

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.931/VR/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 7 april 2004 door de Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen ⁽¹⁾, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen met betrekking tot het sociaal strafrecht", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 27 april 2004 (eerste kamer) en 13 mei 2004 (verenigde kamers), op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

⁽¹⁾ Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe, enerzijds, in een "burgerlijke rechtsvordering" als alternatieve afhandelingswijze van misdrijven te voorzien ten behoeve van het arbeidsauditoraat en, anderzijds, binnen de rechtbanken van eerste aanleg en de hoven van beroep gespecialiseerde correctionele kamers in te stellen die kennis nemen van inbreuken op het sociaal strafrecht.

2. Wat betreft het eerste luik van het ontwerp, wordt in artikel 2 ervan (ontworpen artikel 138, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek ⁽²⁾) bepaald dat het arbeidsauditoraat ambtshalve een "burgerlijke rechtsvordering" bij de arbeidsrechtbanken aanhangig kan maken telkens een inbreuk wordt gepleegd "in één van de materies die behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten, ongeacht of deze inbreuken (...) strafrechtelijk of administratief beteugeld worden". De uitoefening van die vordering doet de strafvordering vervallen (artikel 7 van het ontwerp - ontworpen artikel 20bis van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering). Voorts wordt bepaald dat, wanneer het openbaar ministerie de genoemde vordering uitoefent, hij daarvan alle belanghebbende personen bij gewone brief op de hoogte brengt (artikel 8 van het ontwerp - ontworpen artikel 704, vijfde lid, van het Gerechtelijk Wetboek). Uit de memorie van toelichting blijkt dat een gedeeltelijke depenalisering van het sociaal strafrecht wordt beoogd en dat het de bedoeling is een regularisering tot stand te brengen die alle benadeelde personen ten goede komt.

3. In het tweede luik van het ontwerp wordt, binnen de rechtbanken van eerste aanleg en de hoven van beroep, ten minste één correctionele kamer in het bijzonder belast met de berechting van de overtredingen van de wetten en verordeningen betreffende de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten behoren, en van andere misdrijven in geval van samenloop of samenhang (artikelen 3 en 5 van het ontwerp - ontworpen artikelen 76, tweede lid, en 101, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek). Te dien einde wordt ook in een zekere specialisatie van de betrokken

⁽²⁾ Zie met betrekking tot de in te voegen leden in artikel 138 van het Gerechtelijk Wetboek de algemene opmerking van het onderdeel "Onderzoek van de tekst" van dit advies.

magistraten voorzien: wanneer, in de rechtbank van eerste aanleg, de bevoegde kamer is samengesteld uit één rechter, "ontvangt" deze een gespecialiseerde en voortdurende opleiding in het sociaal recht, terwijl, wanneer die kamer zitting houdt met drie rechters, ze is samengesteld uit twee rechters in de rechtbank van eerste aanleg en uit één rechter in de arbeidsrechtbank ⁽³⁾ (artikel 4 - ontworpen artikel 78, tweede en derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek). Een gelijkaardige samenstelling geldt voor de betrokken kamers in de hoven van beroep: die kamers zijn samengesteld uit twee raadsheren in het hof van beroep en één raadsheer in het arbeidshof ⁽⁴⁾ (artikel 6 van het ontwerp, ontworpen artikel 101, vijfde en zesde lid van het Gerechtelijk Wetboek).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

1. Krachtens het ontworpen artikel 138, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek (artikel 2 van het ontwerp) kan het openbaar ministerie een "burgerlijke rechtsvordering" aanhangig maken bij de arbeidsrechtbank telkens als een inbreuk wordt gepleegd op "de wetten en reglementen in één van de materies die behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten, ongeacht deze inbreuken strafrechtelijk of administratief beteugeld worden". Het instellen van die vordering zou krachtens het ontworpen artikel 20*bis* van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering (artikel 7 van het ontwerp) de strafvordering doen vervallen ⁽⁵⁾ en zou impliceren dat een bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg naar de arbeidsrechtbank wordt overgeheveld.

De gemachtigde verklaarde aan het bevoegde lid van het auditoraat dat het begrip "wetten en reglementen (lees: verordeningen)" in een algemene betekenis is gebruikt, en derhalve ook betrekking heeft op de regelgeving van de gemeenschappen en

⁽³⁾ De term "rechter" wordt hier in zijn generieke betekenis gebruikt en kan dus ook refereren aan de voorzitter of een ondervoorzitter van de betrokken rechtbank.

⁽⁴⁾ Ook hier is de term "raadsheer" in zijn generieke betekenis gebruikt.

⁽⁵⁾ In de memorie van toelichting wordt ook vooropgesteld dat het instellen van de vordering ook het opleggen van administratieve sancties zou beletten. Die intentie is evenwel niet in de tekst van het ontwerp uitgedrukt.

de gewesten voor zover het aangelegenheden betreft die behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten of die in de toekomst aan die gerechten zullen worden toegewezen.

Vraag is dan of de federale wetgever de ontworpen regeling ook van toepassing kan verklaren op aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten. Meer bepaald moet worden onderzocht of de federale wetgever met betrekking tot een bepaalde categorie van aangelegenheden, waaronder ook aangelegenheden ressorteren die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten vallen ⁽⁶⁾, een maatregel van depenalisering kan invoeren die mede van toepassing is op misdrijven die zijn omschreven in gemeenschaps- of gewestwetgeving en of hij ook met betrekking tot die misdrijven een maatregel kan invoeren die de gevolgen van het delict of van de delictuele toestand beoogt weg te werken.

