

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1988-1989

12 DECEMBRE 1988

Projet de loi-programme
(Articles 82 à 92)

RAPPORT
FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR M. **ARTS**

La Commission de la Justice a examiné la partie de la loi-programme qui la concerne au cours de sa réunion du 12 décembre 1988.

EXPOSE DU
VICE-PREMIER MINISTRE ET
MINISTRE DE LA JUSTICE ET
DES CLASSES MOYENNES

Le chapitre I^{er} du Titre III du projet de loi-programme concernant les amendes administratives a pour but de mieux gérer le système des amendes administratives qui existe maintenant depuis plus de

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Lallemand, président; Barzin, Collignon, Cooreman, Crucke, Mme Delruelle-Ghobert, MM. Erdman, Moureaux, Suykerbuyk, Mme Truffaut, MM. Verhaegen et Arts, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Pouillet et Seeuws.
3. Autre sénateur : M. Dierickx.

R. A 14612

Voir :

Document du Sénat :

527 - 1 (1988-1989) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1988-1989

12 DECEMBER 1988

Ontwerp van programmawet
(Artikelen 82 tot 92)

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR
JUSTITIE UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **ARTS**

De Commissie voor de Justitie heeft het betreffende onderdeel van de programmawet besproken in haar vergadering van 12 december 1988.

UITEENZETTING VAN
DE VICE-EERSTE MINISTER EN
MINISTER VAN JUSTITIE EN
MIDDENSTAND

Hoofdstuk I van Titel III van het ontwerp van programmawet heeft betrekking op de administratieve geldboeten. Het beoogt een betere regeling voor het systeem van de administratieve geldboeten dat

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Lallemand, voorzitter; Barzin, Collignon, Cooreman, Crucke, mevr. Delruelle-Ghobert, de heren Erdman, Moureaux, Suykerbuyk, mevr. Truffaut, de heren Verhaegen en Arts, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Pouillet en Seeuws.
3. Andere senator : de heer Dierickx.

R. A 14612

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

527 - 1 (1988-1989) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

15 ans. Il veut remédier en même temps à certaines lacunes qu'on a pu constater dans la loi et qui concernent plus particulièrement les infractions concernant le chômage. Le système des amendes administratives peut être résumé comme suit :

Lorsque les différentes inspections constatent une infraction aux lois sociales qui sont énumérées dans la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, l'auditeur du travail saisi peut intenter des poursuites pénales ou y renoncer. Dans ce dernier cas, un fonctionnaire du Ministère de l'Emploi et du Travail, habilité à cet effet, peut infliger une amende administrative.

Il importe de noter que ce n'est que si l'auditeur du travail n'intente pas de poursuites pénales, que la loi donne compétence au directeur-général du service d'étude pour examiner le dossier dans le cadre de la loi sur les amendes.

1. Adaptation des textes à la législation chômage et adaptation des amendes

Lorsque l'article 261 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage qui contient les sanctions pénales fut modifié par l'arrêté royal du 24 décembre 1980, le texte correspondant de la loi du 30 juin 1971 ne fut pas adapté, de sorte qu'aucune amende administrative ne pouvait plus être infligée pour les infractions à l'article 261 de cet arrêté royal puisque les libellés des infractions punissables pénalement, d'une part, et des cas où une amende administrative pouvait être infligée, d'autre part, n'étaient plus en concordance.

On en arrivait ainsi à la situation paradoxale où le chômeur pouvait encourir des sanctions financières extrêmement graves (jusqu'à l'exclusion définitive du droit aux allocations de chômage), tandis qu'aucune amende administrative ne pouvait être infligée à l'employeur. Le projet a tout d'abord pour but d'éliminer cette discordance en se référant à l'article 261 cité plus haut. Cette technique législative a d'ailleurs déjà été appliquée dans d'autres dispositions de la loi du 30 juin 1971, notamment dans l'article 1^{er}, 1^o c, 6^o, 8^o b, 12^o, 24^o et 30^o.

Vu la gravité des infractions qui rendent difficile, voire impossible la perception d'allocations de chômage par le chômeur (par exemple en ne lui remettant pas les documents nécessaires ou en ne fournissant pas à l'O.N.E.M. les renseignements indispensables) ou qui permettent au chômeur de percevoir des allocations de chômage auxquelles il n'a pas droit (par exemple en affirmant la mise au chô-

meur dan 15 jaar oud is. Tevens wil het tegemoetkomen aan bepaalde onvolmaaktheden die uit de toepassing van de wet gebleken zijn en die meer bepaald betrekking hebben op de inbreuken op de werkloosheidswetgeving. Het systeem van de administratieve geldboeten kan als volgt worden samengevat :

Wanneer een van de diverse inspectiediensten constateert dat een inbreuk is gepleegd op de sociale wetten welke zijn opgesomd in de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten die van toepassing zijn in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, kan de arbeidsauditeur bij wie de zaak aanhangig is ofwel een strafvervolgving instellen, ofwel daarvan afzien. In het laatste geval kan een daartoe gemachtigd ambtenaar van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid een administratieve geldboete opleggen.

Er zij op gewezen dat de wet aan de directeur-generaal van de studiedienst alleen dan de bevoegdheid toekent om het dossier te onderzoeken in het kader van de wet op de geldboeten, wanneer de arbeidsauditeur geen strafvervolgving instelt.

