RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.985/1/V
van 21 augustus 2025

over

een voorontwerp van wet ‘betreffende de verhoging van opdecimes en de verzwaring van de geldboete voor inbreuk op het Sociaal Strafwetboek met een verzwarende factor’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 77.985/1/V
du 21 août 2025

sur

un avant-projet de loi ‘relatif à la majoration des décimes additionnels et à l’aggravation des amendes en cas d’infraction au Code pénal social commise avec un facteur aggravant’

‡LW-CFIZJBHBF-HHJIFVT‡

Op 15 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Fraudebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 29 augustus 2025,[*] een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de verhoging van opdecimes en de verzwaring van de geldboete voor inbreuk op het Sociaal Strafwetboek met een verzwarende factor'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Tim CORTHAUT en Jim DERIDDER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 augustus 2025.

*

Le 15 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Lutte contre la Fraude sociale à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 29 août 2025 [**], sur un avant-projet de loi 'relatif à la majoration des décimes additionnels et à l'aggravation des amendes en cas d'infraction au Code pénal social commise avec un facteur aggravant'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 12 août 2025. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Tim CORTHAUT et Jim DERIDDER, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 août 2025.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

[**] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

‡LW-CFIZJBHBF-HHJIFVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de wet van 5 maart 1952 'betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten' te wijzigen, teneinde de opdecimes van 70 naar 90 te verhogen. Tevens wordt het Sociaal Strafwetboek gewijzigd, teneinde te voorzien in een verhoging van de minimale administratieve of strafrechtelijke geldboete tot minstens de helft van de maximale geldboete wanneer een "verzwarende factor" van toepassing is op de desbetreffende inbreuk.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3.1. De artikelen 3 tot 5 van het voorontwerp voorzien in de verhoging van de minimale administratieve of strafrechtelijke geldboete tot minstens de helft van de maximale geldboete wanneer een "verzwarende factor" van toepassing is op de desbetreffende inbreuk.

Het begrip "verzwarende factor" werd in het Sociaal Strafwetboek ingevoegd door de wet van 15 mei 2024 'houdende wijzigingen van het sociaal strafrecht en diverse arbeidsrechtelijke bepalingen'. De te wijzigen artikelen 110/1 en 115/1 van het Sociaal Strafwetboek voorzien erin dat, bij inbreuken die bestraft worden met een sanctie van niveau 4, het feit dat deze "wetens en willens" gepleegd werden door de rechter of de bevoegde administratie als verzwarende factor "in overweging moet genomen worden" bij de keuze van de sanctie. Hetzelfde geldt voor het feit dat fysiek of psychologisch geweld of bedreiging van een sociaal inspecteur werd uitgeoefend in het kader van de inbreuk van de belemmering van het toezicht (te wijzigen artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek).

3.2. Het beginsel van de evenredigheid van de strafrechtelijke of administratieve sanctie impliceert dat de door de rechter of door de administratieve overheid uitgesproken sanctie in een redelijke verhouding moet staan tot het misdrijf dat ermee wordt bestraft, rekening houdend met de elementen van de zaak.[2]

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Zie bijv. GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.23.2.

‡LW-CFIZJBHBF-HHJIFVT‡

De beoordeling van de ernst van een misdrijf en van de strengheid waarmee het misdrijf kan worden bestraft, behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij kan bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de misdrijven ernstig afbreuk kunnen doen aan de grondrechten van de individuen en aan de belangen van de gemeenschap. Het beginsel van de evenredigheid van de straf verzet zich evenwel tegen een keuze van de wetgever die leidt tot een onredelijke behandeling van vergelijkbare misdrijven, of tot onevenredige gevolgen, gelet op de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.[3]