2. In casu dient te worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 138, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek (artikel 2 van het ontwerp) op een geheel algemene wijze van toepassing is op gelijk welk misdrijf met betrekking tot aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten, en dat die aangelegenheden in hoofdzaak behoren tot de bevoegdheid van de federale wetgever ⁽⁷⁾.

De algemene bevoegdheid inzake rechtsbedeling die aan de federale overheid toebehoort, vormt uiteraard geen beletsel voor de gemeenschappen en de gewesten om in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren bijzondere of zelfs afwijkende bepalingen uit te vaardigen, voorzover ze daarbij blijven binnen de grenzen

⁽⁶⁾ Uit het algemene concept dat de bijzondere wetgever heeft gehanteerd met betrekking tot de strafrechtelijke aangelegenheden, kan worden afgeleid dat de federale overheid bevoegd blijft om algemene regels uit te vaardigen die op gelijk welk misdrijf van toepassing zijn.

⁽⁷⁾ Advies 30.993/AV/3, dat op 14 januari 2003 is gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 18 juli 2003 houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995, wat de invoering betreft van het recht op informatie via radio en televisie en houdende instelling van een recht van antwoord en een recht van mededeling ten aanzien van radio en televisie (Parl. St., Vl. Parl., 1999, nr. 52/2).

vastgesteld door de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 (artikelen 10 en 11) ⁽⁸⁾ en op voorwaarde dat niet wordt geraakt aan de federale bevoegdheid inzake rechterlijke organisatie.

Zo is de decreetgever krachtens artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd om de niet-naleving van decretale bepalingen strafbaar te stellen en de straffen wegens de niet-naleving ervan te bepalen. Het Arbitragehof heeft erop gewezen dat die bevoegdheid moet worden gezien in het licht van een appreciatie door de decreetgever van de verstoring van de openbare orde door het gepleegde misdrijf ⁽⁹⁾. Daaruit heeft het Arbitragehof niet alleen afgeleid dat de decreetgevers bevoegd zijn om, met betrekking tot de onder hen ressorterende aangelegenheden, de verjaring van de strafvordering te regelen ⁽¹⁰⁾, maar ook dat de decreetgevers bevoegd zijn om, in casu in geval van een misdrijf inzake ruimtelijke ordening, te bepalen dat een ambtenaar van het bevoegde bestuur aan de overtreder een vergelijk mag voorstellen, dat tot gevolg heeft dat de strafvordering vervalt zonder tussenkomst van het openbaar ministerie en waarbij het vergelijk kan tot stand komen zolang de rechter geen uitspraak heeft gedaan ⁽¹¹⁾.

Uit de rechtspraak van het Arbitragehof volgt dus dat die bevoegdheid niet alleen het invoeren van strafbaarstellingen betreft, maar onder meer ook het bepalen van de gevallen en de voorwaarden waarin de strafvervolgning kan worden vervangen door andere afhandelingswijzen ⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Arbitragehof, nr. 43, 3 december 1987; Arbitragehof, nrs 59 tot 64, 9 juni 1988; Arbitragehof, nr. 68, 9 november 1988; Arbitragehof, nr. 50/92, 18 juni 1992; Arbitragehof, nr. 170/2002, 27 november 2002.

⁽⁹⁾ Idem.

⁽¹⁰⁾ Arresten nrs 43, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 68 en 50/92.

⁽¹¹⁾ Arbitragehof, nr. 170/2002, B.4 tot B.7.

⁽¹²⁾ Arbitragehof, nr. 170/2002.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

Bij de wet van 12 april 2004 houdende verticale integratie van het openbaar ministerie ⁽¹³⁾ werden nieuwe leden toegevoegd aan artikel 138 van het Gerechtelijk Wetboek, dat ook bij artikel 2 van de wet die thans in ontwerpvorm voorligt, wordt aangevuld. Ten gevolge van de aanvulling, bij de wet van 12 april 2004, van het genoemde artikel 138 van het Gerechtelijk Wetboek, zijn de verwijzingen naar de onderverdelingen van dat artikel in de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp niet meer correct, wat dient te worden verholpen. Omwille van de duidelijkheid wordt in dit advies, behoudens wanneer tekstvoorstellen worden gedaan, evenwel nog verwezen naar de in het ontwerp vermelde verwijzingen.

Artikel 2

1. Het is omwille van de rechtszekerheid absoluut onontbeerlijk dat het voorwerp en de aard van de in het ontworpen artikel 138, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde vordering in de tekst van die bepaling zelf - en niet alleen in de memorie van toelichting ⁽¹⁴⁾ - worden omschreven.

Het verdient overigens geen aanbeveling de term "burgerlijke rechtsvordering" te gebruiken, enerzijds, omdat de vordering van het openbaar ministerie waarvan de invoering wordt beoogd, de louter burgerrechtelijke belangen van de betrokkenen overstijgt en, anderzijds, omdat door het gebruik van die term verwarring zou kunnen ontstaan met de burgerlijke rechtsvordering als onder meer bedoeld in de artikelen 4 en 5 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering.

