het sociaal recht eerder de regularisering beoogt van inbreuken die geen strafrechtelijke vervolging vereisen.

Beide luiken dragen er echter toe bij het sociaal strafrecht efficiënter te maken. Het blijkt immers dat op dit ogenblik de meeste inbreuken op de sociale wetgeving in de praktijk niet strafrechtelijk vervolgd worden, maar gesanctioneerd worden met een administratieve geldboete.

- De Raad wil er eveneens op wijzen dat de regering heeft aangenomen dat de sociale fraude met uiteenlopende middelen moet worden aangepakt; naast betere controles en sanctiëring werden op de ministerraad van Gembloux van 17 januari 2004 ook preventieve maatregelen in het vooruitzicht gesteld, zoals intensievere communicatie over de bestaande reglementering en haar vereenvoudiging.

Hij is van oordeel dat er inderdaad naar gestreefd moet worden het sociaal recht zo transparant en eenvoudig mogelijk te maken, zodat het risico op vergissingen door bonafide werkgevers aanzienlijk vermindert.

Hij wijst er op dat ook ten aanzien van de strafbepalingen in het sociaal recht een vereenvoudiging zou moeten doorgevoerd worden.

In dit kader herinnert hij er aan dat de bijzondere burgerlijke vordering van de arbeidsauditeur voor strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuken op het sociaal recht een depenalisering van het sociaal recht tot gevolg zal hebben. Deze situeert zich echter enkel op het vlak van de behandeling.

Indien men aanneemt dat de bijzondere burgerlijke rechtsvordering van de arbeidsauditeur die het wetsontwerp wil invoeren gerechtvaardigd is in die gevallen die geen strafrechtelijke vervolging vereisen, stelt zich meer fundamenteel de vraag waarom de reglementering dan zelf niet herzien zou worden en een aantal strafbepalingen in het sociaal recht afgeschaft.

Hij is daarom van oordeel dat, de overheid in het kader van een vereenvoudiging ook moet nagaan waar strafbepalingen in het sociaal recht kunnen afgeschaft worden.

Hij heeft tijdens de commissiewerkzaamheden in de Raad vernomen dat de Commissie voor de Hervorming van het Sociaal Strafrecht zich hierover buigt en dat een voorstel tot verdere depenalisering aan de Raad voor advies zal worden voorgelegd.

De Raad wijst er op dat het belangrijk is dat de sociale partners zich voorafgaandelijk over de al dan niet strafbaarstelling van bepaalde gedragingen kunnen uitspreken, met het oog op het bereiken van een evenwicht in het beleid tussen de strijd tegen de sociale fraude en een doeltreffende werkgelegenheidspolitiek.

B. Considérations techniques

Bien que le Conseil n'ait pas de difficultés fondamentales avec les principes sur lesquels le projet de loi est basé, il a un certain nombre de questions quant à l'application concrète de l'action civile spécifique de l'auditeur du travail pour les infractions au droit social sanctionnées pénalement.

1. Concernant la nécessité d'une politique de poursuites uniforme et la fixation de priorités

- Le Conseil observe que, lors de la constatation d'une infraction au droit social sanctionnée pénalement, l'auditeur du travail dispose d'un certain nombre d'options: le classement sans suite, la transaction, la probation prétorienne, la médiation pénale, la citation devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel ou le renvoi à l'administration pour l'imposition éventuelle d'une amende administrative.

Il observe que l'exposé des motifs du projet de loi indique que l'introduction d'une action civile par l'auditeur du travail pour une infraction au droit social sanctionnée pénalement serait indiquée pour les cas qui touchent l'ensemble du personnel d'une entreprise «et qui ne nécessitent pas de poursuites pénales».

Il constate donc que l'option supplémentaire que le projet de loi offre à l'auditeur du travail qui a décidé de lancer citation est laissée à son appréciation de l'opportunité, comme c'est déjà le cas pour la citation ou non devant les juridictions pénales. Cette décision est prise sur la base de la politique qui est menée par chaque ministère public dans son propre arrondissement.

