

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1976-1977.

18 NOVEMBER 1976

WETSVOORSTEL

tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met
het oog op de toekenning van strafrechtelijke
bevoegdheid aan de arbeidsgerechten.

(Ingediend door Mevrouw Irène Pétry.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Bij de oprichting van de arbeidsgerechten door de wet van 10 oktober 1967 stonden de auteurs van het Gerechtelijk Wetboek voor een zware keuze.

Het was duidelijk dat de uiteenlopende berechting van de sociaalrechtelijke geschillen om opportuniteitsredenen moest worden toevertrouwd aan één enkele rechtsinstantie van het gerechtelijke type. Maar moest ook de bestraffing van de sociaalrechtelijke overtredingen daarin worden opgenomen?

Klaarblijkelijk wel, aangezien iedereen het eens was om te erkennen dat het sociaal recht een eigen ethiek heeft, waarvan de verschillende takken elkaar aanvullen tot één samenhangend geheel.

In de door de heer Louis Major ingediende wetsvoorstellen (Stuk Kamer, 17 juni 1954, n° 86/1, en 7 juli 1959, n° 316/1) bepaalde artikel 8 oorspronkelijk « dat de arbeidrechtbanken in strafzaken kennis nemen van de vervolgingen tegen de personen die inbreuk hebben gepleegd op de sociale wetten waarvan de lijst zal worden opgesteld bij een koninklijk besluit, en op de uitvoeringsbesluiten ervan ».

In zijn verslag legde de Koninklijke Commissaris voor de gerechtelijke hervorming herhaaldelijk de nadruk op het principe van het specifieke en samenhangende karakter van het sociaal recht, maar toch meende hij — uit vrees een ongrondwettige toestand in het leven te roepen — dat principe te moeten laten varen door de burgerlijke en de strafrechtelijke berechting in sociale aangelegenheden van elkaar te scheiden (Stuk Senaat, 10 december 1963, n° 60, blz. 57 tot 66).

Artikel 155 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de openbare rechtsvordering wegens een overtreding van de wetten en de verordeningen over één van de aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten, voor de politierechtbanken en voor de rechtbanken van eerste aanleg wordt uitgeoefend door de leden van het arbeidsauditoraat en voor de hoven van beroep door de leden van het arbeidsauditoraat-generaal.

Chambre des Représentants

SESSION 1976-1977.

18 NOVEMBRE 1976

PROPOSITION DE LOI

modifiant le Code judiciaire
en vue d'attribuer une compétence pénale
aux juridictions du travail.

(Déposée par Madame Irène Pétry.)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En instituant les juridictions du travail par la loi du 10 octobre 1967, les auteurs du Code judiciaire se trouvaient placés devant une option importante.

S'il convenait, pour des raisons évidentes d'opportunité, de regrouper le contentieux épars du droit social en le confiant à une juridiction unique de type judiciaire, fallait-il pour autant y intégrer la répression des infractions sociales?

Manifestement oui, puisque chacun s'accordait à reconnaître dans le droit social une éthique propre dont les diverses branches se complètent pour former un tout cohérent.

C'est ainsi que dans les propositions de loi déposées par M. Louis Major (Doc. parl. Ch., 17 juin 1954, n° 86/1, et 7 juillet 1959, n° 316/1), il était prévu initialement, à l'article 8 que « les tribunaux du travail connaissent en matière répressive, des poursuites dirigées contre les auteurs d'infractions aux lois sociales dont un arrêté royal fixe la liste et leurs arrêtés d'exécution ».

Le Commissaire royal à la réforme judiciaire, après avoir dans son rapport insisté à diverses reprises sur le principe de la spécificité et de l'unité du droit social, a estimé devoir, en raison d'une crainte d'inconstitutionnalité, sacrifier ce principe en scindant la juridiction civile et pénale en matière sociale (Doc. parl. — Sénat, 10 décembre 1963, n° 60, p. 57 à 66).

Aux termes de l'article 155 du Code judiciaire, l'action publique du chef d'une infraction aux lois et règlements dans l'une des matières qui sont de la compétence des juridictions du travail est exercée devant les tribunaux de police et devant les tribunaux de première instance par les membres de l'auditorat du travail et devant les cours d'appel, par les membres de l'auditorat général.