De stellers van het ontwerp doen er derhalve goed aan om naar een meer adequate benaming te zoeken voor de in het ontworpen artikel 138, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde vordering van het openbaar ministerie.

⁽¹³⁾ *Belgisch Staatsblad*, 7 mei 2004.

⁽¹⁴⁾ Overigens blijkt ook uit de memorie van toelichting niet op een geheel duidelijke wijze wat het voorwerp van de vordering is.

2. Het is onduidelijk of de ontworpen regeling ook kan worden toegepast in het geval van eendaadse samenloop tussen sociaalrechtelijke misdrijven en andere misdrijven ⁽¹⁵⁾, en, zo ja, wat het rechtsgevolg is van de toepassing ervan. Zo dit het geval is, lijkt de regeling bedoeld in artikel 155, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek te moeten worden aangepast.

3. De vraag rijst welke rechtsgevolgen zijn verbonden aan de vonnissen of de arresten die uitspraak doen over de in het ontworpen artikel 138, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde vordering van het openbaar ministerie. Zo dient de rol van het openbaar ministerie bij de tenuitvoerlegging van die vonnissen of arresten te worden omschreven. In voorkomend geval dient tevens te worden bepaald of ook de betrokken werknemers of andere betrokkenen de tenuitvoerlegging van die vonnissen of arresten, wat hen betreft, kunnen benaarstigen.

4. Het verdient aanbeveling om ook uitdrukkelijk artikel 583 van het Gerechtelijk Wetboek aan te vullen met een vermelding van de nieuwe bevoegdheid van de arbeidsrechtbank die resulteert uit de nieuwe afhandelingswijze van sociaalrechtelijke inbreuken als bedoeld in het ontworpen artikel 138, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Er zou immers twijfel kunnen over ontstaan of die bevoegdheid kan worden ondergebracht onder artikel 578, 7°, van het Gerechtelijk Wetboek ⁽¹⁶⁾.

5. De in het ontwerp bedoelde vordering van het openbaar ministerie kan ook worden toegepast wanneer de inbreuk op de wetten en reglementen waaromtrent de geschillen onder de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank vallen, wordt gesanctioneerd door administratieve sancties. Vraag is of in dat geval het aanhangig maken van een

⁽¹⁵⁾ Samenhang lijkt in casu te zijn uitgesloten.

⁽¹⁶⁾ Er dient te worden opgemerkt dat in de beide hypothesen de zaak, op grond van artikel 704, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek bij verzoekschrift aanhangig zal worden gemaakt. Mocht de nieuwe bevoegdheid van de arbeidsrechtbank elders worden vermeld, dan zou ook artikel 704, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek dienen te worden aangepast zo men de inleiding bij verzoekschrift wenst te behouden.

vordering tot het opleggen van zulk een sanctie bij de bevoegde rechtbank ook tot gevolg heeft dat de in het ontwerp bedoelde vordering niet meer kan worden ingesteld.

In het ontworpen artikel 138, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek dient hieromtrent duidelijkheid te worden verschaft.

6. Vraag is voorts of het instellen van de in het ontwerp bedoelde vordering niet moet worden gebonden aan een termijn.

7. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 2 schrijve men "Gerechtelijk Wetboek" in plaats van "Gerechtigd Wetboek" en "tussen het derde en het vierde lid" in plaats van "tussen de leden 3 en 4" ⁽¹⁷⁾.

8. In het ontworpen artikel 138, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek kan de term "openbaar ministerie" beter worden vervangen door de term "arbeidsauditoraat", en wordt beter gewag gemaakt van de "arbeidsrechtbank" in plaats van de "arbeidsgerechten", nu de zaak enkel ten gevolge van hoger beroep bij het arbeidshof aanhangig zal worden gemaakt. Bovendien schrijve men in diezelfde bepaling "wanneer deze inbreuken strafrechtelijk of door middel van administratieve sancties worden beteugeld" in plaats van "ongeacht of deze inbreuken nu strafrechtelijk of administratief beteugeld worden".

In de Nederlandse tekst van diezelfde bepaling schrijve men daarenboven "kan het openbaar ministerie ambtshalve (een burgerlijke rechtsvordering) ⁽¹⁸⁾ bij de arbeidsgerechten (lees: arbeidsrechtbank) aanhangig maken" in plaats van "kan het openbaar ministerie de arbeidsgerechten ambtshalve vatten door een burgerlijke rechtsvordering", en vervange men het woord "reglementen" door het woord "verordeningen".

⁽¹⁷⁾ Gelet op de algemene opmerking van dit onderdeel van het advies zal, zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst, naar andere leden moeten worden verwezen.

⁽¹⁸⁾ Zie aangaande die term opmerking 4 van dit onderdeel van het advies.

Artikel 3

1. Het sub artikel 3 ontworpen artikel 76, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek kan beter als vierde lid van artikel 76 van het Gerechtelijk Wetboek worden opgenomen of worden geïntegreerd in het huidige derde lid van dat artikel ⁽¹⁹⁾.
2. Men schrijve in dat ontworpen lid "Ten minste één correctionele kamer neemt in het bijzonder kennis van ..." in plaats van "Ten minste één correctionele kamer wordt in het bijzonder belast met ...".
3. De tweede volzin van het ontworpen artikel 76, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek is overbodig en kan derhalve vervallen.
4. De vraag rijst of in een specifieke regeling moet worden voorzien voor het geval dat een gemeenrechtelijk misdrijf bij een gewone kamer van de correctionele rechtbank wordt aanhangig gemaakt, en pas daarna blijkt dat er samenloop is met een sociaalrechtelijk misdrijf.