Il juge nécessaire d'avoir une unité dans l'action des différents auditeurs du travail, de sorte que des affaires similaires soient traitées de la même manière. Cette unité d'action doit en outre également concerner l'approche dans les différents arrondissements judiciaires. Il est donc nécessaire d'avoir des lignes d'action claires, qui garantissent un même traitement dans l'ensemble des arrondissements.

- Le Conseil constate dans ce cadre que, lors du Conseil des ministres des 30 et 31 mars 2004, le gouvernement a déterminé quels délits sociaux «graves» devraient être poursuivis en priorité au pénal. Le gouvernement trace ainsi pour la première fois une politique de poursuites en matière de fraude sociale. Le procureur général de Liège, qui est compétent pour la matière du droit pénal social, a été chargé de son exécution.

Le Conseil souscrit pleinement à la démarche visant à tracer en matière de fraude sociale une politique de poursuites pénales qui s'applique à l'ensemble de la Belgique.

Il indique que la délimitation de ce qui doit être considéré comme de la fraude sociale grave est importante à la lumière de l'action civile proposée en faveur de l'auditeur du travail en ce qui concerne les infractions au droit social sanctionnées pénalement.

B. Technische beschouwingen

Alhoewel de Raad dus geen fundamentele problemen heeft met de principes waarop het wetsontwerp is gebaseerd, heeft hij een aantal vragen met betrekking tot de concrete toepassing van de bijzondere burgerlijke vordering van de arbeidsauditeur voor strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuken op het sociaal recht.

1. In verband met de noodzaak van een eenvormig vervolgingsbeleid en het vaststellen van prioriteiten

- De Raad constateert dat de arbeidsauditeur bij vaststelling van een strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuk op het sociaal recht over een aantal keuzemogelijkheden beschikt: seponeren, minnelijke schikking, praetoriaanse probatie, strafbemiddeling, dagvaarding voor de politie- of correctionele rechtbank of doorverwijzen naar de administratie voor het eventueel opleggen van een administratieve geldboete.

Hij merkt op dat de memorie van toelichting bij het wetsontwerp aangeeft dat het instellen door een arbeidsauditeur van een burgerlijke vordering voor een strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuk op het sociaal recht aangewezen zou zijn voor die gevallen die het geheel van het personeel van de onderneming raken «en die geen strafrechtelijke vervolging vereisen».

Hij stelt dus vast dat de bijkomende keuzemogelijkheid die het wetsontwerp biedt aan een arbeidsauditeur die beslist heeft om te dagvaarden, overgelaten wordt aan zijn opportuiniteitsbeoordeling, zoals dit thans reeds voor de al dan niet dagvaarding voor de strafrechtbanken het geval is. Zo'n beslissing zou worden genomen op grond van het beleid dat door elk openbaar ministerie in zijn eigen arrondissement wordt gevoerd.

Hij is van oordeel dat het nodig is dat er eenheid is in het optreden van de verschillende arbeidsauditeurs, zodat gelijkaardige zaken op een gelijke wijze behandeld worden. Deze eenheid van actie moet daarnaast ook betrekking hebben op de aanpak in de verschillende gerechtelijke arrondissementen. Er is dus nood aan duidelijke beleidslijnen die over alle arrondissementen heen eenzelfde behandeling garanderen.

- De Raad constateert in dat kader dat op de Minister-raad van 30 en 31 maart 2004 door de regering werd bepaald welke «zware» sociale misdrijven prioritair strafrechtelijk vervolgd zouden moeten worden. Hiermee tekent de regering voor het eerst een vervolgingsbeleid uit voor sociale fraude. De procureur-generaal van Luik, die bevoegd is voor de materie van het sociaal strafrecht, werd belast met de uitvoering daarvan.

Hij onderschrijft volledig de démarche die een strafrechtelijk vervolgingsbeleid voor sociale fraude wil uittekenen dat over heel België wordt toegepast.

