

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2004-2005

15 SEPTEMBRE 2005

Proposition de loi introduisant le sursis en matière d'amendes applicables en cas d'infractions à certaines lois sociales

(Déposée par Mme Marie-Hélène Crombé-Berton)

DÉVELOPPEMENTS

Il est de principe de reconnaître au législateur la liberté d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives dans le cadre de la répression de certains manquements à des obligations légales.

Il est par ailleurs acquis que lorsqu'un même manquement fait l'objet, tantôt de sanctions pénales, tantôt de sanctions administratives, la différence de traitement qui pourrait en résulter n'est admissible que si elle est raisonnable et justifiée.

Dans le contexte juridique actuel, certains manquements à la législation sociale peuvent faire l'objet de semblable répression différenciée.

Il importe toutefois de souligner que cette différenciation se double d'une inacceptable inégalité de traitement.

En effet, toute personne citée à comparaître devant le tribunal correctionnel, en vue de se voir imposer une sanction pénale pour manquement à la législation sociale, peut bénéficier des dispositifs de modalisation de la peine et, notamment, du sursis; alors que la personne qui, sanctionnée par le biais d'une amende administrative, souhaite exercer un recours contre cette décision devant le tribunal du travail, ne peut en aucun cas bénéficier de semblables mécanismes.

Le problème posé par ce « traitement différencié » a été soumis à la Cour d'arbitrage.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2004-2005

15 SEPTEMBER 2005

Wetsvoorstel tot invoering van uitstel inzake geldboeten bij overtreding van sommige sociale wetten

(Ingediend door mevrouw Marie-Hélène Crombé-Berton)

TOELICHTING

Principieel beschikt de wetgever over de vrijheid te kiezen voor strafrechtelijke sancties of voor administratieve sancties om de overtreding van wettelijke verplichtingen te bestraffen.

Tevens staat het vast dat wanneer eenzelfde overtreding nu eens strafrechtelijk, dan weer administratief bestraft wordt, het verschil in behandeling dat daaruit kan voortvloeien alleen kan worden geduld indien het redelijk en gerechtvaardigd is.

In de huidige juridische context is dergelijke gedifferentieerde bestraffing mogelijk voor sommige overtredingen van de sociale wetgeving.

Toch moet worden onderstreept dat die differentiëring gepaard gaat met een onaanvaardbare ongelijke behandeling.

Eenieder die gedagvaard wordt om voor de correctionele rechtbank te verschijnen om een strafrechtelijke sanctie opgelegd te krijgen wegens een overtreding van de sociale wetgeving, kan immers de voor de straf geldende uitvoeringsvoorwaarden en meer bepaald, het uitstel, genieten. Dat geldt geenszins voor iemand die bij de arbeidsrechtbank een beroep instelt tegen de beslissing waarbij hem een administratieve geldboete wordt opgelegd.

Het probleem dat door die « gedifferentieerde behandeling » rijst, werd aan het Arbitragehof voorgelegd.

Pratiquement, le tribunal du travail de Verviers a posé à la Cour une question préjudicielle concernant la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

La question était formulée de la manière suivante :

« La loi du 30 juin 1971 crée-t-elle une discrimination par son silence qui empêche le tribunal du travail d'accorder le sursis à l'auteur d'une infraction administrative, privant par là cet auteur d'une chance d'équité découlant de la prise en compte de sa personnalité, et d'une récompense pour son amendement, alors que le juge répressif peut user de cette faculté de sursis lorsqu'il statue sur les poursuites pénales des mêmes faits infractionnels ».

La Cour a répondu de manière affirmative et fait valoir, en des termes particulièrement limpides, l'inconstitutionnalité du système en place :

« Il y a lieu de rappeler que le tribunal du travail, en ce qu'il ne dispose pas de la faculté d'accorder le sursis, ne détient pas un pouvoir d'appréciation comparable à celui de l'administration puisque, aux termes de l'article 7, § 3, de la loi du 30 juin 1971, le fonctionnaire désigné par le Roi « décide, après avoir mis l'employeur en mesure de présenter ses moyens de défense, s'il y a lieu de lui infliger une amende administrative du fait de l'infraction ». Or, un système qui organise un recours *a posteriori* contre une amende infligée par l'administration n'est admissible que si rien de ce qui relève de l'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du tribunal.

Dès lors que le législateur admet que le sursis à l'exécution des peines peut être appliqué aux personnes pénalement poursuivies pour infraction à la loi du 30 juin 1971, il n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution qu'une mesure identique ne puisse être appliquée aux personnes qui exercent, devant le tribunal du travail, un recours contre la décision du fonctionnaire désigné par le Roi pour infliger une amende administrative.