Artikel 4

1. In het ontworpen artikel 78, tweede en derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, schrijve men telkens "bestaat uit" in plaats van "bijeenkomt onder".
2. Het verdient aanbeveling om te verduidelijken wat in het ontworpen artikel 78, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek wordt verstaan onder een "gespecialiseerde en voortdurende opleiding in (het) sociaal recht". Eventueel kan daartoe aan de Koning een delegatie worden gegeven.

⁽¹⁹⁾ Zo op deze opmerking wordt ingegaan, dient ook de verwijzing in het ontworpen artikel 78, tweede en derde lid, te worden aangepast.

3. Er moet worden bepaald hoe de rechter(s) in de arbeidsrechtbank die deel zal (zullen) uitmaken van de in het ontworpen artikel 78, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde gespecialiseerde kamers(s) van de correctionele rechtbank wanneer die zitting houdt met drie rechters, zal (zullen) worden aangewezen. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag wie de betrokkene(n) daartoe zal aanwijzen, of het gaat om een aanwijzing die onbeperkt is in tijd dan wel aan een bepaalde duur is gebonden, en of de rechters in de arbeidsrechtbank daartoe ambtshalve kunnen worden aangewezen, dan wel na kandidaatstelling.

4. Het lijkt de bedoeling te zijn - en in de memorie van toelichting wordt vooropgesteld - dat de voorzitter van de gespecialiseerde correctionele kamer inzake sociaal strafrecht, een mandaat uitoefent.

Indien dit effectief zo is, dienen ook de artikelen 58*bis*, 4°, en 259*sexies* van het Gerechtelijk Wetboek te worden aangepast.

5. Men schrijve in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 78, laatste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, conform de bestaande terminologie, "hernieuwbaar" in plaats van "verlengbaar".

Artikel 5

1. Men schrijve in de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 5 "gewijzigd bij de wet" in plaats van "gewijzigd bij wet".

2. Het ontworpen artikel 101, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek wordt beter als volgt gesteld:

"Ten minste één correctionele kamer neemt kennis van het hoger beroep ingesteld tegen de vonnissen gewezen betreffende de aangelegenheden bedoeld in artikel 76, tweede lid".

.../...

Artikel 6

1. Ook in het ontworpen artikel 101 moet worden geregeld hoe de betrokken raadsheer in het arbeidshof die deel zal uitmaken van de gespecialiseerde correctionele kamer inzake sociaal strafrecht van het hof van beroep, zal worden aangewezen (zie ook, *mutatis mutandis*, opmerking 3 bij artikel 4).

2. Ook de voorzitter van de gespecialiseerde kamer inzake sociaal strafrecht van het hof van beroep, lijkt titularis te zullen zijn van een mandaat. *Mutatis mutandis* geldt met betrekking tot het ontworpen artikel 101, zesde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, opmerking 4 bij artikel 4.

3. Aangezien zowel artikel 5 als artikel 6 van het ontwerp artikel 101 van het Gerechtelijk Wetboek aanvullen, dient artikel 6 te worden versmolten met artikel 5.

4. Men redigere het ontworpen artikel 101, vijfde lid, van het Gerechtelijk Wetboek als volgt:

"De gespecialiseerde correctionele kamer, bedoeld in het tweede lid, is samengesteld uit twee raadsheren in het hof van beroep en uit één raadsheer in het arbeidshof" ⁽²⁰⁾.

5. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 101, zesde lid, van het Gerechtelijk Wetboek schrappe men het woord "in".

⁽²⁰⁾ De term "raadsheer" kan immers in zijn generieke betekenis worden gebruikt, zoals overigens op andere plaatsen in het Gerechtelijk Wetboek het geval is.

Artikel 7

1. In de memorie van toelichting wordt vooropgesteld dat vanaf het moment dat de arbeidsauditeur "zijn keuze heeft genomen in het voordeel van de burgerlijke rechtsvordering" (lees: die vordering heeft ingesteld), het niet meer mogelijk zal zijn om een administratieve geldboete op te leggen. Die regel is evenwel nergens in het ontwerp uitgedrukt.

Het ontwerp zal op dit punt dienen te worden aangevuld.

2. Aangezien de uitoefening van de in het ontworpen artikel 138, vierde lid, bedoelde vordering de strafvordering doet vervallen, is ook, van zodra die vordering is ingesteld, een burgerlijkepartijstelling niet langer mogelijk. De stellers van het ontwerp zullen dienen na te gaan of deze inperking van de mogelijkheid tot burgerlijkepartijstelling geen onevenredige gevolgen heeft. Weliswaar staat het de benadeelde partij vrij om tussen te komen in het geding dat een gevolg is van de vordering van het openbaar ministerie, maar anderzijds verliest die partij een aantal rechten die zij alleen in het raam van een strafrechtelijke procedure kan doen gelden, met name binnen het raam van het gerechtelijk onderzoek, dat bij wege van burgerlijkepartijstelling op gang kan worden gebracht.