Sinds de op 21 april 1970 ingevoerde herziening van artikel 5 van de Grondwet, waardoor de wetgever de mogelijkheid kreeg de bevoegdheden van de arbeidsgerechten te regelen, is dat gevaar voor ongrondwettigheid waarop de Koninklijke Commissaris voor de gerechtelijke hervorming had gewezen, opgeheven en er is geen beletsel meer om aan die gerechten een strafrechtelijke bevoegdheid toe te kennen.

Naast de argumenten die steunen op de eenheid van het sociaal recht, stoelt het wetsvoorstel op de volgende overwegingen :

1° de redenen waarom het Gerechtelijk Wetboek het instellen van de openbare rechtsvordering wegens sociaalrechtelijke overtredingen aan de bevoegdheid van de procureur des Konings onttrokken heeft om ze aan de arbeidsauditeur te verlenen, zijn juist dezelfde als die welke de toekenning van een strafrechtelijke bevoegdheid aan de arbeidsgerechten rechtvaardigen. Sprekend over de magistraten van de arbeidsauditoraten betoogt de Koninklijke Commissaris voor de gerechtelijke hervorming daaromtrent wat volgt : « Dank zij hun grondige vorming inzake sociaal recht en dank zij hun praktijk inzake sociaalrechtelijke zaken, zullen zij inderdaad het best bevoegd zijn om het belang en de ernst te beoordelen van misdrijven die gepleegd zijn naar aanleiding van de toepassing van de sociale reglementeringen of die er nauw verband mee houden ». Die opmerking geldt *mutatis mutandis* ook ten volle voor de magistraten van de arbeidsrechtbanken en -hoven;

2° de sociaalrechtelijke overtredingen zullen beter en sneller behandeld worden door de arbeidsrechtbank dan door de correctionele rechtbank.

Niettegenstaande al hun bekwaamheid en hun ijver hebben de rechters in correctionele zaken het moeilijk om inzicht te krijgen in het bijzondere en ingewikkelde karakter van de diverse specifieke gebieden van het sociaal strafrecht en van de correlatie die meestal tot stand komt tussen laatstgenoemde recht en het arbeidsrecht.

Daarom komt het geregeld voor dat de arbeidsauditoraten van vervolging afzien en de slachtoffers van sociaalrechtelijke overtredingen mededelen dat hun klacht geseponeerd is, en dat het hun vrijstaat hun rechten te doen gelden voor de arbeidsrechtbank.

Zodoende ruimen de behoeften van de strafrechtelijke beteugeling de plaats voor die van een juiste beoordeling van de burgerlijke eis, wat in strijd is met het adagium « de strafvervolging heeft voorrang op de burgerlijk zaak ».

Het ligt voor de hand dat de arbeidsrechtbank het aangegeven rechtslichaam is om kennis te nemen van alle sociale geschillen, of die nu van civielrechtelijke dan wel van strafrechtelijke aard zijn.

Bovendien is die rechtbank in staat de zaken veel sneller af te handelen dan de niet gespecialiseerde correctionele rechtbanken, die reeds overladen zijn met gewone zaken; dat zou zeer belangrijk zijn voor de vervolging van sociaalrechtelijke overtredingen waarvoor de verjaringstermijn altijd bijzonder kort is zowel als voor de schadeloosstelling op korte termijn van de benadeelden.

3° Nu reeds is de arbeidsrechtbank bevoegd in strafprocedures op grond van artikel 583 van het Gerechtelijk Wetboek en inzonderheid van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten.

Dat ze paritair is samengesteld is geen hinderpaal voor de toekenning van strafrechtelijke bevoegdheid aan die rechtbank. Integendeel, zulks biedt heel wat voordelen, zoals door de vroegere voorzitter van de Nationale Arbeidsraad, Cyrille De Swaef werd onderstreept :

Depuis la révision de l'article 105 de la Constitution, intervenue le 21 avril 1970 et qui devait permettre à la loi de régler les attributions des juridictions du travail, le risque d'inconstitutionnalité mis en évidence par le Commissaire royal à la réforme judiciaire a disparu et plus rien ne s'oppose à ce que ces juridictions reçoivent une compétence pénale.