Il appartient au législateur de déterminer à quelles conditions ou sur la base de quels critères un sursis peut être accordé et de fixer les procédures de son retrait. ».

La présente proposition tend à répondre à cet appel et à effacer les lacunes d'un dispositif légal complexe par ailleurs.

Concreet heeft de Arbeidsrechtbank van Verviers het Hof een prejudiciële vraag gesteld « over de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten. ».

De vraag was als volgt geformuleerd :

« Roept de wet van 30 juni 1971 een discriminatie in het leven door haar stilzwijgen waardoor de arbeidsrechtbank wordt verhinderd het uitstel toe te kennen aan de dader van een administratief misdrijf, waardoor die dader een kans van billijkheid die voortvloeit uit het feit dat rekening wordt gehouden met zijn persoonlijkheid en een beloning voor de verbetering van zijn gedrag worden ontzegd, terwijl de strafrechter die mogelijkheid van uitstel kan aanwenden wanneer hij uitspraak doet over de strafvervolgving van dezelfde strafbare feiten ».

Het Hof heeft daar bevestigend op geantwoord en wijst in uiterst heldere bewoordingen op de ongrondwettigheid van het huidige systeem :

« Er dient aan te worden herinnerd dat de arbeidsrechtbank, in zoverre zij niet over de mogelijkheid beschikt het uitstel toe te kennen, geen beoordelingsbevoegdheid heeft die vergelijkbaar is met die van de administratie, vermits, luidens artikel 7, § 3, van de wet van 30 juni 1971, de door de Koning aangewezen ambtenaar « [...], nadat de werkgever de mogelijkheid geboden werd zijn verweermiddelen naar voren te brengen, [beslist] of wegens de overtreding een administratieve geldboete moet worden opgelegd ». Een systeem waarbij wordt voorzien in een beroep *a posteriori* tegen een door de administratie opgelegde geldboete is enkel toelaatbaar indien niets van hetgeen onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, aan de toetsing van de rechtbank ontsnapt.

Aangezien de wetgever aanneemt dat het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen kan worden toegepast op personen die strafrechtelijk worden vervolgd wegens inbreuk op de wet van 30 juni 1971, is het niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dat een identieke maatregel niet kan worden toegepast op de personen die voor de arbeidsrechtbank een beroep instellen tegen de beslissing van de door de Koning aangewezen ambtenaar om hun een administratieve geldboete op te leggen.

Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever te bepalen onder welke voorwaarden of op basis van welke criteria een uitstel kan worden toegekend, en de voorwaarden alsmede de rechtspleging volgens welke dat uitstel kan worden ingetrokken, vast te stellen. ».

Dit voorstel strekt ertoe die oproep te beantwoorden en de leemten in de overigens complexe wettelijke regeling aan te vullen.

Les principes de base régissant la matière sont intégrés dans trois dispositions légales différentes :

1. Ainsi, la loi du 30 juin 1971 crée un article 583 du Code judiciaire, au regard duquel :

«Le tribunal du travail connaît de l'application des sanctions administratives, prévues par les lois et règlements visés aux articles 578 à 582 et par la loi relative aux amendes applicables en cas d'infractions à certaines lois sociales».

2. Cette disposition particulière (relative aux amendes applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales) prévoit quant à elle, en son article 1^{er}ter que :

«Le fonctionnaire peut, s'il existe des circonstances atténuantes, infliger une amende administrative inférieure aux montants minima visés aux articles 1^{er} et 1^{er}bis [...]».

En cas de recours contre la décision du fonctionnaire compétent, les juridictions du travail peuvent, s'il existe des circonstances atténuantes, diminuer le montant d'une amende administrative infligée sous les minima visés aux articles 1^{er} et 1^{er}bis».

3. La loi du 29 juin 1964 prévoit enfin, en son article 8, l'applicabilité du sursis aux peines d'amendes et dispose que :

«Lorsque le condamné n'a pas encouru antérieurement de condamnation à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus de 12 mois, les juridictions de jugement peuvent ordonner qu'il sera sursis à l'exécution, soit du jugement ou de l'arrêt, soit de tout ou partie des peines principales ou subsidiaires.».

Marie-Hélène CROMBÉ-BERTON.