1. Aanpassing van de teksten aan de wetgeving op de werkloosheid en aanpassing van de geldboeten

Toen artikel 261 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende de arbeidsvoorziening en de werkloosheid dat in straffen voorziet, door het koninklijk besluit van 24 december 1980 is gewijzigd, werd de overeenkomstige tekst van de wet van 30 juni 1971 niet aangepast, zodat geen administratieve geldboeten meer konden worden opgelegd voor inbreuken op artikel 261 van het koninklijk besluit aangezien de teksten met betrekking tot de strafbare inbreuken enerzijds, en die met betrekking tot de gevallen waarin een administratieve geldboete mocht worden opgelegd anderzijds, niet langer met elkaar in overeenstemming waren.

Men kwam zodoende tot een paradoxale toestand waarin een werkloze uiterst zware financiële straffen kon krijgen (gaande tot de definitieve uitsluiting van het recht op werkloosheidsuitkeringen), terwijl aan de werkgever geen enkele administratieve geldboete kon worden opgelegd. Het ontwerp wil in de eerste plaats die discordantie wegwerken door te verwijzen naar voornoemd artikel 261. Een dergelijke wets-techniek werd trouwens reeds toegepast voor andere bepalingen van de wet van 30 juni 1971, met name voor artikel 1, 1^o c, 6^o, 8^o b, 12^o, 24^o en 30^o.

Gelet op de ernst van de inbreuken die tot gevolg kunnen hebben dat de werkloze moeilijk of zelfs helemaal geen aanspraak kan maken op werkloosheidsuitkering (bijvoorbeeld wanneer hem niet de nodige documenten worden afgeleverd of wanneer aan de R.V.A. niet de vereiste inlichtingen worden verstrekt) of die de werkloze in staat stellen uitkeringen te ontvangen waarop hij geen recht heeft (wan-

mage totale ou partielle ou en fournissant des renseignements inexacts à l'O.N.Em.), il est proposé de relever le montant de l'amende administrative.

En même temps, on renonce à la manière de calculer le montant de l'amende administrative (cinq fois l'allocation de chômage perçue indûment par le chômeur) puisque les infractions ne demandent pas toutes que le chômeur ait vraiment perçu des allocations. Pour plusieurs d'entre elles une possibilité suffit.

Les problèmes ne concernent pas uniquement la législation chômage mais aussi d'autres revenus de remplacement comme le minimex et les allocations pour incapacité de travail.

Il peut s'agir aussi de travail presté dans des conditions qui sont interdites par le législateur.

Toutes ces formes d'irrégularités doivent être combattues car elles ont une répercussion sur le chômage et les structures du marché de l'emploi ainsi que sur les coûts de la sécurité sociale en général.

Il convient de signaler que l'effet de ces mesures doit être essentiellement dissuasif.

2. Aménagement du système

A. Le délai de deux ans dans lequel l'amende administrative peut être infligée est étendu à trois ans de sorte qu'il soit en concordance avec le délai dont dispose l'auditeur du travail pour intenter les poursuites pénales.

En outre, il est précisé, comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi qui est devenu la loi du 30 juin 1971, que ce délai ne concerne que la décision administrative et non la procédure devant les juridictions du travail qui est régie par les règles du droit civil. A ce sujet, il s'est créé une jurisprudence divergente au cours des années.

B. Lorsque l'auditeur ne poursuit pas, la loi de 1971 prévoit qu'il appartient au directeur général du service d'études d'examiner le dossier dans le cadre des amendes administratives. On prévoit qu'en cas de non-paiement de l'amende administrative, ou bien l'employeur introduit un recours et le tribunal, selon toute la procédure judiciaire normale, décide de l'amende; ou bien l'employeur ne paie pas et n'introduit pas de recours. Dans ce cas, la décision est transmise à l'administration de la T.V.A. qui se charge du recouvrement.

Dans le système actuel, c'est le fonctionnaire compétent qui doit demander par requête au tribunal

neer bijvoorbeeld de volledige of gedeeltelijke werkloosheid wordt bevestigd of wanneer aan de R.V.A. verkeerde inlichtingen worden verstrekt), wordt thans voorgesteld het bedrag van de administratieve geldboete op te trekken.

Meteen wordt een einde gemaakt aan de manier van berekenen van het bedrag van de administratieve geldboete (vijf maal de door de werkloze ten onrechte ontvangen werkloosheidsuitkering), aangezien niet voor alle inbreuken vereist is dat de werkloze werkelijk uitkeringen heeft ontvangen. Voor diverse inbreuken volstaat zelfs de mogelijkheid om ze te ontvangen.

De problemen houden niet alleen verband met de werkloosheidsuitkeringen maar ook met andere vervangingsinkomsten zoals het gewaarborgd minimuminkomen en de uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid.

Het kan eveneens gaan om arbeid verricht in omstandigheden die bij de wet verboden zijn.

Al die onregelmatigheden moeten worden bestreden omdat zij een weerslag hebben op de werkloosheid, op de structuren van de arbeidsmarkt en ook op de kosten van de sociale zekerheid in het algemeen.

Er zij op gewezen dat die maatregelen in hoofdzaak afschrikkend moeten werken.

2. Aanpassing van de regeling

A. De termijn van twee jaar waarbinnen de administratieve geldboete kan worden opgelegd, wordt verhoogd tot drie jaar, ten einde die in overeenstemming te brengen met de termijn waarover de arbeidsauditeur beschikt om een strafvervolgning in te stellen.

Bovendien wordt bepaald dat, overeenkomstig hetgeen de Raad van State in zijn advies over het wetsontwerp dat de wet van 30 juni 1971 geworden is, gesuggereerd heeft, die termijn alleen slaat op de administratieve beslissing en niet op de procedure voor de arbeidsrechtbanken, die verloopt volgens de regels van het burgerlijk recht. Dienaangaande is in de loop van de laatste jaren een uiteenlopende rechtspraak tot stand gekomen.

