

**BELGISCHE SENAAAT**


---

 ZITTING 1970-1971.
 

---



---

 15 JUNI 1971.
 

---

**Ontwerp van wet betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten.**

---

**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE TEWERKSTELLING, DE ARBEID EN DE SOCIALE ZEKERHEID (1) UITGEBRACHT DOOR DE H. **CARPELS**.

---

De vertegenwoordiger van de Minister van Arbeid heeft de bespreking van dit ontwerp met volgende beschouwingen ingeleid :

De wetgever moet steeds meer reglementerend optreden op allerlei gebieden. Vooral op het sociale vlak is de tussenkomst van het parlement geboden om de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers te regelen. Het volstaat echter niet nieuwe wetten goed te keuren, de overheid moet ook over de nodige middelen beschikken om te kunnen waken voor de correcte naleving van de nieuwe normen. Gewoonlijk koppelt de wetgever dan ook strafsancities aan de overtreding van de rechtsnormen die hij van openbare orde beschouwt.

Ons rechtssysteem beschikt echter nog over andere af te dwingen middelen om de toepassing van de wet. Zo wordt de niet-naleving van de imperatieve bepalingen van de wetten op de arbeidsovereenkomsten bestraft bij

---

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Remson, voorzitter; Heylen, Verhaegen en Carpels, verslaggever.

**R. A 8654**

*Zie :*

**Gedr. St. van de Senaat :**

442 (Zitting 1970-1971) : Ontwerp van wet overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

 SESSION DE 1970-1971.
 

---



---

 15 JUIN 1971.
 

---

**Projet de loi relatif aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.**

---

**RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA PREVOYANCE SOCIALE (1) PAR M. **CARPELS**.

---

Introduisant la discussion du projet de loi, le représentant du Ministre du Travail a émis les considérations suivantes :

Le législateur doit de plus en plus intervenir en réglementant diverses matières. C'est surtout dans le domaine social que l'intervention du Parlement est indispensable en vue de régler les relations professionnelles entre employeurs et travailleurs. Il ne suffit cependant pas de voter de nouvelles lois, les pouvoirs publics doivent également disposer des moyens nécessaires pour veiller au respect strict des nouvelles normes. Dès lors, le législateur attache généralement des sanctions pénales à l'infraction des normes juridiques qu'il considère d'ordre public.

Toutefois, notre système juridique dispose encore d'autres moyens de contrainte pour assurer l'application de la loi. Ainsi la non-observation des dispositions impératives des lois sur les contrats de travail est punie par des sanctions civiles;

---

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

M.M. Remson, président; Heylen, Verhaegen et Carpels, rapporteur.

**R. A 8654**

*Voir :*

**Document du Sénat :**

442 (Session de 1970-1971) : Projet de loi transmis par la Chambre des Représentants.

middel van burgerrechtelijke sancties, zo kan bij voorbeeld een werkgever die een arbeider willekeurig ontslaat veroordeeld worden tot betaling aan die arbeider van een speciale ontslagvergoeding die gelijk is aan het geleden nadeel en minstens het dubbele van de gewone opzegging bedraagt. Aangezien het vaak onmogelijk is of alleszins zeer moeilijk de juiste benadeelde persoon of personen aan te wijzen die getroffen worden bij een overtreding van een als verplicht gestelde regel wordt beroep gedaan op het zuiver strafrecht. De Regering heeft zich afgevraagd of dit wel altijd beantwoordt aan de gestelde doeleinden. Het ligt niet in mijn bedoeling hier een uitvoerige uiteenzetting te houden over de gegrondheid van sommige sociale strafbepalingen maar ik wens toch op enkele anomalieën terzake te wijzen.

In de eerste plaats is de werkelijkheid zo dat de strafrechtsmachten eerder aarzelend strafsancities treffen, niet zo zeer omdat de inbreuk niet voldoende bewezen is maar omdat de loutere toepassing van de strafsancities ook gevolgen heeft op de algemene menselijke waardigheid: het ontrend karakter, het strafregister, enz.