Hij stelt dat het afbakenen van wat als zware sociale fraude moet beschouwd worden belangrijk is in het licht van de voorgestelde burgerlijke vordering voor de arbeidsauditeur ten aanzien van strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuken op het sociaal recht.

En effet, étant donné que l'option supplémentaire que le projet de loi offre à l'auditeur du travail qui a décidé de lancer citation est laissée à son appréciation de l'opportunité, le risque existe en théorie que cette nouvelle possibilité légale soit utilisée sans distinction selon la gravité de l'infraction à la réglementation sociale qui a été commise.

Néanmoins, le communiqué de presse du Conseil des ministres des 30 et 31 mars 2004 indique que l'objectif du projet de loi est de s'inscrire dans le cadre de la dépenalisation du droit social en ce qui concerne la fraude sociale «légère». Les sanctions pénales seraient ainsi réservées aux faits constitutifs d'une fraude sociale «grave».

Le Conseil estime que les auditeurs du travail doivent donc pouvoir disposer de lignes directrices claires quant à ce qu'il faut considérer comme fraude sociale «lourde» ou «légère». En tout cas, l'exercice de la nouvelle possibilité d'action pour l'auditeur du travail doit se faire judicieusement et de manière proportionnelle au délit commis.

Le Conseil demande également des éclaircissements sur la politique que les auditeurs du travail devraient suivre concernant la décision de citer devant le tribunal du travail ou de renvoyer à l'administration pour l'imposition éventuelle d'une amende administrative. Il estime qu'il faut tenir compte, dans cette politique, de la bonne foi de l'employeur concerné.

2. Concernant les conséquences civiles du jugement

Le Conseil constate que, selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'objectif est de donner à l'auditeur du travail la possibilité d'introduire une action collective qui «produira ses effets à l'égard de l'ensemble des travailleurs de l'entreprise».

Il se demande quelles sont les conséquences précises d'une décision d'une juridiction du travail prise après que l'auditeur du travail a introduit une action sur la base de la constatation d'une infraction, sanctionnée pénalement, à une disposition de droit social.

Concrètement, se pose la question de savoir si le projet de loi entend donner uniquement un caractère déclaratif au jugement de la juridiction du travail ou si l'intention est que le jugement remplisse déjà tous les droits des travailleurs individuels dans l'entreprise concernée.

Au cours des travaux en commission, le Conseil a été informé que toutes les règles qui s'appliquent à la procédure civile et aux jugements dans des affaires civiles restent d'application. Cela signifie que le résultat de la procédure dépend de ce qui est plaidé concrètement par la partie demanderesse (l'auditeur du travail). Il est possible qu'il soit demandé de prendre une décision de principe, qui devra ensuite être mise à exécution par les services d'inspection. Il est également possible que l'auditorat du travail examine tous les cas individuels d'infraction chez un employeur et demande au juge de veiller

Immers, aangezien de bijkomende keuzemogelijkheid die het wetsontwerp biedt aan een arbeidsauditeur die beslist heeft om te dagvaarden, overgelaten wordt aan zijn opportuniteitsbeoordeling, bestaat er theoretisch het risico dat van deze nieuwe wettelijke mogelijkheid gebruik gemaakt wordt zonder onderscheid naargelang de zwaarte van de gepleegde inbreuk op de sociale regelgeving.

Nochtans geeft de persmededeling van de ministerraad van 30 en 31 maart 2004 aan dat het de bedoeling van het wetsontwerp is om zich in te schrijven in de depenalisering van het sociaal recht wat de «lichte» sociale fraude betreft. Op die manier zou de strafrechtelijke sanctie voorbehouden worden voor feiten van «zware» sociale fraude.

De Raad is van oordeel dat de arbeidsauditeurs dus over duidelijke richtlijnen moeten kunnen beschikken over wat als «zware» en als «lichte» sociale fraude moet beschouwd worden. In elk geval moet de toepassing van de nieuwe vorderingsmogelijkheid voor de arbeidsauditeur oordeelkundig gebeuren en proportioneel zijn met het gepleegde vergrijp.