B. Wanneer de auditeur geen vervolging instelt, bepaalt de wet van 1971 dat de directeur-generaal van de studiedienst het dossier moet onderzoeken in het kader van de toepassing van de administratieve geldboete. Ingeval die boete niet wordt betaald, kan ofwel de werkgever beroep instellen en spreekt de rechtbank zich uit over de boete volgens de normale gerechtelijke procedure, ofwel betaalt de werkgever de geldboete niet en stelt hij geen beroep in. In dat geval wordt de beslissing overstuurd aan het bestuur van de B.T.W., dat de boete invordert.

In de huidige regeling moet de bevoegde ambtenaar bij verzoekschrift aan de arbeidsrechtbank de

du travail l'application de l'amende administrative qu'il a infligée, si l'employeur ne paie pas spontanément. 25 p.c. des requêtes introduites sont retirées parce que l'amende a été payée par l'employeur, avant que le tribunal instruisse l'affaire. Dans presque 80 p.c. des affaires qui ont été jusqu'à présent réellement examinées par les juridictions du travail, le montant de l'amende administrative a été confirmé.

Ce n'est que dans un nombre limité de cas que le montant a été diminué (environ 12 p.c.) ou que la décision a été annulée (environ 8 p.c.). La procédure par laquelle l'application de l'amende est demandée devant les juridictions du travail augmente donc inutilement le travail de ces instances et alourdit inutilement les frais pour l'administration et l'employeur. Le système proposé répond à ces deux objections.

Il importe bien d'insister sur le fait qu'en vue de préserver les droits de la défense de l'employeur, la possibilité est offerte à ce dernier d'introduire un recours auprès du tribunal du travail contre la décision qui inflige l'amende administrative. Ce recours qui est introduit par voie de requête suspend l'exécution de la décision.

3. Délégation du fonctionnaire

Il avait été prévu qu'en cas d'absence du fonctionnaire désigné par le Roi, c'est-à-dire du directeur général du service d'étude, il pouvait y avoir délégation.

Il a été renoncé à la délégation, par amendement du Gouvernement à la Chambre.

II. DISCUSSION GENERALE

Un membre s'étonne de voir figurer dans une loi-programme des dispositions touchant à la procédure judiciaire; cette manière de faire est contraire à toute tradition législative.

L'intervenant conteste surtout les articles 87 et 88 qui inversent, au détriment de l'employeur, le mécanisme qui avait été mis en place par la loi du 30 juin 1971. Les articles proposés dans le projet modifient fondamentalement l'esprit même de cette loi. Selon celle-ci, si l'employeur ne s'acquitte pas de l'amende qui lui est infligée par l'administration, le fonctionnaire compétent doit prendre lui-même l'initiative de porter l'affaire devant le tribunal du travail, qui statue sur la légalité et le montant de l'amende. Le texte antérieur reposait sur le souci de protéger l'employeur face au pouvoir discrétionnaire de l'administration.

toepassing van de door hem opgelegde administratieve geldboete vragen, wanneer de werkgever die boete niet spontaan betaalt. 25 pct. van de ingediende verzoekschriften worden ingetrokken omdat de geldboete door de werkgever betaald wordt vóór de rechtbank de zaak behandelt. In bijna 80 pct. van de gevallen die tot nog toe door de arbeidsrechtbanken werkelijk zijn behandeld, werd het bedrag van de administratieve geldboete bevestigd.

Slechts in een beperkt aantal gevallen werd de geldboete verminderd (ongeveer 12 pct.) of werd de beslissing vernietigd (ongeveer 8 pct.). De rechtspleging waarin de toepassing van de geldboete voor de arbeidsrechtbank wordt gevraagd, verzaamt dus onnodig het werk van die rechtbanken en de kosten voor de administratie en de werkgever. De voorgestelde tekst komt tegemoet aan die twee bezwaren.

Er zij evenwel op gewezen dat met het oog op de vrijwaring van de rechten van de verdediging van de werkgever aan deze laatste de mogelijkheid geboden wordt bij de arbeidsrechtbank beroep in te stellen tegen de beslissing waarbij de administratieve geldboete wordt opgelegd. Dat beroep wordt ingediend bij wijze van verzoekschrift en schorst de tenuitvoerlegging van de beslissing.

3. Delegatie van ambtenaar

Er was oorspronkelijk bepaald dat wanneer de door de Koning aangewezen ambtenaar, waarmee wordt bedoeld de directeur-generaal van de studiedienst, afwezig was, deze zijn bevoegdheden kon delegeren.

Van die regeling werd afgezien bij regeringsamendement dat in de Kamer werd ingediend.

II. ALGEMENE BESPREKING

Een lid verbaast er zich over dat er in een programmawet bepalingen worden opgenomen die betrekking hebben op de gerechtelijke procedure; deze werkmethode druist in tegen elke wetgevende traditie.

Voorals heeft het lid bezwaren tegen de artikelen 87 en 88 die het mechanisme omkeren dat was ingesteld door de wet van 30 juni 1971, en zulks ten nadele van de werkgever. De artikelen die door het ontwerp worden voorgesteld betekenen een fundamentele wijziging van de geest zelf van deze wet. Inderdaad, indien volgens dienst de werkgever de boete niet betaalt die hem door de administratie is opgelegd, dan moet de bevoegde ambtenaar zelf het initiatief nemen om de zaak bij de arbeidsrechtbank aanhangig te maken, die over de wettigheid en het bedrag van de boete oordeelt. De vroegere tekst was gegrond op de bezorgdheid de werkgever te beschermen tegen de discretionaire macht van de administratie.