Outre les arguments tirés de l'unité du droit pénal, la proposition de loi s'appuie sur les considérations suivantes :

1° les raisons pour lesquelles le Code judiciaire a soustrait de la compétence du procureur du Roi l'exercice de l'action publique du chef des infractions sociales pour le confier à l'auditeur du travail sont exactement les mêmes qui justifient l'attribution d'une compétence répressive aux juridictions du travail. A cet égard, le Commissaire royal à la réforme judiciaire n'avait pas manqué de souligner dans son rapport, parlant des magistrats des auditorats du travail que : « grâce à leur formation approfondie en droit social et à la pratique des affaires devant la section sociale, ils seront en effet les plus qualifiés pour apprécier l'importance et la gravité des délits commis à l'occasion de l'application des réglementations sociales ou qui ont avec elles des rapports étroits ». Cette observation *mutatis mutandis* s'applique pleinement aux magistrats des cours et tribunaux du travail;

2° les infractions sociales seront mieux et plus rapidement jugées par le tribunal du travail que par le tribunal correctionnel.

Malgré toute leur compétence et leur bonne volonté, les juges en matière correctionnelle perçoivent difficilement la particularité et la complexité des différents mécanismes propres au droit pénal social ainsi que la corrélation qui s'instaure généralement entre celui-ci et le droit du travail.

Pour cette raison, il est de pratique courante que les auditorats du travail renoncent aux poursuites et informent les victimes d'infractions sociales que leur plainte est laissée sans suite et qu'il leur appartient de faire valoir leurs droits devant le tribunal du travail.

De ce fait, les nécessités de la répression cèdent le pas à celles d'une juste appréciation de l'action civile, contrairement à l'adage selon lequel « le criminel tient le civil en état ».

Le tribunal du travail s'indique d'évidence comme le « juge naturel » de tous les litiges sociaux, tant civils que répressifs.

En outre, il serait à même de juger les affaires beaucoup plus rapidement que les tribunaux correctionnels non spécialisés et déjà engorgés par les affaires ordinaires, ce qui présente un intérêt primordial pour la poursuite des infractions sociales toujours assorties d'un délai de prescription extrêmement court et pour l'indemnisation à bref délai des personnes préjudiciées.

3° le tribunal du travail connaît déjà actuellement des procédures répressives qui lui sont soumises par le biais de l'article 583 du Code judiciaire et spécialement de l'application de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

Sa composition paritaire, loin d'être un inconvénient à l'attribution d'une compétence répressive, présente de nombreux avantages mis en évidence par Cyrille De Swaef, alors président du Conseil national du travail :

« Degenen die de sociale wetten overtreden, zo schreef hij, leven de voor alle werknemers en werkgevers geldende voorschriften niet na en verbreken aldus de eenheid van de groep. Met andere woorden, een arbeider die meer overuren presteert dan is toegestaan, benadeelt andere arbeiders en een industrieel die zich aan sommige sociale verplichtingen onttrekt, maakt zich schuldig aan oneerlijke mededinging. Nu kunnen de werkgevers- en vakorganisaties alleen dan op doeltreffende wijze onderhandelen, wanneer zij kunnen rekenen op de onvoorwaardelijke instemming van de werkgevers, resp. de werknemers met het bereikte vergelijk. Dat betekent dat de sociale assessoren zeer gevoelig zijn voor de bijzondere aard van elk sociaal misdrijf, omdat zij behoren tot een groep mensen die een zeer verheven opvatting hebben inzake de eenheid en de verantwoordelijkheid van hun groep ». (Mélanges offerts à Léon-Eli Troclet, blz. 105).

4° Er moet niet voor gevreesd worden dat aan de arbeidsrechtbanken strafzaken zullen worden voorgelegd op een terrein dat buiten hun bevoegdheid ligt, aangezien ze alleen kennis zouden nemen van de overtredingen van wetten en verordeningen betreffende een van de materies die tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten behoren.

De opwerping als zou het onderhavige voorstel afbreuk doen aan de autonomie van het strafrecht houdt al evenmin steek, want, zoals een vooraanstaand magistraat van ons hoogste gerechtshof heeft gezegd: « Het strafrecht voorziet in sancties; het brengt geen nieuwe instellingen tot stand, maar het staat ten dienste van de moraal van de gemeenschap of van een particuliere reglementering (Robert Legros, « Essai sur l'autonomie du droit pénal », Revue de droit pénal et de criminologie 1956-1957, n° 2).

Analyse van de artikelen.