Vervolgens is er het probleem van de rechtspersoon: wanneer een vennootschap een misdrijf heeft gepleegd rust haar strafrechtelijke aansprakelijkheid op de organen of op de aangestelden, natuurlijke personen, door wier toedoen zij gehandeld heeft. Het gevolg van een dergelijk rechtsfiguur is dat wanneer een norm zich wendt tot een onderneming (meestal een rechtspersoon), de overtreding wordt begaan door een aangestelde, terwijl de straf wordt opgelopen door de afgevaardigde beheerder of een beheerder, die als verantwoordelijk strafrechtelijk persoon wordt aangewezen. Deze laatste wordt met andere woorden gestraft voor een inbreuk die door een ander werd begaan en als rechtvaardiging wordt aangehaald dat het zijn plicht was geweest de overtreding te beletten of te voorkomen.

Maar er is nog meer: sommige beheerders onttrekken zich aan die strafbedreiging door een ondergeschikte bediende te benoemen tot procuratiehouder die zo op zijn beurt de strafrechtelijk verantwoordelijke persoon van de onderneming wordt en dus kan gestraft worden voor een reeks misdrijven waarvan hij niet eens het bestaan kende.

Deze paar bemerkingsen geven dus enigszins het antwoord op de vraag waarom de strafsancities zelden worden toegepast.

Naast deze burgerrechtelijke en strafrechtelijke sancties bevat de Belgische wetgeving een systeem van administratieve sancties. Deze soort sancties vindt men ondermeer terug in de fiscale wetgeving maar ook in het sociale zekerheidsrecht en in de arbeidswetgeving. De memorie van toelichting van het wetsontwerp geeft daaromtrent verscheidene voorbeelden. De administratieve geldboeten zijn dus geen nieuwheid en ik mag er overigens op wijzen dat bij de voorbereiding van het gerechtelijk wetboek dit probleem reeds ter sprake werd gebracht. De artikelen 580 en 581 van het gerechtelijk wetboek bepalen reeds dat de arbeidsrechtbanken kennis kunnen nemen van de toepassing van de administratieve sancties.

c'est ainsi, par exemple, qu'un employeur qui licencie arbitrairement un ouvrier, peut être condamné au paiement d'une indemnité spéciale de licenciement égale au préjudice subi et s'élevant au moins au double du préavis normal. Etant donné qu'il est souvent impossible ou du moins très difficile de désigner la ou les personnes effectivement préjudiciées par une infraction d'une règle obligatoire, il est fait appel au droit pénal purement et simplement. Le Gouvernement s'est demandé si cela correspond toujours aux objectifs posés. Il n'entre pas dans mes intentions de faire ici un exposé circonstancié sur le bien-fondé de certaines dispositions pénales en matière sociale, mais je tiens tout de même à signaler quelques anomalies en la matière.

En premier lieu, la réalité est telle que les juridictions répressives hésitent plutôt à prendre des sanctions pénales, non pas tant parce que l'infraction n'est pas suffisamment prouvée, mais parce que l'application pure et simple de la sanction pénale entraîne également des conséquences sur la dignité humaine en général: son caractère déshonorant, sa transcription dans le casier judiciaire de l'intéressé, etc.

Vient ensuite le problème de la personne juridique: lorsqu'une société a commis un délit, la responsabilité pénale incombe aux organes ou aux préposés, aux personnes physiques, par l'intermédiaire desquels elle a agi. Il découle d'une telle notion de droit que, lorsqu'une norme se réfère à une entreprise (généralement une personne juridique), l'infraction est commise par un préposé, alors que la sanction est encourue par l'administrateur-délégué ou par un administrateur, désigné en qualité de personne juridiquement responsable. Cette dernière est, en d'autres termes, punie pour une infraction commise par autrui et à titre de justification, on avance que son devoir était d'empêcher ou de prévenir cette infraction.

Mais ce n'est pas tout: certains administrateurs se soustraient à cette menace de sanction en nommant fondé de pouvoirs un employé subalterne qui, à son tour, devient la personne juridiquement responsable de l'entreprise et s'expose donc à des sanctions pour une série de délits dont il ne connaissait même pas l'existence.