Les nouvelles dispositions imposent à l'employeur de s'adresser lui-même au tribunal du travail dans les deux mois de la notification de la décision de l'administration. Si ce délai vient à expiration sans que l'employeur réagisse, la décision est revêtue de l'autorité de la force jugée et devient immédiatement exécutoire. De cette manière, on renforce le pouvoir de l'administration et on porte atteinte dans une certaine mesure aux droits de la défense.

Afin d'éviter ces inconvénients, le membre propose de supprimer les articles 87, 88 et 89.

En ce qui concerne l'insertion de ces dispositions dans une loi-programme, le représentant du Ministre remarque qu'afin de réaliser un équilibre plus juste dans le cadre de la loi de 1971, il importe d'étendre aux employeurs la réglementation existante applicable aux travailleurs.

Il s'agit en fin de compte d'infractions graves et de procédures qui n'ont pas été correctement observées, lesquelles peuvent avoir des répercussions importantes dans le domaine du droit social, par exemple, la non-délivrance des documents requis.

En premier lieu, il s'agit donc d'un problème d'équité entre les employeurs et les travailleurs et le système est également considéré comme un facteur de dissuasion. Même si le but est de percevoir directement des fonds au profit du Trésor, il s'agit aussi de mettre les textes en harmonie et d'adapter les délais et certaines procédures.

Le membre qui avait émis des critiques constate que les arguments avancés n'expliquent pas pourquoi ces dispositions doivent être insérées dans une loi-programme. Il serait préférable de résoudre la question dans un autre projet. Si l'on considère que ces dispositions ont une portée budgétaire, il y a lieu d'observer qu'aucun chiffre précis n'est communiqué à cet égard.

Il lui est répondu que les effets de la non-application de la législation ont été évalués; il s'agit de plusieurs millions par an.

Le but est surtout de réprimer des abus et, simultanément, d'instaurer un équilibre entre les employeurs et les travailleurs à l'égard de l'ensemble des procédures de contrôle des diverses lois sociales.

En ce qui concerne les garanties dont l'employeur dispose dans une procédure judiciaire, il est à noter que, dans le projet actuel et — comme auparavant — dans un premier stade, l'auditeur du travail examine si une procédure pénale doit être intentée.

La loi de 1971 prévoit que le fonctionnaire peut alors infliger une amende (1/3 des cas sont également classés sans suite par l'administration). A défaut de

De nouvelles bepalingen leggen aan de werkgever zelf op om zich tot de arbeidsrechtbank te wenden binnen twee maanden van de betekening van de beslissing van de administratie; zo deze termijn verstreken is zonder dat de werkgever reageert gaat de beslissing in kracht van gewijsde en is ze onmiddellijk uitvoerbaar. Op die manier wordt de macht van de administratie versterkt en wordt aldus in een zekere zin afbreuk gedaan aan de rechten van de verdediging.

Ten einde deze bezwaren tegen te gaan, stelt het lid voor de artikelen 87, 88 en 89 weg te laten.

Wat betreft het opnemen van deze bepalingen in een programmawet, merkt de vertegenwoordiger van de Minister op dat het met het oog op een juist evenwicht binnen de wet van 1971 belangrijk is, de bestaande reglementering van toepassing op de werknemers ook toe te passen t.o.v. de werkgevers.

Het gaat ten slotte over ernstige inbreuken en op procedures die niet correct werden nageleefd, die op het vlak van het sociale recht een grote weerslag kunnen hebben, b.v. het niet-afleveren van de vereiste documenten.

Op de eerste plaats gaat het dus om een probleem van billijkheid tussen de werkgevers en de werknemers en wordt het systeem ook aangezien als een ontrading. Al is het wel de bedoeling rechtstreeks gelden te innen ten voordele van de Schatkist, het gaat er ook om, de teksten met mekaar in overeenstemming te brengen en de termijn en bepaalde procedures aan te passen.

Het lid dat kritiek had uitgebracht, stelt vast dat de ingeroepen argumentatie niet verantwoordt waarom deze bepalingen in een programmawet moeten worden opgenomen; het zou toch verkieslijker zijn dit door een ander ontwerp op te lossen. Wanneer zou worden beweerde dat deze bepalingen een budgettaire betekenis hebben, moet toch worden opgemerkt dat er daaromtrent geen precieze cijfers worden medegedeeld.

Hierop wordt geantwoord dat de gevolgen van de niet-toepassing van de wetgeving werd geëvalueerd; het betreft meerdere miljoenen per jaar.

Het doel bestaat er vooral in misbruiken tegen te gaan en tegelijkertijd een evenwicht tussen werkgever en werknemers door te voeren met betrekking tot het geheel van de controleprocedures in de onderscheiden sociale wetten.

Wat de waarborgen betreft waarover de werkgever beschikt in een gerechtelijke procedure, moet worden opgemerkt dat in het huidige ontwerp en zoals voorheen in een eerste stadium, de arbeidsauditeur onderzoekt of er een strafprocedure dient te worden ingesteld.

In de regeling van de wet van 1971 is voorzien dat de ambtenaar dan een boete kan opleggen (1/3 der gevallen worden ook door de administratie zon-

paiement, le fonctionnaire porte l'affaire devant le tribunal du travail, où l'employeur peut présenter ses moyens de défense.