De Raad vraagt ook verduidelijking betreffende het beleid dat arbeidsauditeurs zouden moeten volgen ten aanzien van het beslissing om te dagvaarden voor de arbeidsrechtbank of door te verwijzen naar de administratie voor het eventueel opleggen van een administratieve geldboete. Hij meent dat bij dit beleid rekening moet worden gehouden met de goede trouw van de betrokken werkgever.

2. In verband met de burgerrechtelijke gevolgen van de uitspraak

De Raad constateert dat het volgens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp de bedoeling is om de arbeidsauditeur de mogelijkheid te geven om een collectieve vordering in te stellen die «gevolgen zal hebben ten opzichte van het geheel van de werknemers van de onderneming».

Hij vraagt zich af wat de precieze gevolgen zijn van een beslissing van een arbeidsgerecht gewezen nadat het arbeidsauditeur een vordering instelde op basis van de vaststelling van een strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuk van een bepaling van sociaal recht.

Concreet stelt zich de vraag of het wetsontwerp aan de uitspraak van het arbeidsgerecht enkel een deklaratief karakter wil geven of dat het de bedoeling is dat de uitspraak reeds al de rechten van de individuele werknemers in de betrokken onderneming vervult.

De Raad heeft er tijdens de commissiewerkzaamheden kennis van genomen dat al de regels die gelden voor een burgerlijke procedure en uitspraken in burgerlijke zaken van toepassing blijven. Dit betekent dat het resultaat van de procedure afhangt van wat concreet wordt gepleit door de vragende partij (de arbeidsauditeur). Het is mogelijk dat er wordt gevraagd een principebeslissing te nemen, die dan door de inspectiediensten verder moet uitgevoerd worden. Het is ook mogelijk dat het arbeidsauditoraat al de individuele gevallen van inbreuk bij een werkgever nakijkt en de rechter vraagt te

à leur régularisation, bien que cela ne soit en aucun cas exigé de l'auditorat du travail par ce projet de loi.

3. Concernant le rôle des organisations de travailleurs

Le Conseil observe que, lorsqu'une infraction au droit social sanctionnée pénalement est constatée, les représentants des travailleurs dans l'entreprise sont souvent déjà associés à la phase pré-procédurale par les services d'inspection afin de rechercher, avec l'employeur concerné, une solution concertée au problème.

Il fait savoir qu'il est apparu au cours des travaux en commission que le présent projet de loi ne touche pas à ce rôle des représentants des travailleurs. Si les parties concernées parviennent à trouver une solution au problème, les services d'inspection ne doivent même pas informer l'auditorat du travail des infractions, parce qu'elles ont entre-temps été régularisées.

Il estime que la recherche d'une solution concertée conserve sa pertinence et ne peut pas être mise en cause par le présent projet de loi.

Il souligne que la décision d'intenter une action reste comme auparavant une décision d'opportunité de l'auditeur du travail. L'importance d'une politique de poursuites claire et uniforme en matière de fraude sociale a été soulignée ci-avant.

Il remarque que les travaux en commission ont montré que le projet de loi ne touche pas non plus au droit du travailleur d'être assisté ou représenté par les organisations de travailleurs devant la juridiction du travail (article 728, § 3 du Code judiciaire).

Il souligne que l'article 12 du projet de loi introduit cependant la règle de procédure selon laquelle toutes les personnes intéressées doivent être avisées par pli simple lorsque l'auditeur du travail introduit une action collective devant la juridiction du travail (ajout à l'article 704 du Code judiciaire). Cela concerne éventuellement tous les travailleurs de l'entreprise.

Le Conseil estime qu'il faut rappeler, sous le même pli, aux travailleurs qui sont ainsi avisés de l'introduction d'une action collective devant la juridiction du travail par l'auditeur du travail, de contacter soit leur avocat soit leur organisation syndicale.