Ces quelques remarques répondent donc en quelque sorte à la question de savoir pourquoi les sanctions pénales sont rarement appliquées.

Outre ces sanctions civiles et pénales, la législation belge prévoit un système de sanctions administratives. Cette sorte de sanctions figure entre autres dans la législation fiscale, mais également dans le droit de la sécurité sociale et dans la législation du travail. L'exposé des motifs du projet de loi donne plusieurs exemples en la matière. Les amendes administratives ne sont donc pas une innovation et je me permets, en outre, de signaler que lors de l'élaboration du Code judiciaire, ce problème a déjà été soulevé. Les articles 580 et 581 du Code judiciaire stipulent déjà que les tribunaux du travail peuvent connaître de l'application des sanctions administratives.

Het is mede door dit stelsel dat naar een meer rechtvaardige beoordeling wordt gestreefd in verband met de werkelijke schuldige t.t.z. de rechtspersoon. Het ontwerp dat de regering U thans voorlegt beoogt immers steeds de werkgever te treffen, ongeacht of deze nu een natuurlijke persoon of een rechtspersoon is en niet de aangestelde of de mandataris, zelfs indien het deze laatsten zijn geweest die in feite het laakbaar feit hebben gepleegd.

Het wetsontwerp bepaalt weliswaar dat voor de geviseerde wetten twee soorten sancties naast elkaar zullen bestaan, namelijk de strafsancities die tot de bevoegdheid van de strafrechter blijven behoren en de administratieve geldboeten die tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank zullen behoren, maar het ontwerp stelt eveneens als beginsel voorop dat in geen geval de twee soorten kunnen gecumuleerd worden; het is de ene of de andere sanctie die kan toegepast worden om op de meest geschikte wijze de schending van een rechtsregel te beteugelen.

Wanneer een overtreding geconstateerd wordt zal het proces-verbaal, zoals dit steeds het geval geweest is, aan de arbeidsauditeur gestuurd worden, maar ook de betrokken werkgever en één door de Koning aangewezen ambtenaar ontvangen een exemplaar van de Pro Justitia. Het behoort aan de arbeidsauditeur de beslissing te treffen, met inachtneming van de ernst van de inbreuk, of al dan niet strafrechtelijk dient vervolgd te worden. Het orgaan van het openbaar ministerie beschikt over een termijn van één maand om zijn beslissing, al dan niet te vervolgen, aan de bevoegde ambtenaar te laten kennen. Ziet hij van de vervolging af of verzuimt hij binnen de voormelde termijn zijn beslissing kenbaar te maken dan kan de aangewezen ambtenaar overgaan tot de gemotiveerde toepassing van een administratieve geldboete, die vanzelfsprekend in een geldsom wordt uitgedrukt, na de betrokken werkgever de gelegenheid te hebben geboden zijn verdediging voor te dragen.

Een ander beginsel van het wetsontwerp is dat de bevoegdheid van de arbeidsauditeur onaangetast moet blijven: dit heeft als gevolg dat zelfs wanneer het orgaan van het openbaar ministerie aanvankelijk geoordeeld had geen strafvordering te moeten instellen en in die zin de bevoegde ambtenaar had voorgelicht, hij toch steeds de strafvordering kan inleiden tot op het ogenblik dat de bevoegde ambtenaar een administratieve geldboete oplegt. Op dat ogenblik vervalt de strafvordering niet alleen tegenover de werkgever, maar ook tegenover zijn organen, lasthebbers of aangestelden. Indien de werkgever de administratieve geldboete betaalt vervalt ook de administratieve vordering en is de overtreding volkomen uitgewist. Betaalt de werkgever de administratieve geldboete niet dan is het de bevoegde ambtenaar die een vordering moet inleiden vóór de arbeidsrechtbank. Hier komt dus opnieuw zeer duidelijk het verschil tot uiting: de strafvervolging ingesteld door de arbeidsauditeur komt voor de strafrechtmacht, terwijl de toepassing van de administratieve geldboete behandeld wordt door de arbeidsrechtbank. Het is bijgevolg deze laatste rechtbank die de administratieve geldboete kan bevestigen, weigeren en zelfs wijzigen wat het bedrag ervan betreft.