On peut constater que la moitié environ des employeurs ne présentent pas de moyens de défense. Quatre cinquièmes des employeurs paient l'amende. Sur le cinquième restant, plus ou moins deux dixièmes comparaissent et les autres font défaut.

Pour ceux qui se défendent, la plupart des amendes administratives infligées par décision motivée sont confirmées par le tribunal du travail.

Tout cela entraîne un grand nombre de formalités pour un résultat limité. Les cinq à six pour cent d'employeurs qui se défendent dans la procédure actuelle pourront également le faire dans la procédure prévue dans le projet, en introduisant une requête gratuite.

Le représentant du Ministre confirme que l'auditeur du travail conserve la plénitude de ses compétences.

Un membre constate qu'un auditeur du travail qui a d'abord classé le dossier sans suite, peut encore éventuellement être amené par la suite à requérir et est donc saisi deux fois.

On lui fait remarquer que, la première fois, l'intervention de l'auditeur est dirigée contre une personne physique puisqu'il s'agit de poursuites pénales, mais que, quand il s'agit d'une amende administrative, celle-ci peut être infligée à la personne morale. Cela explique que l'auditeur du travail peut décider de classer l'affaire parce qu'il juge inopportun d'entamer des poursuites pénales.

Un membre déclare que l'article 7, quatrième alinéa, de la loi du 30 juin 1971 demeure applicable; la notification de la décision de l'amende administrative éteint l'action publique. Cela signifie qu'il n'y a plus de poursuites pénales dès l'instant où l'on entre dans la phase administrative. La deuxième intervention de l'auditeur du travail se situe donc en dehors de l'action publique.

On remarque encore à cette occasion que le fonctionnaire compétent qui peut infliger les amendes, à savoir le directeur général du service d'études, décide indépendamment de l'inspection, laquelle ressortit d'ailleurs à d'autres services.

Un membre déclare ne pas être d'accord non plus sur le projet. La formule proposée renforce encore davantage le pouvoir de l'administration au détriment de l'auditorat du travail.

Les inspecteurs exercent en fait le contrôle et prennent la décision; ils se sentent détenteurs de pou-

der gevolg geklasseerd). Bij gebreke van betaling leidt de ambtenaar de zaak in voor de arbeidsrechtbank alwaar de werkgever zijn verweermiddelen kan voordragen.

Er kan worden vastgesteld dat ongeveer de helft van de werkgevers geen verweermiddelen indienen. Vier vijfden van de werkgevers betalen de geldboete. Van het overige 1/5 verschijnen er plus-minus 2/10 en de anderen laten verstek gaan.

Van degenen die zich verdedigen, worden de meeste administratieve geldboeten die in een gemotiveerde beslissing worden opgelegd, bevestigd door de arbeidsrechtbank.

Dit heeft een groot aantal formaliteiten tot gevolg voor een klein resultaat. De vijf à zes procent van de werkgevers die zich in de huidige procedure verdedigen zullen dit ook kunnen doen in de procedure voorzien in het ontwerp met name door een kosteloos in te dienen verzoekschrift.

De vertegenwoordiger van de Minister bevestigt dat de arbeidsauditeur zijn bevoegdheid integraal behoudt.

Een lid stelt vast dat een arbeidsauditeur die eerst heeft geseponneerd, eventueel nadien nog moet vorderen en dus tweemaal wordt gevat.

Hierbij wordt opgemerkt dat het optreden van de auditeur de eerste maal alleen is gericht tegen een fysieke persoon vermits het immers gaat om een strafvervolgning doch wanneer het gaat om een administratieve geldboete kan deze opgelegd worden ten laste van de rechtspersoon. Dit legt uit dat de arbeidsauditeur kan beslissen tot het seponeren van de zaak omdat hij het niet gepast oordeelt een penale vervolging in te stellen.

Een lid verklaart dat artikel 7, vierde lid, van de wet van 30 juni 1971 van toepassing blijft; de berekening van de beslissing van de administratieve geldboete dooft de publieke vordering uit. Zulks betekent dat er geen strafvervolgning meer is zodra men in de administratieve fase treedt. De tweede tussenkomst van de arbeidsauditeur valt dus buiten de publieke vordering.

Bij deze gelegenheid wordt nog opgemerkt dat de bevoegde ambtenaar die de boetes kan opleggen, met name de directeur-generaal van de studiedienst volledig zelfstandig beslist onafhankelijk van de inspectie, die trouwens ressorteert onder andere diensten.

Een ander lid verklaart het evenmin eens te zijn met het ontwerp. De voorgestelde formule versterkt nog meer de macht van de administratie ten nadele van het arbeidsauditoraat.

De inspecteurs oefenen in feite de controle uit en nemen de beslissing; deze voelen zich in het bezit

voirs importants et ont tendance à faire pression sur les employeurs.

Dès l'instant où on leur laisse le choix d'appliquer une amende comprise entre 1 000 et 50 000 francs, on donne à ces inspecteurs un pouvoir d'appréciation discrétionnaire incompatible avec l'organisation judiciaire. Il est évident que le directeur général du service d'études aura tendance à suivre les avis des inspecteurs.

Le problème des amendes administratives doit être situé dans un cadre plus large puisqu'il concerne également, entre autres, le droit de l'environnement, sans effet suspensif.

L'intervenant s'oppose également à ce que le mécanisme de recours soit inversé. Le fait de décerner un titre exécutoire est contraire à tous les principes fondamentaux.