3.3. Gevraagd naar een verantwoording vanuit het oogpunt van het beginsel van de evenredigheid van de straf voor de door het voorontwerp voorziene verhoging van de toepasselijke minimumstraffen wanneer de desbetreffende inbreuken worden gepleegd bij aanwezigheid van een verzwarende factor, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "L'insertion de la phrase en vertu de laquelle le montant de l'amende infligée doit se situer entre la moitié et le maximum de la fourchette prévue dans la sanction de niveau 4 dans les articles 110/1, 115/1 et 209 a pour but de respecter le principe de la proportionnalité de la sanction tout en assurant une certaine uniformité dans le traitement des infractions similaires par les juridictions et la Direction des amendes administratives du SPF Emploi et tout en s'assurant que ces infractions soient punies d'une sanction plus lourde que les mêmes infractions qui ne sont pas commises sciemment ou volontairement ou l'obstacle commis sans violence ou menace à l'égard d'un inspecteur social."

3.4. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om te beoordelen of de aanwezigheid van dergelijke verzwarende factor dermate ernstig is, dat het wenselijk is om de rechter of de bevoegde administratie niet enkel, zoals op grond van de actuele bepalingen het geval is, aan te zetten tot gestrengheid, maar deze hiertoe ook te verplichten. Die gestrengheid moet bovendien in haar geheel worden beoordeeld, rekening houdende met de verschillende elementen van de repressieve regeling, waaronder de mogelijkheid tot toepassing van verzachtende omstandigheden.[4] In dat verband draagt de mogelijkheid voor de rechter of de bevoegde administratie om, krachtens artikel 110 of 115 van het Sociaal Strafwetboek, een beroep te doen op verzachtende omstandigheden om de strafrechtelijke of administratieve geldboete te verminderen tot een bedrag beneden het wettelijk minimum, bij tot de evenredigheid van de ontworpen regeling.

3.5. De ontworpen wijzigingen van de artikelen 110/1 en 115/1 van het Sociaal Strafwetboek zouden echter onevenredige gevolgen kunnen hebben wanneer zij toegepast worden op inbreuken waarbij het feit dat deze "wetens en willens" gepleegd werden reeds als "verzwarend bestanddeel"[5] in aanmerking werd genomen om het toepasselijke sanctieniveau te verhogen van een lager sanctieniveau naar sanctieniveau 4.[6] Ten aanzien van dergelijke inbreuken zou het feit dat de betrokken inbreuken "wetens en willens" gepleegd werden immers aanleiding kunnen geven tot een "dubbele" verhoging van de toepasbare sanctie in vergelijking met een vergelijkbare onopzettelijke inbreuk. De gemachtigde bevestigde dat het niet de bedoeling is om de

[3] Zie bijv. GwH 12 juni 2025, nr. 87/2025, B.28.3.

[4] GwH 22 september 2022, nr. 109/2022, B.24.1.

[5] Zie artikel 8 van Boek I van het nieuw Strafwetboek.

[6] Zie met name de artikelen 137/5, tweede lid, 184, tweede lid, 204, § 1, tweede lid, 223, § 1, tweede lid, 226, tweede lid, van het Sociaal Strafwetboek.

‡LW-CFIZJBHBF-HHJIFVT‡

"verzwarende factor" toe te passen op dergelijke misdrijven. Ter wille van de rechtszekerheid moet dan wel in de ontworpen bepalingen uitdrukkelijk bepaald worden dat deze niet toepasselijk zijn op misdrijven waarbij het feit dat deze "wetens en willens" gepleegd werden reeds als "verzwarend bestanddeel" in aanmerking werd genomen.

Het strekt tevens tot aanbeveling om te onderzoeken of het, vanuit het oogpunt van de door de wetgever gewenste gestrengheid, ook de bedoeling is om de ontworpen wijzigingen toe te passen op inbreuken waarbij het feit dat deze "wetens en willens" gepleegd werden reeds een constitutief element vormt van de desbetreffende, met een sanctie van niveau 4 bestrafte, inbreuk.[7] Desgevallend kunnen ook deze inbreuken van het toepassingsgebied van de "verzwarende factor" uitgesloten worden.