Artt. 1 en 2.

Er moet worden bepaald hoe de kamer van de arbeidsrechtbank en het arbeidshof die kennis zal nemen van sociaalrechtelijke overtredingen, samengesteld zal zijn. Die kamer moet op dezelfde wijze samengesteld zijn als voor de toepassing van de administratieve geldboeten.

Art. 3.

De voorgestelde wijziging bestaat hierin, dat de leden van het arbeidsauditoraat en van het arbeidsauditoraat-generaal de strafvordering instellen bij de arbeidsrechtbanken, resp. de arbeidshoven.

In dit opzicht hoeft geen onderscheid te worden gemaakt tussen wanbedrijven en overtredingen.

Wanneer het openbaar ministerie bij de arbeidsgerechten van mening is dat daden van onderzoek moeten worden verricht of wanneer het meent de aflevering van een bevel te moeten vorderen, b.v. om een huiszoeking in de woonplaats van de verdachte te verrichten en er sociale documenten in beslag te nemen, moet het in staat worden gesteld om, zoals nu het geval is, de zaak aanhangig te maken bij de onderzoekrechter en de rechten van het openbaar ministerie bij de raadkamer van de correctionele rechtbank en de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep uit te oefenen.

Ten slotte is het nodig in artikel 155, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek de laatste zin weg te laten, luidens welke de leden van het arbeidsauditoraat rechtstreeks geplaatst worden onder het toezicht en de leiding van de pro-

« Les délinquants sociaux — écrivait-il — en n'observant pas les règles qui s'imposent à l'ensemble des travailleurs ou des employeurs rompent l'unité du groupe. En d'autres termes, un ouvrier qui fait des heures supplémentaires au-delà des limites permises nuit à d'autres ouvriers, tandis qu'un industriel qui élude certaines obligations sociales, fait de la concurrence déloyale. Or, les organisations patronales et syndicales ne peuvent négocier valablement que pour autant qu'elles puissent compter sur l'adhésion totale, les unes du patronat, les autres du salariat, aux compromis qu'elles parviennent à réaliser. C'est dire combien les assessseurs sociaux seraient sensibles à la nature particulière de chaque délit social, parce qu'ils appartiennent à un monde qui a un sens élevé de son unité et de sa responsabilité ». (Mélanges offerts à Léon-Eli Troclet, p. 105).

4° il n'y pas lieu de craindre que soient déferées au tribunal du travail des affaires répressives dans un secteur étranger à sa qualification, puisqu'il n'aurait à connaître que des seules infractions aux lois et règlements dans l'une des matières qui sont de la compétence des juridictions du travail.

Il ne convient pas d'avantage d'objecter que la présente proposition porterait atteinte au principe de l'autonomie du droit pénal car, comme l'a démontré un éminent magistrat de notre Cour suprême: « Droit sanctionnateur, le droit pénal est un droit auxiliaire, non institutionnel, au service de la morale sociale ou d'une réglementation particulière » (Robert Legros, Essai sur l'autonomie du droit pénal, Revue de droit pénal et de criminologie 1956-1957, n° 2).

Analyse des articles.

Art. 1 et 2.

Il est nécessaire de déterminer la composition de la chambre du tribunal du travail et de la cour du travail appelée à connaître des infractions sociales. Il y a lieu de composer cette chambre de la même manière que celle déjà prévue pour l'application des amendes administratives.

Art. 3.

La modification proposée prévoit que les membres de l'auditorat du travail et les membres de l'auditorat général du travail exercent respectivement l'action publique devant les tribunaux du travail et devant les cours du travail.

Il n'y a pas lieu, à cet égard, d'établir une distinction entre les délits et les contraventions.

Par ailleurs, au cas où le ministère public près les juridictions du travail estimerait devoir faire procéder à des actes d'instruction et requérir la délivrance de tout mandat utile, par exemple pour effectuer une perquisition au domicile du prévenu et y saisir des documents sociaux, il s'impose de lui permettre, comme c'est le cas actuellement, de saisir le juge d'instruction et d'exercer les prérogatives du ministère public devant la chambre du Conseil du tribunal correctionnel et la chambre des mises en accusation de la cour d'appel.