Le représentant du Ministre déclare que ce ne sont pas les inspecteurs, mais seulement le fonctionnaire désigné par arrêté royal, en l'occurrence le directeur général du service d'études, qui est compétent pour infliger l'amende.

Un membre constate que le projet ne donne qu'une satisfaction psychologique. Dans l'état actuel des choses, l'administration est déjà suffisamment armée pour faire appliquer la sanction. Cette méthode aura des effets défavorables, notamment sur les investissements.

Un membre estime que l'augmentation de 20 000 à 50 000 francs est assez radicale. Il y a lieu de se demander si l'on n'aura pas tendance à considérer la possibilité d'infliger une amende plus lourde comme un moyen de pression en vue d'arriver à des transactions.

En tout cas, l'intervenant constate un élément positif, à savoir que l'on peut toujours faire appel au juge, et ce, contrairement aux autres domaines, comme la fiscalité, où celui qui inflige l'amende est à la fois juge et partie, étant donné que la même instance doit se prononcer sur une éventuelle réduction de l'amende.

De toute façon, il faudra réexaminer dans un proche avenir l'ensemble de la problématique de l'amende administrative.

On rappelle à cette occasion qu'il s'agit de toute manière d'un montant nominal, qui ne sera donc pas multiplié par 60.

Le représentant du Ministre fait remarquer que le montant de base est maintenu à 1 000 francs. Le montant a été porté à 50 000 francs parce qu'il existe des infractions graves pour lesquelles il est impossible de leur appliquer un coefficient de multiplication par personne victime de l'infraction. En outre, il faut pouvoir tenir compte des récidives.

van belangrijke machtsmiddelen en zij hebben de neiging druk uit te oefenen op de werkgevers.

Zodra een keuze gelaten wordt voor de toepassing van een boete van 1 000 tot 50 000 frank, wordt aan deze inspecteurs een discretionaire beoordelingsbevoegdheid gegeven die niet te verenigen is met de gerechtelijke organisatie. Het is duidelijk dat de directeur-generaal van de studiedienst de neiging zal hebben de adviezen van de inspecteurs te volgen.

Het probleem van de administratieve geldboeten moet in een breder kader worden geplaatst vermits het ook betrekking heeft op het milieurecht e.a., zonder dat een opschorting wordt toegekend.

Het lid verzet zich eveneens tegen het feit dat het verhaalmecanisme wordt omgekeerd. Het feit dat een uitvoerbare titel wordt gegeven, is in strijd met alle fundamentele principes.

De vertegenwoordiger van de Minister stelt dat niet de inspecteurs maar alleen de bij koninklijk besluit aangestelde ambtenaar, *in casu* de directeur-generaal van de studiedienst, bevoegd is om de boete op te leggen.

Een lid stelt vast dat het ontwerp enkel een psychologische voldoening geeft. In de huidige stand van zaken is de administratie reeds voldoende gewapend om de sanctie te doen toepassen. Gans deze methode zal een ongunstige invloed hebben op o.m. de investeringen.

Een lid is van mening dat de verhoging van 20 000 tot 50 000 frank vrij ingrijpend is. De vraag moet worden gesteld of de neiging niet zal bestaan om de verzwaarde boetemogelijkheid als een afdreigingsmiddel te beschouwen ten einde tot afspraken te komen.

In elk geval stelt het lid een positief element vast namelijk dat steeds een beroep kan worden gedaan op de rechter en zulks in tegenstelling tot andere domeinen, zoals de fiscaliteit, waar degene die de boete oplegt tegelijkertijd rechter en partij is, vermits dezelfde instantie te oordelen heeft over een eventuele vermindering van de boete.

In elk geval zal het in de nabije toekomst noodzakelijk zijn de gehele problematiek van de administratieve geldboete opnieuw te onderzoeken.

Bij deze gelegenheid wordt eraan herinnerd dat het in elk geval gaat om een nominaal bedrag dat dus niet met 60 zal worden vermenigvuldigd.

De vertegenwoordiger van de Minister merkt op dat het basisbedrag op 1 000 frank blijft gehandhaafd. Het bedrag werd verhoogd tot 50 000 frank omdat er inbreuken zijn die van zware aard zijn waarop er geen vermenigvuldigingscoëfficiënt kan worden toegepast per persoon ten aanzien van wie de inbreuk is gepleegd. Bovendien moet kunnen worden rekening gehouden met herhaalde inbreuken.

En portant le montant de 20 000 francs à 50 000 francs, on vise à adapter davantage la répression administrative à la gravité de l'infraction, non seulement en ce qui concerne l'infraction en soi (faire exécuter 10 heures supplémentaires par semaine pendant une longue période justifie une amende plus lourde qu'un travail supplémentaire illicite qui n'a guère d'ampleur), mais aussi en fonction de l'état d'esprit et des antécédents du contrevenant. Ainsi, il doit être possible d'infliger une amende plus lourde à un employeur qui, après avoir été verbalisé à plusieurs reprises, persiste à employer ses travailleurs dans des circonstances dangereuses. En outre, une amende plus élevée peut convaincre l'employeur qui a souvent tiré profit de l'infraction qu'il a commise de ne pas récidiver. L'amende a ainsi un caractère de prévention et de compensation.

Un membre constate qu'il y a donc une gradation dans l'application. La Commission peut dès lors approuver le projet, parce que la possibilité d'application est nuancée; les commissaires peuvent s'y rallier dans cet esprit d'application nuancée.

Le représentant du Ministre rappelle qu'on a prévu l'attribution du titre exécutoire pour des raisons pratiques. Cela joue d'ailleurs en faveur des employeurs.