C. Conclusion

Le Conseil conclut que le présent projet de loi constitue un premier volet de la réforme du droit pénal social prévue par le gouvernement, dans le cadre de laquelle il est clair que l'octroi d'une action civile spécifique à l'auditorat du travail implique une dépenalisation sur le plan de la procédure.

letten op hun regularisatie, alhoewel dit in geen geval door dit ontwerp van het arbeidsauditoraat wordt geëist.

3. In verband met de rol van de werknemersorganisaties

De Raad merkt op dat, wanneer een strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuk op het sociaal recht wordt vastgesteld, de werknemersvertegenwoordigers in de onderneming vaak reeds in de preprocedurale fase betrokken worden door de inspectiediensten om samen met de betrokken werkgever te zoeken naar een geconcentreerde oplossing voor het probleem.

Hij laat weten dat het tijdens de commissiewerkzaamheden duidelijk werd dat door het onderhavige wetsontwerp aan deze rol van de werknemersvertegenwoordigers niet wordt geraakt. Indien de betrokken partijen tot een oplossing van het probleem komen, moeten de inspectiediensten het arbeidsauditoraat zelfs niet op de hoogte brengen van de inbreuken omdat deze ondertussen geregulariseerd werden.

Hij is van oordeel dat het zoeken naar een geconcentreerde oplossing zijn relevantie behoudt en niet in vraag mag gesteld worden door het onderhavige wetsontwerp.

Hij wijst er op dat de beslissing tot het instellen van een vordering zoals voorheen een opportuniteitsbeslissing van de arbeidsauditeur blijft. Hierboven werd ingegaan op het belang van een duidelijk en uniform vervolgingsbeleid inzake sociale fraude.

Hij merkt op dat de commissiewerkzaamheden hebben uitgewezen dat ook aan het recht van een werknemer om voor het arbeidsgerecht bijgestaan of vertegenwoordigd te worden door de werknemersorganisaties (artikel 728, § 3 van het Gerechtelijk Wetboek) door het wetsontwerp niet wordt geraakt.

Hij wijst er op dat artikel 12 van het wetsontwerp wel de procedurereguleert dat alle belanghebbende personen bij gewone brief op de hoogte moeten gebracht worden wanneer de arbeidsauditeur een collectieve vordering instelt voor een arbeidsgerecht (aanvulling van artikel 704 van het Gerechtelijk Wetboek). Eventueel betreft het alle werknemers van een onderneming.

De Raad is van mening dat de werknemers die zo op de hoogte gebracht worden van het instellen door de arbeidsauditeur van een collectieve vordering voor het arbeidsgerecht, er in dezelfde brief aan herinnerd moeten worden om hetzij hun advocaat hetzij hun werknemersorganisatie te contacteren.

C. Besluit

De Raad concludeert dat het onderhavige wetsontwerp een eerste luik is van de door de regering vooropgestelde hervorming van het sociaal strafrecht, waarbij het duidelijk is dat het toekennen van een bijzondere burgerlijke rechtsvordering aan het arbeidsauditoraat een depenalisering op het vlak van de procedure inhoudt.

Il souhaite cependant pouvoir se prononcer également, dans une deuxième phase, et ce, au préalable sur la poursuite de la dépenalisation du droit social qui est projetée et qui concerne la pénalisation même de certains comportements.

Étant donné que les propositions y afférentes pourront avoir une influence sur l'application de l'action civile spécifique par l'auditorat du travail, le Conseil s'engage à réexaminer en même temps les positions adoptées dans le présent avis.

Hij wil zich echter in een tweede fase ook, en dit voorafgaandelijk, kunnen uitspreken over de in het vooruitzicht gestelde verdere depenalisering van het sociaal recht die de strafbaarstelling zelf van bepaalde gedragingen betreft.

Aangezien de voorstellen hieromtrent wellicht een invloed zullen hebben op de toepassing van bijzondere burgerlijke rechtsvordering door het arbeidsauditoraat, neemt de Raad zich voor tegelijkertijd de in het onderhavige advies ingenomen standpunten opnieuw te bekijken.