Aanhef

4. Wetten hebben in beginsel geen aanhef.[8] Behalve in het geval wanneer, met toepassing van artikel 3, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een beroep wordt gedaan op de dringende noodzakelijkheid, is niet vereist om in het indieningsbesluit van een wetsontwerp naar het advies van de Raad van State te verwijzen.[9]

Artikel 3

5. Het te wijzigen artikel 110/1 van het Sociaal Strafwetboek telt slechts één lid. De woorden "Artikel 110/1, eerste lid," dienen bijgevolg vervangen te woorden door de woorden "Artikel 110/1, enig lid,".[10]

Artikel 4

6. Het te wijzigen artikel 115/1 van het Sociaal Strafwetboek telt slechts één lid. De woorden "Artikel 115/1, eerste lid," dienen bijgevolg vervangen te worden door de woorden "Artikel 115/1, enig lid,".[11]

*

[7] Zie met name de artikelen 233, § 1, eerste lid, 234, § 1, eerste lid, en artikel 237 van het Sociaal Strafwetboek.

[8] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 18, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

[9] *Ibid.*, aanbeveling 36.4.

[10] *Ibid.*, formule 4-2-7-2.

[11] *Ibid.*

‡LW-CFIZJBHBF-HHJIFVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 5 mars 1952 'relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales' afin d'augmenter les décimes additionnels de 70 à 90. Le Code pénal social est également modifié afin de prévoir une augmentation de l'amende administrative ou pénale minimale à au moins la moitié de l'amende maximale quand un « facteur aggravant » s'applique à l'infraction concernée.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3.1. Les articles 3 à 5 de l'avant-projet prévoient l'augmentation de l'amende administrative ou pénale minimale à au moins la moitié de l'amende maximale quand un « facteur aggravant » s'applique à l'infraction concernée.

La notion de « facteur aggravant » a été instaurée dans le Code pénal social par la loi du 15 mai 2024 'modifiant le droit pénal social et diverses dispositions en droit du travail'. Les articles 110/1 et 115/1, à modifier, du Code pénal social prévoient que lorsque l'infraction est punie d'une sanction de niveau 4, le fait qu'elle a été commise « sciemment et volontairement » « doit être pris en considération » en tant que facteur aggravant par le juge ou l'administration compétente lors du choix de la sanction. Il en va de même pour le fait que la violence physique ou psychique ou la menace à l'égard d'un inspecteur social a accompagné une infraction d'obstacle à la surveillance (article 209, à modifier, du Code pénal social).

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-CFIZJBHBF-HHJIFVT‡

3.2. Le principe de la proportionnalité de la sanction pénale ou administrative implique que la sanction prononcée par le juge ou par l'autorité administrative doit se trouver dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec l'infraction qu'elle punit, compte tenu des éléments de la cause [2].

L'appréciation de la gravité d'une infraction et de la sévérité avec laquelle l'infraction peut être punie relève du pouvoir d'appréciation du législateur. Il peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité. Le principe de la proportionnalité de la sanction s'oppose cependant à un choix du législateur qui aboutit à traiter de manière déraisonnable des infractions comparables ou à produire des effets disproportionnés, eu égard aux objectifs poursuivis par le législateur [3].

3.3. Interrogé quant à une justification, du point de vue du principe de la proportionnalité de la sanction, de l'augmentation des sanctions minimales applicables, prévue par l'avant-projet, lorsque les infractions concernées sont commises en présence d'un facteur aggravant, le délégué a répondu ce qui suit :

> « L'insertion de la phrase en vertu de laquelle le montant de l'amende infligée doit se situer entre la moitié et le maximum de la fourchette prévue dans la sanction de niveau 4 dans les articles 110/1, 115/1 et 209 a pour but de respecter le principe de la proportionnalité de la sanction tout en assurant une certaine uniformité dans le traitement des infractions similaires par les juridictions et la Direction des amendes administratives du SPF Emploi et tout en s'assurant que ces infractions soient punies d'une sanction plus lourde que les mêmes infractions qui ne sont pas commises sciemment ou volontairement ou l'obstacle commis sans violence ou menace à l'égard d'un inspecteur social. »