3. In het ontworpen artikel 20*bis* van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering schrijve men "artikel 138, achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek" in plaats van "artikel 138, 4° lid van het Gerechtelijk Wetboek". Bovendien dient in de Nederlandse tekst, zoals in de Franse tekst, voor de ontworpen tekst de vermelding "Art. 20*bis*" te worden ingevoegd.

Artikel 8

1. Krachtens het ontworpen artikel 704, vijfde lid, van het Gerechtelijk Wetboek worden "alle belanghebbende personen" door het openbaar ministerie op de hoogte gebracht van het instellen van de in het ontwerp bedoelde vordering.

.../...

Het staat aan de wetgever te oordelen of die manier van kennisgeving afdoende waarborgen inhoudt voor de betrokkenen.

2. In het ontworpen vijfde lid van artikel 704 van het Gerechtelijk Wetboek schrijve men "artikel 138, achtste lid," in plaats van "artikel 138, 4° lid".

De eerste kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	
Mevrouw	J. JAUMOTTE,	
	M. BAGUET,	staatsraden,
de Heren	B. GLANSDORFF,	assessoren van de
	M. RIGAUX,	afdeling wetgeving,
Mevrouwen	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier,
	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur, en P. RONVAUX, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.931/VR/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, saisi par la Ministre de la Justice, le 7 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ⁽¹⁾, sur un avant-projet de loi "modifiant diverses dispositions légales en matière de droit pénal social", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 27 avril 2004 (première chambre) et 13 mai 2004 (chambres réunies), a donné, à cette dernière date, l'avis suivant:

⁽¹⁾ Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis entend, d'une part, instituer une "action civile" comme autre mode de traitement des infractions pour de l'auditorat du travail et, d'autre part, créer, au sein des tribunaux de première instance et des cours d'appel, des chambres correctionnelles spécialisées qui connaîtront des infractions au droit pénal social.

2. En ce qui concerne le premier volet du projet, son article 2 (article 138, alinéa 4, en projet, du Code judiciaire ⁽²⁾) dispose que l'auditorat du travail peut saisir d'office les juridictions du travail d'une "action civile" chaque fois qu'est commise une infraction "dans l'une des matières qui relèvent de la compétence des juridictions du travail, que ces infractions soient sanctionnées pénalement ou administrativement". L'exercice de cette action éteint l'action publique (article 7 du projet - article 20*bis*, en projet, du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle). Le projet prévoit ensuite que, lorsque le ministère public exerce l'action susvisée, il avise par pli simple toutes les personnes intéressées (article 8 du projet - article 704, alinéa 5, en projet, du Code judiciaire). Il ressort de l'exposé des motifs qu'une dépénalisation partielle du droit pénal social est envisagée et que l'intention est de mettre en oeuvre une régularisation profitant à toutes les personnes lésées.

3. Le second volet du projet prévoit qu'au sein des tribunaux de première instance et des cours d'appel, au moins une chambre correctionnelle sera en particulier chargée de juger les infractions aux lois et règlements relatifs aux matières relevant de la compétence des juridictions du travail ainsi que d'autres délits en cas de connexité ou de concours (articles 3 et 5 du projet - articles 76, alinéa 2, et 101, alinéa 2, en projet, du Code judiciaire). À cette fin, le projet prévoit également une certaine spécialisation des magistrats concernés: lorsque la chambre compétente du tribunal de première instance se compose d'un seul juge, celui-ci reçoit une formation spécialisée continue en droit social, alors que, si cette chambre siège à trois juges, elle est composée de deux juges au tribunal

⁽²⁾ Voir, en ce qui concerne les alinéas à ajouter à l'article 138 du Code judiciaire, l'observation générale de la rubrique "Examen du texte" du présent avis.

de première instance et d'un juge au tribunal du travail ⁽³⁾ (article 4 du projet - article 78, alinéas 2 et 3, en projet, du Code judiciaire). Une composition analogue s'applique aux chambres concernées des cours d'appel: ces chambres sont composées de deux conseillers à la cour d'appel et d'un conseiller à la cour du travail ⁽⁴⁾ (article 6 du projet - article 101, alinéas 5 et 6, en projet, du Code judiciaire).

COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR FÉDÉRAL

1. En vertu de l'article 138, alinéa 4, en projet, du Code judiciaire (article 2 du projet), le ministère public peut saisir le tribunal du travail d'une "action civile" chaque fois qu'est commise une infraction aux "lois et règlements dans l'une des matières qui relèvent de la compétence des juridictions du travail, que ces infractions soient sanctionnées pénalement ou administrativement". En vertu de l'article 20*bis*, en projet, du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle (article 7 du projet), la mise en oeuvre de cette action devrait éteindre l'action publique ⁽⁵⁾ et impliquerait le transfert d'une compétence du tribunal de première instance vers le tribunal du travail.

Le fonctionnaire délégué a déclaré au membre compétent de l'auditorat que la notion de "lois et règlements" est utilisée dans un sens général et porte dès lors aussi sur les normes des communautés et des régions pour autant qu'il s'agisse de matières qui sont de la compétence des juridictions du travail ou qui seront à l'avenir attribuées à ces dernières.

⁽³⁾ Le terme "juge" est ici employé dans son sens générique et peut donc faire référence au président ou au vice-président du tribunal concerné.

⁽⁴⁾ Ici aussi, le terme "conseiller" est utilisé dans son sens générique.