De grondbeginselen die deze materie regelen bevinden zich in drie verschillende wettelijke bepalingen :

1. De wet van 30 juni 1971 wijzigd artikel 583 van het Gerechtelijk Wetboek, dat het volgende bepaalt :

«De arbeidsrechtbank neemt kennis van de toepassing der administratieve sancties bepaald bij de wetten en verordeningen bedoeld in de artikelen 578 tot 582 en bij de wet betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten».

2. Artikel 1^{ter} van deze wet van 30 juni 1971 (betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten) bepaalt het volgende :

«De ambtenaar kan, wanneer verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, een administratieve geldboete onder de in de artikelen 1 en 1bis vermelde minimumbedragen opleggen [...]».

In geval van beroep tegen de beslissing van de bevoegde ambtenaar kunnen de arbeidsgerechten, wanneer verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, het bedrag van een opgelegde administratieve geldboete onder de in de artikelen 1 en 1bis vermelde minimumbedragen verminderen.».

3. De wet van 29 juni 1964 ten slotte voorziet in zijn artikel 8 in de toepasbaarheid van het uitstel op geldboeten en bepaalt :

«Indien de veroordeelde nog niet veroordeeld is geweest tot een criminele straf of tot een hoofdgevangenisstraf van meer dan twaalf maanden, kunnen de vonnisgerechten, wanneer zij tot (een werkstraf of) een of meer straffen van niet meer dan vijf jaar veroordelen, bij een met redenen omklede beslissing gelasten dat de tenuitvoerlegging hetzij van het vonnis of het arrest, hetzij van de hoofdstraffen of vervangende straffen dan wel van een gedeelte ervan, wordt uitgesteld.».

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente proposition règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 1^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, inséré par la loi du 13 février 1998, le § 2, 2^o, est remplacé par ce qui suit :

« En cas de recours contre la décision du fonctionnaire compétent, les juridictions du travail peuvent :

1^o s'il existe des circonstances atténuantes, diminuer le montant d'une amende administrative infligée sous les minima visés aux articles 1^{er} et 1^{er bis}, sans que l'amende puisse être inférieure à 40 % du minimum des montants visés aux articles précités ou, lorsqu'il s'agit des infractions prévues à l'article 1^{er bis}, 1^o, a, sans que l'amende puisse être inférieure à 80 % du montant minimum visé à cet article;

2^o si le condamné n'a pas encouru antérieurement de condamnation à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus de douze mois, ou à une amende administrative d'un montant supérieur à 12 500 euros, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de cette décision. ».

Art. 3

À l'article 14 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, sont apportées les modifications suivantes :

A. le § 1^{er} est complété *in fine* par les mots « ou à une amende administrative de plus de 5 000 euros. »;

B. le § 1^{er bis}, alinéa 1^{er}, est complété *in fine* par les mots « ou à une amende administrative de 1 250 euros au moins et de 5 000 euros au plus. ».

19 mai 2005.

Marie-Hélène CROMBÉ-BERTON.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 1^{ter} van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, ingevoegd bij de wet van 13 februari 1998, wordt het tweede lid vervangen als volgt :

« In geval van beroep tegen de beslissing van de bevoegde ambtenaar, kunnen de arbeidsgerechten :

1^o wanneer verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, het bedrag van een opgelegde administratieve geldboete onder de in de artikelen 1 en 1^{bis} vermelde minimumbedragen verminderen, zonder dat de geldboete lager mag zijn dan 40 % van het minimum van de bij voormelde artikelen bepaalde bedragen of, wanneer het de bij artikel 1^{bis}, 1^o, a, bedoelde overtredingen betreft, zonder dat de geldboete lager mag zijn dan 80 % van het minimum van het bij dit artikel bepaalde bedrag;

2^o indien de veroordeelde nog niet veroordeeld is geweest tot een criminele straf of tot een hoofdgevangenisstraf van meer dan twaalf maanden, of tot een administratieve geldboete van een bedrag hoger dan 12 500 euro, gelasten dat de tenuitvoerlegging van die beslissing wordt uitgesteld. ».

Art. 3

Artikel 14 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, wordt gewijzigd als volgt :

A. in § 1 worden tussen de woorden « zonder uitstel » en de woorden « ten gevolge heeft gehad. » de woorden « of tot een administratieve geldboete van meer dan 5 000 euro » ingevoegd;

B. In § 1^{bis}, eerste lid, worden tussen de woorden « zes maanden » en de woorden « ten gevolge heeft gehad. » de woorden « of tot een administratieve geldboete van ten minste 1 250 euro en ten hoogste 5 000 euro » ingevoegd.

19 mei 2005.