De plus, la nouvelle réglementation s'est inspirée de l'avant-projet de réforme du Code pénal rédigé par le commissaire royal M. Legros. En effet, dans la doctrine criminelle moderne, on recherche une sorte de dépenalisation au moyen, notamment, d'amendes administratives.

Un membre s'inquiète de constater qu'en définitive, aucune responsabilité n'incombe à celui qui applique l'amende administrative. Il aimerait de surcroît connaître la compétence territoriale du directeur général.

Il lui est répondu que cette matière relève des compétences nationales. Le fonctionnaire concerné n'est pas soumis au Ministre; il tire sa compétence directement d'un arrêté royal. Il est responsable de la perception de l'amende uniquement devant la Cour des comptes. Le Ministre ne dispose pas d'un droit d'injonction.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 82

A cette occasion, l'on rappelle que l'application de l'amende se fera d'une manière nuancée.

L'article est adopté par 10 voix contre 2.

Door het bedrag van 20 000 frank tot 50 000 frank op te trekken, wordt beoogd de administratieve beteugeling meer aan te passen aan de ernst van de inbreuk, niet alleen wat de inbreuk op zichzelf betreft (het laten presteren van tien overuren per week gedurende een lange periode wettigt een zwaardere geldboete dan het ongeoorloofd overwerk van bescheiden omvang), maar ook in functie van de ingesteldheid en de antecedenten van de overtreder. Zo moet het mogelijk zijn een werkgever die, na meermaals geverbaliseerd te zijn, nog steeds voortgaat zijn werknemers in onveilige omstandigheden te laten werken, een zwaardere boete op te leggen. Bovendien kan de werkgever die door het plegen van de inbreuk vaak voordeel heeft gehad, door een hogere geldboete, ervan weerhouden worden opnieuw een inbreuk te plegen. Aldus heeft de geldboete een preventief en vergoedend karakter.

Een lid stelt vast dat er dus een gradatie is bij de toepassing. De Commissie kan het dus eens zijn met het ontwerp omdat de toepassingsmogelijkheid genuanceerd is; in die geest van nuancering bij de toepassing kunnen de leden er zich bij aansluiten.

De vertegenwoordiger van de Minister herinnert eraan dat het verlenen van de uitvoerbare titel om praktische redenen werd voorzien, zulks trouwens in het voordeel van de werkgevers.

De nieuwe regeling werd bovendien geïnspireerd op het voorontwerp tot hervorming van het Strafwetboek opgesteld door de koninklijke commissaris, de heer Legros. In de moderne strafrechtsleer wordt immers gezocht naar een soort van depenalisatie door middel van onder meer administratieve geldboeten.

Een lid is bezorgd over het feit dat er tenslotte geen verantwoordelijkheid bestaat in hoofde van de gene die de administratieve geldboete toepast. Bovendien wenst het lid te vernemen welke de territoriale bevoegdheid is van de directeur-generaal.

Geantwoord wordt dat deze aangelegenheid tot de nationale materies behoort. De betrokken ambtenaar is niet aan de Minister onderworpen; hij put zijn bevoegdheid rechtstreeks uit een koninklijk besluit. Hij is enkel verantwoording verschuldigd aan het Rekenhof voor de inning van de geldboete. De Minister heeft geen injunctierecht.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 82

Hierbij wordt herinnerd aan het feit dat de toepassing van de geldboete op een genuanceerde wijze zal worden toegepast.

Het artikel wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Article 83

Cet article est adopté par 10 voix contre 2.

Article 84

Un membre constate que l'article 1^{er}, 17^o, est abrogé; c'est dans ce texte que l'on retrouve la concordance avec l'article 261 de l'arrêté royal général. L'intervenant demande où elle figurera dans les dispositions relatives aux amendes administratives.

Le représentant du Ministre renvoie à l'article 1^{er}bis, mentionné à l'article 84, § 2.

L'article est adopté par 10 voix contre 2.

Articles 85 et 86

Les articles sont adoptés par 10 voix contre 2.

Article 87

Un membre dépose l'amendement suivant :

« Supprimer l'article 87 du projet. »

Justification

L'article 87 du projet constitue une modification fondamentale de l'esprit de la loi du 30 juin 1971 dont il inverse purement et simplement le mécanisme.

En effet, dans le texte actuel, la décision de l'administration d'infliger une amende à l'employeur ne constitue pas, par elle-même, un titre exécutoire.

Dès lors, si l'employeur ne s'exécute pas volontairement, il appartient au fonctionnaire de saisir le tribunal du travail en vue de faire confirmer par celui-ci sa décision et de conférer à cette dernière la force exécutoire qui s'attache à tout jugement. Cependant, il est bien entendu que le tribunal du travail conserve son entier pouvoir d'appréciation tant sur l'opportunité d'infliger l'amende administrative que sur son montant.

Dans le système actuel, l'employeur bénéficie donc de toutes les garanties attachées à une procédure judiciaire, garanties qui le mettent à l'abri du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Il est inconcevable que le projet de loi envisage de renverser ce mécanisme aux dépens de l'employeur. Ce faisant, le projet tend à créer au bénéfice de l'administration le droit de se décerner à elle-même un titre exécutoire. Dans tout autre système juridique, semblable privilège n'existe qu'en matière de contributions directes et il n'y a pas lieu d'éten-

Artikel 83

Dit artikel wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Artikel 84

Een lid stelt vast dat artikel 1, 17^o, wordt opgeheven; in deze tekst bevindt zich de concordantie met artikel 261 van het algemeen koninklijk besluit. Het lid vraagt waar zulks kan worden teruggevonden in de administratieve geldboete.