⁽⁵⁾ Selon l'exposé des motifs, la mise en oeuvre de l'action devrait également empêcher l'imposition de sanctions administratives. Cette intention n'a toutefois pas été exprimée dans le texte du projet.

La question est alors de savoir si le législateur fédéral peut déclarer les dispositions en projet également applicables à des matières qui sont de la compétence des communautés et des régions. Il conviendra plus particulièrement de vérifier si, en ce qui concerne une catégorie déterminée de matières, parmi lesquelles figurent également des matières qui ressortissent aux communautés et aux régions ⁽⁶⁾, le législateur fédéral peut instaurer une mesure de dépénalisation s'appliquant également à des délits définis dans la législation des communautés ou des régions et si, en ce qui concerne ces délits, il peut également instaurer une mesure visant à faire disparaître les conséquences du délit ou de la situation délictueuse.

2. En l'espèce, force est de constater que l'article 138, alinéa 4, en projet, du Code judiciaire (article 2 du projet) s'applique d'une façon tout à fait générale à tout délit concernant des matières qui sont de la compétence des juridictions du travail et que ces matières relèvent principalement de la compétence du législateur fédéral ⁽⁷⁾.

La compétence générale d'administration de la justice qui appartient à l'autorité fédérale n'empêche évidemment pas les communautés et les régions de prendre dans les matières qui ressortissent à leurs compétences, des dispositions particulières voire dérogatoires pour autant que ce faisant elles s'inscrivent dans les limites fixées par la loi spéciale du 8 août 1980, précitée (articles 10 et 11) ⁽⁸⁾, et à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à la compétence fédérale en matière d'organisation judiciaire.

⁽⁶⁾ Il peut être déduit du concept général utilisé par le législateur spécial à propos des matières pénales, que l'autorité fédérale est restée compétente pour édicter des règles générales applicables à tout délit.

⁽⁷⁾ Avis 30.993/AV/3, donné le 14 janvier 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 18 juillet 2003 modifiant l'article 80, § 3, des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, en ce qui concerne l'instauration du droit d'information par la voie de la radio et de la télévision et instaurant un droit de réponse et un droit de communication à l'égard de la radio et de la télévision (Doc. parl., Parlement flamand, 1999, n° 52/2).

⁽⁸⁾ Cour d'arbitrage, n° 43, 3 décembre 1987, Cour d'arbitrage, n°s 59 à 64, 9 juin 1988; Cour d'arbitrage, n° 68, 9 novembre 1988, Cour d'arbitrage, n° 50/92, 18 juin 1992; Cour d'arbitrage, n° 170/2002, 27 novembre 2002.

Ainsi, en vertu de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur décrétoal est compétent pour ériger en infraction les manquements aux dispositions décrétoales et pour établir les peines punissant ces manquements. La Cour d'arbitrage a souligné que cette compétence doit être considérée compte tenu de l'appréciation que le législateur décrétoal fait de l'atteinte à l'ordre public causée par le délit commis ⁽⁹⁾. La Cour d'arbitrage en a déduit, non seulement que les législateurs décrétoaux sont compétents pour régler la prescription de l'action publique concernant les matières relevant de leur compétence ⁽¹⁰⁾, mais également que les législateurs décrétoaux sont compétents pour disposer que, en cas d'infraction en matière d'aménagement du territoire, un agent de l'administration compétente peut proposer au contrevenant une transaction qui a pour effet d'éteindre l'action publique sans intervention du ministère public, la transaction pouvant se réaliser tant que le juge n'a pas statué ⁽¹¹⁾.

Il ressort donc de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que cette compétence porte non seulement sur l'instauration d'incriminations, mais aussi, entre autre, sur la détermination des cas et des conditions dans lesquels l'action publique peut être remplacée par d'autres modes de règlement ⁽¹²⁾.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

La loi du 12 avril 2004 portant intégration verticale du ministère public ⁽¹³⁾ a ajouté de nouveaux alinéas à l'article 138 du Code judiciaire, que complète également l'article 2 de la loi dont le projet est présentement à l'examen. L'ajout opéré par la loi du 12 avril 2004 à l'article 138 du Code judiciaire rend inexacts les références que la phrase liminaire de l'article 2 du projet fait aux subdivisions de l'article précité. Il y a lieu d'y remédier. Par souci de clarté, le présent avis continue toutefois à renvoyer aux références indiquées dans le projet, sauf lorsqu'il s'agit de formuler des propositions de texte.

⁽⁹⁾ Idem.

⁽¹⁰⁾ Arrêts n^{os} 43, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 68 et 50/92.

⁽¹¹⁾ Cour d'arbitrage, n° 170/2002, B.4 à B.7.

⁽¹²⁾ Cour d'arbitrage, n° 170/2002.

⁽¹³⁾ *Moniteur belge* du 7 mai 2004.

Article 2

1. La sécurité juridique requiert impérativement de définir dans le corps de l'article 138, alinéa 4, en projet, du Code judiciaire - et pas uniquement dans l'exposé des motifs ⁽¹⁴⁾ - l'objet ainsi que la nature de l'action visée dans la disposition précitée.

Il n'est du reste pas recommandé d'employer le terme "action civile", d'une part, parce que l'action du ministère public, dont le projet prévoit la mise en place, va au-delà des intérêts purement civils des intéressés et, d'autre part, parce que l'emploi de ce terme pourrait être source de confusion avec l'action civile visée notamment aux articles 4 et 5 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle.