Par le truchement de ce procédé, on s'efforce de juger plus équitablement le coupable réel, c'est-à-dire la personne juridique. Le projet que le Gouvernement vous soumet actuellement, vise donc toujours à atteindre l'employeur, qu'il soit une personne physique ou morale, et non pas le préposé ou le mandataire, même si ces derniers ont en fait commis l'acte répréhensible.

Le projet de loi dispose, il est vrai, que deux types de sanctions seront conjointement applicables en vertu des lois visées, à savoir les sanctions pénales relevant de la compétence du juge pénal et les amendes administratives ressortissant au tribunal du travail, mais le projet pose également le principe qu'en aucun cas les deux types de sanctions ne peuvent être cumulés; l'une ou l'autre sanction peut être appliquée de façon à punir l'infraction à une règle de droit de la manière la plus adéquate.

Lors de la constatation d'une infraction, le procès-verbal sera transmis à l'auditeur du travail, comme cela a toujours été le cas, mais l'employeur intéressé et un fonctionnaire désigné par le Roi recevront également un exemplaire du Pro Justitia. Il appartient à l'auditeur du travail de décider, eu égard à la gravité de l'infraction, s'il faut entamer des poursuites judiciaires ou non. L'organe du Ministère public dispose d'un délai d'un mois pour porter sa décision quant aux poursuites à la connaissance du fonctionnaire compétent. S'il renonce aux poursuites ou s'il omet de notifier sa décision dans le délai prescrit, le fonctionnaire désigné peut passer à l'application motivée de l'amende administrative, se traduisant évidemment par une somme d'argent, après avoir permis à l'employeur concerné de se défendre.

Un autre principe du projet de loi est que la compétence de l'auditeur du travail doit rester intacte: il s'ensuit que même si l'organe du Ministère public avait estimé à l'origine ne pas devoir intenter une action pénale et s'il avait informé en ce sens le fonctionnaire compétent, il peut toujours intenter une action pénale jusqu'au moment où le fonctionnaire compétent applique une amende administrative. Dès cet instant, l'action pénale tombe, non seulement à l'égard de l'employeur, mais à l'égard de ses organes, mandataires ou préposés. Si l'employeur paie l'amende administrative, l'action administrative tombe et l'infraction est entièrement éteinte. Si l'employeur ne paie pas l'amende administrative, il appartient au fonctionnaire compétent d'intenter une action devant le tribunal du travail. C'est ici que se manifeste la différence d'une façon évidente: la poursuite pénale intentée par l'auditeur du travail est soumise aux juridictions répressives, tandis que l'application de l'amende administrative est traitée par le tribunal du travail. C'est par conséquent cette dernière juridiction qui peut confirmer ou refuser l'amende administrative ou même modifier son montant.

Onderhavig wetsontwerp hangt samen met een reeks hervormingen die tot doel hebben de toepassing van het arbeidsrecht te verbeteren : bijwerking, harmonisering en coördinatie van de wetgeving, oprichting van de arbeidsjurisdicties.

Onderhavig ontwerp genoot het deskundig advies van de Raad van State die het aan een grondig onderzoek onderwierp, en werd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aangenomen op 19 mei.

Dit ontwerp heeft geen aanleiding gegeven tot bespreking.

De artikelen en het gehele ontwerp werden eenparig goedgekeurd.

Dit verslag is met algemene stemmen aangenomen.

*De Verslaggever,*  
O. CARPELS.

*De Voorzitter,*  
M. REMSON.

Le présent projet de loi est lié à une série de réformes ayant pour objet d'améliorer l'application du droit du travail : mise à jour, harmonisation et coordination de la législation, création des juridictions de travail.

Le présent projet a fait l'objet d'un avis éclairé du Conseil d'Etat qui l'a soumis à un examen approfondi et il a été adopté le 19 mai par la Chambre des Représentants.

Il n'a pas donné lieu à discussion.

Les articles et l'ensemble du projet ont été adoptés à l'unanimité.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

*Le Rapporteur,*  
O. CARPELS.

*Le Président,*  
M. REMSON.