Enfin, il convient de supprimer la dernière phrase de l'article 155, premier alinéa, du Code judiciaire, en vertu de laquelle les membres de l'auditorat du travail sont placés sous la surveillance et la direction immédiate du procureur

cureur des Konings, aangezien de correctionele en de politierechtbanken niet meer bevoegd zullen zijn om kennis te nemen van de sociaalrechtelijke overtredingen en omdat de leden van het openbaar ministerie bij de arbeidsgerechten bij de uitoefening van hun taak bij de onderzoeksrechter en de onderzoeksgerechten onder het toezicht en de leiding van de procureur-generaal zijn geplaatst.

Art. 4.

Dit artikel bepaalt de strafrechtelijke bevoegdheid van de arbeidsgerechten dienovereenkomstig en organiseert de te volgen procedure; om de hierboven aangehaalde redenen worden de bevoegdheden van de onderzoeksrechter en van de onderzoeksgerechten er gescheiden van gehouden.

WETSVOORSTEL

Artikel 1.

In artikel 81, vijfde lid, van het Gerechtelijk Wetboek worden de woorden : « in de artikelen 578, 4°, 5° en 6° » vervangen door de woorden « in de artikelen 578, 4°, 5°, 6° en 8° ».

Art. 2.

In artikel 104, vierde lid, van hetzelfde Wetboek worden de woorden « in de artikelen 578, 4°, 5° en 6° » vervangen door de woorden « in de artikelen 578, 4°, 5°, 6° en 8° ».

Art. 3.

Artikel 155, eerste lid, van hetzelfde Wetboek wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Openbare rechtsvordering wegens een overtreding van de wetten en de verordeningen over een van de aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten, wordt voor de arbeidsrechtbanken uitgeoefend door de leden van het arbeidsauditoraat en voor de arbeidshoven door de leden van het arbeidsauditoraat-generaal, onverminderd de bevoegdheden die de wet aan de onderzoeksrechters en de onderzoeksgerechten verleent. »

Art. 4.

Artikel 578 van hetzelfde Wetboek wordt aangevuld met een 8°, luidend als volgt :

« 8° Overeenkomstig de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en de andere wetsbepalingen die de procedure voor de strafgerechten regelen, van de overtredingen van de wetten en verordeningen in een van de materies die tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten behoren, onverminderd de bevoegdheden die de wet aan de onderzoeksrechters en de onderzoeksgerechten verleent. »

20 oktober 1976.

du Roi, puisque les tribunaux correctionnels et de police ne seront plus compétents pour connaître des infractions sociales et que les membres du ministère public près les juridictions du travail, à l'occasion de l'exercice de leur mission auprès du juge d'instruction et des juridictions d'instruction, sont placés sous la surveillance et la direction du procureur général.

Art. 4.

Le présent article fixe en conséquence la compétence répressive des juridictions du travail et aménage la procédure devant elles, tout en réservant, pour les raisons susmentionnées, les attributions des juges d'instruction et des juridictions d'instruction.

Irène PETRY.

PROPOSITION DE LOI

Art. 1.

A l'article 81, 5^{me} alinéa, du Code judiciaire les mots « aux articles 578, 4°, 5° et 6° » sont remplacés par les mots « aux articles 578, 4°, 5°, 6° et 8° ».

Art. 2.

A l'article 104, 4^{me} alinéa, du même Code, les mots « aux articles 578, 4°, 5° et 6° » sont remplacés par les mots « aux articles 578, 4°, 5°, 6° et 8° ».

Art. 3.

L'article 155, premier alinéa, du même Code est remplacé par la disposition suivante :

« L'action publique du chef d'une infraction aux lois et règlements dans l'une des matières qui sont de la compétence des juridictions du travail, est exercée devant les tribunaux du travail par les membres de l'auditorat du travail et devant les cours du travail par les membres de l'auditorat général, sans préjudice des attributions que la loi confère aux juges d'instruction et aux juridictions d'instruction. »

Art. 4.

L'article 578 du même Code est complété par un 8° libellé comme suit :

« 8° conformément aux dispositions du Code d'instruction criminelle et aux autres dispositions légales qui régissent la procédure devant les juridictions répressives, des infractions aux lois et règlements dans l'une des matières qui sont de la compétence des juridictions du travail, sans préjudice des attributions que la loi confère aux juges d'instruction et aux juridictions d'instruction. »

20 octobre 1976,

Irène PETRY,
L. REMACLE.