Les auteurs du projet seraient dès lors bien avisés de chercher une dénomination plus appropriée pour l'action du ministère public dont question à l'article 138, alinéa 4, en projet, du Code judiciaire.

2. On ne peut déterminer si le texte en projet trouve également à s'appliquer en cas de concours idéal d'infractions de droit social et d'autres infractions ⁽¹⁵⁾ et, dans l'affirmative, quels seraient les effets de son application. Dans ce cas, le système visé à l'article 155, alinéa 2, du Code judiciaire semble devoir être adapté.

3. La question se pose de savoir de quelles suites juridiques s'assortissent les jugements ou arrêts statuant sur l'action du ministère public visée à l'article 138, alinéa 4, en projet, du Code judiciaire. Il faudrait ainsi définir le rôle qui revient au ministère public dans le cadre de l'exécution de ces jugements ou arrêts. Le cas échéant, on précisera également si les travailleurs concernés ou les autres intéressés ont, en ce qui les concerne, la faculté de diligenter l'exécution de ces jugements ou arrêts.

⁽¹⁴⁾ L'exposé des motifs, au demeurant, ne fait pas non plus ressortir tout à fait clairement l'objet de cette action.

⁽¹⁵⁾ En l'espèce, la connexité semble être exclue.

4. Il est recommandé de compléter également de manière explicite l'article 583 du Code judiciaire en y faisant état de la nouvelle compétence que le tribunal du travail se voit attribuer en raison des nouvelles modalités d'instruction des infractions de droit social visées à l'article 138, alinéa 4, en projet, du Code judiciaire. Le doute pourrait en effet surgir quant à savoir si cette compétence peut se rattacher à l'article 578, 7°, du Code judiciaire ⁽¹⁶⁾.

5. L'action du ministère public, visée dans le projet, peut également s'exercer lorsque l'infraction aux lois et aux règlements dont le contentieux relève de la compétence du tribunal du travail est réprimée par des sanctions administratives. La question est de savoir si, dans ce cas, la saisine du tribunal compétent afin d'infliger une telle sanction signifie également que l'action visée dans le projet ne peut plus être intentée.

L'article 138, alinéa 4, en projet, du Code judiciaire devrait apporter des éclaircissements sur ce point.

6. La question est en outre de savoir s'il ne faut pas assortir l'action visée dans le projet d'un délai d'introduction.

7. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 2, on écrira "Gerechtigd Wetboek" au lieu de "Gerechtigde Wetboek" et "tussen het derde en het vierde lid" au lieu de "tussen de leden 3 en 4" ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ On notera que, dans les deux cas de figure, l'affaire sera introduite par une requête, conformément à l'article 704, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire. Si la nouvelle compétence du tribunal du travail devrait être mentionnée ailleurs, il faudrait dans ce cas adapter également l'article 704, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire si l'on souhaite maintenir l'introduction par requête.

⁽¹⁷⁾ Compte tenu de l'observation générale faite dans cette partie de l'avis, tant la version française que la version néerlandaise devront renvoyer à d'autres alinéas.

8. À l'article 138, alinéa 4, en projet, mieux vaudrait remplacer les termes "le ministère public" par les termes "l'auditorat du travail" et faire état du "tribunal du travail" au lieu des "juridictions du travail", la cour du travail n'étant saisie de l'affaire que sur appel. Dans cette même disposition, on écrira par ailleurs "lorsque ces infractions sont sanctionnées pénalement ou administrativement" au lieu de "que ces infractions soient sanctionnées pénalement ou administrativement".

Dans le texte néerlandais de cette même disposition, on écrira de surcroît "kan het openbaar ministerie ambtshalve (een burgerlijke rechtsvordering) ⁽¹⁸⁾ bij de arbeidsgerechten (lees : arbeidsrechtbank) aanhangig maken" au lieu de "kan het openbaar ministerie de arbeidsgerechten ambtshalve vatten door een burgerlijke rechtsvordering", et on remplacera le terme "reglementen" par le terme "verordeningen".

Article 3

1. Il vaudrait mieux faire figurer l'article 76, alinéa 2, en projet, du Code judiciaire, inscrit à l'article 3, dans un alinéa 4 de l'article 76 du Code judiciaire ou l'intégrer dans l'actuel alinéa 3 de cet article ⁽¹⁹⁾.

2. Dans cet alinéa en projet, on écrira "Une chambre correctionnelle au moins connaît en particulier des ..." au lieu de "Une chambre correctionnelle au moins est spécialement chargée des ...".

3. La deuxième phrase de l'article 76, alinéa 2, en projet, du Code judiciaire, étant superflue, peut être supprimée.

⁽¹⁸⁾ Pour ce qui concerne ce terme, on se reportera à l'observation 4 de cette partie de l'avis.

⁽¹⁹⁾ Si cette observation est suivie, on adaptera également la référence qui figure à l'article 78, alinéas 2 et 3, en projet.

4. La question se pose de savoir s'il ne faudrait pas prévoir un règlement spécifique pour le cas où une chambre ordinaire du tribunal correctionnel est saisie au sujet d'une infraction de droit commun et qu'il s'avère seulement ensuite qu'il y a concours avec une infraction de droit social.