3.4. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur d'apprécier si la présence d'un tel facteur aggravant est à ce point grave qu'il est souhaitable de ne pas seulement inciter le juge ou l'administration compétente à faire preuve de plus de sévérité, comme tel est le cas en vertu des dispositions actuelles, mais bien de les y obliger. Cette sévérité doit en outre être appréciée dans sa globalité, en tenant compte des différents éléments du régime répressif, notamment de la possibilité d'invoquer des circonstances atténuantes [4]. À ce propos, la possibilité pour le juge ou l'administration compétente de faire appel à des circonstances atténuantes pour ramener l'amende pénale ou administrative au-dessous du montant minimum porté par la loi, en vertu de l'article 110 ou 115 du Code pénal social, contribue à la proportionnalité du régime en projet.

[2] Voir par exemple C.C., 18 février 2016, n° 25/2016, B.23.2.

[3] Voir par exemple C.C., 12 juin 2025, n° 87/2025, B.28.3.

[4] C.C., 22 septembre 2022, n° 109/2022, B.24.1.

‡LW-CFIZJBHBF-HHJIFVT‡

3.5. Les modifications en projet des articles 110/1 et 115/1 du Code pénal social pourraient toutefois produire des effets disproportionnés si elles sont appliquées à des infractions pour lesquelles le fait qu'elles ont été commises « sciemment et volontairement » a déjà été pris en considération comme « élément aggravant » [5] pour augmenter le niveau de sanction applicable d'un niveau de sanction inférieur au niveau de sanction 4 [6]. Pour de telles infractions, le fait que les infractions concernées ont été commises « sciemment et volontairement » pourrait en effet donner lieu à une « double » augmentation de la sanction applicable par rapport à une infraction involontaire comparable. Le délégué a confirmé que l'intention n'est pas d'appliquer le « facteur aggravant » à de telles infractions. Dans un souci de sécurité juridique, il faut dès lors que les dispositions en projet prévoient explicitement qu'elles ne s'appliquent pas aux infractions pour lesquelles le fait qu'elles ont été commises « sciemment et volontairement » a déjà été pris en considération comme « élément aggravant ».

Il est également recommandé d'examiner si, du point de vue de la sévérité souhaitée par le législateur, l'intention est aussi d'appliquer les modifications en projet aux infractions pour lesquelles le fait qu'elles ont été commises « sciemment et volontairement » forme déjà un élément constitutif de l'infraction concernée, punie d'une sanction de niveau 4 [7]. Le cas échéant, ces infractions peuvent également être exclues du champ d'application du « facteur aggravant ».

Préambule

4. Les lois ne comportent en principe pas de préambule [8]. Sauf dans le cas où l'urgence est invoquée en application de l'article 3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il n'est pas nécessaire de faire référence à l'avis du Conseil d'État dans l'arrêté de présentation d'un projet de loi [9].

Article 3

5. L'article 110/1, à modifier, du Code pénal social ne compte qu'un seul alinéa. Les mots « L'article 110/1, alinéa 1er, » doivent par conséquent être remplacés par les mots « L'article 110/1, alinéa unique, » [10].

[5] Voir l'article 8 du Livre Ier du nouveau Code pénal.

[6] Voir notamment les articles 137/5, alinéa 2, 184, alinéa 2, 204, § 1er, alinéa 2, 223, § 1er, alinéa 2, 226, alinéa 2, du Code pénal social.

[7] Voir notamment les articles 233, § 1er, alinéa 1er, 234, § 1er, alinéa 1er, et 237 du Code pénal social.

[8] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 18, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[9] *Ibid.*, recommendation 36.4.

[10] *Ibid.*, formule F 4-2-7-2.

‡LW-CFIZJBHBF-HHJIFVT‡

Article 4

6. L'article 115/1, à modifier, du Code pénal social ne compte qu'un seul alinéa. Les mots « L'article 115/1, alinéa 1er, » doivent par conséquent être remplacés par les mots « L'article 115/1, alinéa unique, » [11].

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wilfried VAN VAERENBERGH

[11] *Ibid.*

‡LW-CFIZJBHBF-HHJIFVT‡