De vertegenwoordiger van de Minister verwijst naar artikel 1bis, vermeld in artikel 84, § 2.

Het artikel wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Artikelen 85 en 86

Deze artikelen worden aangenomen met 10 stemmen tegen 2.

Artikel 87

Een lid dient volgend amendement in :

« Artikel 87 van het ontwerp te doen vervallen. »

Verantwoording

Artikel 87 van het ontwerp betekent een fundamentele wijziging van de geest van de wet van 30 juni 1971, waarvan het mechanisme gewoon omgekeerd wordt.

In de huidige tekst is de beslissing van de administratie om de werkgever een geldboete op te leggen, op zichzelf geen uitvoerbare titel.

Indien de werkgever die beslissing niet vrijwillig uitvoert, moet de ambtenaar de zaak bij de arbeidsrechtbank aanhangig maken opdat die de beslissing zou bevestigen en uitvoerbaar verklaren zoals de andere vonnissen. Het is echter wel zo dat de arbeidsrechtbank zelf kan beoordelen of de administratieve geldboete of het bedrag ervan gerechtvaardigd zijn.

In het huidige systeem heeft de werkgever dus alle waarborgen die aan een gerechtelijke procedure verbonden zijn, waarborgen die hem beschermen tegen de discretionaire macht van de administratie.

Het is ondenkbaar dat het wetsontwerp de omkering van dit mechanisme beoogt ten nadele van de werkgever. Door dit te doen, geeft het ontwerp de administratie het recht zichzelf een uitvoerbare titel te verlenen. In ons hele rechtssysteem bestaat een dergelijk voorrecht slechts voor de directe beslatingen en uitbreiding van dit systeem dat van het ge-

dre ce système exorbitant par rapport au droit commun. Le projet se justifie d'autant moins que ni dans les dispositions qu'il contient, ni dans la loi du 30 juin 1971, il n'existe de garanties permettant à l'employeur de se faire entendre ni quant à l'opportunité ni quant à la hauteur de l'amende administrative infligée. La seule garantie consiste dans la procédure judiciaire devant le tribunal du travail et il s'indique évidemment de maintenir cette garantie essentielle.

A la demande d'un commissaire, l'on confirme que le tribunal du travail peut réduire, refuser ou confirmer l'amende; il ne peut la majorer.

L'article est adopté par 10 voix contre 2.

Article 88

Cet article fait l'objet de l'amendement suivant :

« Supprimer l'article 88 du projet. »

Justification

Par identité de motifs avec l'amendement présenté à l'article 87.

L'article est adopté par 10 voix contre 2.

Article 89

Cet article fait l'objet de l'amendement suivant :

« Supprimer l'article 89 du projet. »

Justification

Par identité de motifs avec l'amendement présenté à l'article 87, il s'indique de maintenir expressément la référence à l'intentement de l'action devant le tribunal du travail, référence contenue dans l'article 10 de la loi du 30 juin 1971 telle qu'elle se présente actuellement.

L'article est adopté par 10 voix contre 2.

Articles 90 et 91

Ces articles sont adoptés par 10 voix contre 2.

Article 92

A la demande d'un membre, l'on confirme que la prescription pénale entraîne bien entendu la pres-

mene recht afwijkt, is niet wenselijk. Het ontwerp is des te minder verantwoord daar noch in de bepalingen die het bevat noch in de wet van 30 juni 1971 enige waarborg is ingeschreven die bepaalt dat de werkgever gehoord moet worden over het feit of de opgelegde administratieve geldboete terecht is en over het bedrag ervan. De enige waarborg is vervat in de gerechtelijke procedure voor de arbeidsrechtbank en het is aangewezen die essentiële waarborg te vrijwaren.

Op vraag van een lid wordt bevestigd dat de arbeidsrechtbank de geldboete mag verminderen, weigeren of bevestigen; de geldboete mag niet worden verhoogd.

Het artikel wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Artikel 88

Bij dit artikel wordt volgend amendement ingediend :

« Artikel 88 van het ontwerp te doen vervallen. »

Verantwoording

Zelfde verantwoording als bij het amendement op artikel 87.

Het artikel wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Artikel 89

Bij dit artikel wordt volgend amendement ingediend :

« Artikel 89 van het ontwerp te doen vervallen. »

Verantwoording

Om soortgelijke redenen als bij het amendement op artikel 87, is het aangewezen om hier uitdrukkelijk de verwijzing naar het instellen van de rechtsvordering bij de arbeidsrechtbank te handhaven, een verwijzing die voorkomt in artikel 10 van de wet van 30 juni 1971 in zijn huidige vorm.

Het artikel wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Artikelen 90 en 91

Deze artikelen worden aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Artikel 92

Op vraag van een lid wordt bevestigd dat de strafrechtelijke verjaring uiteraard de verjaring van de

cription de la procédure relative à l'amende administrative.

L'article est adopté par 10 voix contre 2.

L'ensemble du Titre IV, Chapitre I^{er} (art. 82 à 92) est adopté par 10 voix contre 2.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Rapporteur,
A. ARTS.

Le Président,
R. LALLEMAND.

procedure van de administratieve geldboete tot gevolg heeft.

Het artikel wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Het geheel van Titel IV, Hoofdstuk I (art. 82 tot 92) wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Het verslag wordt goedgekeurd met eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

De Rapporteur,
A. ARTS.

De Voorzitter,
R. LALLEMAND.