Article 4

1. À l'article 78, alinéas 2 et 3, en projet, du Code judiciaire, on écrira chaque fois "se compose de" au lieu de "siège au nombre de".

2. Il est recommandé de préciser ce qu'il faut entendre à l'article 78, alinéa 2, en projet, du Code judiciaire par "une formation spécialisée continue en droit social". Le cas échéant, une délégation peut être accordée au Roi à cet effet.

3. Il y aura lieu de déterminer comment seront désignés le ou les juges du tribunal du travail qui fera ou feront partie de la ou des chambres spécialisées du tribunal correctionnel visées à l'article 78, alinéa 3, en projet, du Code judiciaire, lorsqu'elles siègent à trois juges. C'est ainsi par exemple que la question se pose de savoir qui désignera, à cet effet, le ou les intéressés, ou encore s'il s'agit d'une désignation illimitée dans le temps ou soumise à une durée déterminée, et si les juges du tribunal du travail peuvent être désignés d'office à cette fin ou après avoir posé leur candidature.

4. Il semble qu'il soit prévu, comme l'indique l'exposé des motifs, que le président de la chambre correctionnelle spécialisée en droit pénal social exercera un mandat.

Si telle est effectivement l'intention, il y aura lieu d'adapter également les articles 58bis, 4°, et 259sexies du Code judiciaire.

5. Dans le texte néerlandais de l'article 78, dernier alinéa, en projet, du Code judiciaire, on écrira, conformément à la terminologie actuelle, "hernieuwbaar" au lieu de "verlengbaar".

Article 5

1. Il conviendrait d'écrire dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 5 "gewijzigd bij de wet" au lieu de "gewijzigd bij wet".

2. Mieux vaudrait rédiger l'article 101, alinéa 2, en projet, du Code judiciaire, comme suit :

"Une chambre correctionnelle au moins connaît des appels formés contre les jugements rendus dans les matières visées à l'article 76, alinéa 2".

Article 6

1. L'article 101, en projet, devra également régler la manière dont sera désigné le conseiller concerné de la cour du travail qui fera partie de la chambre correctionnelle spécialisée en droit pénal social de la cour d'appel (voir aussi, *mutatis mutandis*, l'observation 3 concernant l'article 4).

2. Il semble que le président de la chambre spécialisée en droit pénal social de la cour d'appel sera lui aussi titulaire d'un mandat. L'observation 4 formulée à propos de l'article 4 s'applique, *mutatis mutandis*, à l'article 101, alinéa 6, en projet, du Code judiciaire.

3. Dès lors que les articles 5 et 6 du projet complètent l'article 101 du Code judiciaire, l'article 6 sera fusionné avec l'article 5.

4. L'article 101, alinéa 5, en projet, du Code judiciaire sera rédigé comme suit:

"La chambre correctionnelle spécialisée, visée à l'alinéa 2, est composée de deux conseillers à la cour d'appel et d'un conseiller à la cour du travail" ⁽²⁰⁾.

5. Dans le texte néerlandais de l'article 101, alinéa 6, en projet, du Code judiciaire, on supprimera le mot "in".

Article 7

1. Selon l'exposé des motifs, dès l'instant où l'auditeur du travail aura exercé "ce choix en faveur de l'action civile" (lire: a introduit cette action), il ne sera plus possible d'infliger une amende administrative. Cette règle n'est toutefois exprimée nulle part dans le projet.

Celui-ci devra être complété sur ce point.

2. Étant donné que l'exercice de l'action visée à l'article 138, alinéa 4, en projet, éteint l'action publique, la constitution de partie civile n'est plus possible non plus dès que l'action visée est intentée. Les auteurs du projet devront s'assurer que cette restriction de la faculté de se constituer partie civile n'a pas d'effets disproportionnés. Certes, la partie lésée est libre d'intervenir dans l'instance qui suit l'action exercée par le ministère public, mais elle perd en revanche, un certain nombre de droits qu'elle ne peut faire valoir que dans le cadre d'une procédure pénale, notamment dans le cadre de l'instruction judiciaire qui peut être enclenchée par la constitution de partie civile.

3. À l'article 20*bis*, en projet, du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, on écrira "l'article 138, alinéa 8, du Code judiciaire" au lieu de "l'article 138 alinéa 4 du Code judiciaire". En outre, comme dans le texte français, on insérera la mention "Art. 20*bis*" dans le texte néerlandais du texte en projet.

⁽²⁰⁾ En effet, le mot "conseiller" peut être employé dans son sens générique, comme c'est le cas, du reste, à d'autres endroits dans le Code judiciaire.

Article 8

1. En vertu de l'article 704, alinéa 5, en projet, du Code judiciaire, "toutes les personnes intéressées" sont avisées par le ministère public de la mise en oeuvre de l'action visée dans le projet.

Il appartient au législateur de juger si ce mode de notification offre des garanties suffisantes aux intéressés.

2. À l'alinéa 5, en projet, de l'article 704 du Code judiciaire, on écrira "l'article 138, alinéa 8" au lieu de "article 138 alinéa 4".

La première chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	président de chambre, président, président de chambre,
Madame	J. BAERT, J. SMETS, J. JAUMOTTE, M. BAGUET,	conseillers d'État,
Messieurs	B. GLANSDORFF, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	A.-C. VAN GEERSDAELE, G. VERBERCKMOES,	greffier, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur, et P. RONVAUX, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME