

BELGISCHE SENAAT

—
BUITENGEWONE ZITTING 1999
 —

—
 20 SEPTEMBER 1999
 —

Wetsvoorstel tot aanvulling van artikel 8 van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboetes toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten

(Ingediend door de heer Ludwig Caluwé)

TOELICHTING

Het Arbitragehof heeft in een arrest van 14 juli 1997 (40/97) geoordeeld dat artikel 8 van de wet van 30 juni 1971 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat het personen die voor de arbeidsrechtbank het beroep instellen waarin dit artikel voorziet, niet de mogelijkheid biedt een verlaging van de boete tot onder de wettelijke minima te genieten terwijl zij, voor een zelfde misdrijf, voor de correctionele rechtbank de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek kunnen genieten.

Dit oordeel kwam er als antwoord op een prejudiciële vraag van de arbeidsrechtbank te Verviers die als volgt gesteld werd:

«Schendt de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten (toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat zij degenen die zich aan sociale misdrijven schuldig maken zwaarder bestraft, met name omdat zij geen verlaging van het bedrag van de boete toestaat in geval van verzachtende omstandigheden, omdat zij noch opschorting, noch uitstel, noch probatie toestaat en omdat zij niet toestaat dat rechtvaardigings- of verschoningsgronden in aanmer-

SÉNAT DE BELGIQUE

—
SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1999
 —

—
 20 SEPTEMBRE 1999
 —

Proposition de loi complétant l'article 8 de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales

(Déposée par M. Ludwig Caluwé)

DÉVELOPPEMENTS

Dans son arrêt du 14 juillet 1997 (n° 40/97), la Cour d'arbitrage a jugé que l'article 8 de la loi du 30 juin 1971 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas aux personnes qui exercent devant le tribunal du travail le recours prévu audit article de bénéficier d'une réduction de l'amende au-dessous des minima légaux lorsque, pour une même infraction, elles peuvent bénéficier, devant le tribunal correctionnel, de l'application de l'article 85 du Code pénal.

Cet arrêt répondait à une question préjudicielle du tribunal du travail de Verviers, qui était formulée comme suit:

«La loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives [applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales] viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution en instaurant une répression plus grave des coupables d'infractions sociales, notamment parce qu'elle n'autorise pas la réduction du montant de l'amende en cas de circonstances atténuantes, parce qu'elle n'autorise ni suspension, ni sursis, ni probation et parce qu'elle n'autorise pas la considération des causes de justification ou d'excuse, alors que

king worden genomen, terwijl die milderingen wel zijn toegestaan voor de bestraffing van dezelfde feiten via strafrechtelijke boeten?»

Het Arbitragehof verantwoordde zijn arrest als volgt:

«B.2. Wanneer de wetgever oordeelt dat sommige tekortkomingen in wettelijke verplichtingen betuigd moeten worden, dan behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid te beslissen of het opportuun is om voor strafsancities of voor administratieve sancities te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancities kan niet worden geacht op zich een discriminatie in te voeren.

B.3.1. Wanneer een zelfde tekortkoming in wettelijke verplichtingen het voorwerp uitmaakt, nu eens van strafsancities, dan weer van administratieve sancities, dan is het verschil in behandeling dat daaruit zou kunnen voortvloeien slechts toelaatbaar indien het in redelijkheid is verantwoord.

B.3.2. De mogelijkheid een beroep te doen op administratieve sancities om sommige overtredingen van de sociale wetgeving te beteugelen, steunt op een objectieve en redelijke grondslag.

Uit de memorie van toelichting van de wet van 30 juni 1971 blijkt immers dat de toepassing van de gewone procedure op bepaalde overtredingen van de sociale wetgeving inadequaaf was, in zoverre de strafvordering te zware gevolgen had, in zoverre de strafmaatregelen zelden werden toegepast en in zoverre het preventieve karakter van het sociaal strafrecht er sterk door werd afgezwakt (Stuk Kamer, 70/71, nr. 939/1). De door de wet van 30 juni 1971 ingevoerde procedure bespaart de betrokkene de nadelen van de verschijning voor een strafgerecht en het ontorende karakter van strafrechtelijke veroordelingen, en maakt het hem mogelijk de gevolgen te ontlopen van een vermelding in het strafregister (Stuk Senaat, 1970-1971, nr. 514, verslag van de Commissie, blz. 2).

B.4. Niettemin moet nog worden onderzocht of de keuze van de wetgever geen discriminerende gevolgen heeft in zoverre die keuze leidt tot de verschillen in behandeling die in de prejudiciële vraag zijn aangeklaagd.

Ten aanzien van de wettelijke modaliteiten van individualisering van de straf.

B.5.1. Terwijl de wet van 30 juni 1971 de bedoeling heeft de feiten te beteugelen waarop strafsancities staan, voert zij een stelsel in dat twee vergelijkbare categorieën van personen verschillend behandelt. In tegenstelling tot de persoon die gedagvaard wordt om voor de correctionele rechtbank te verschijnen, kan de natuurlijke persoon die voor de arbeidsrechtbank een beroep instelt tegen de beslissing waarbij hem een administratieve geldboete wordt opgelegd, sommige wettelijke modaliteiten van individualisering van de straf immers niet genieten.

ces modérations sont permises pour la répression des mêmes faits suivant la voie d'amendes pénales?»

La Cour d'arbitrage a motivé son arrêt de la manière suivante:

«B.2. Lorsque le législateur estime que certains manquements à des obligations légales doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant, en soi, une discrimination.

B.3.1. Lorsqu'un même manquement à des obligations légales fait l'objet, tantôt de sanctions pénales, tantôt de sanctions administratives, la différence de traitement qui pourrait en résulter n'est admissible que si elle est raisonnablement justifiée.

B.3.2. La possibilité de recourir à des sanctions administratives pour réprimer certaines infractions à la législation sociale repose sur un fondement objectif et raisonnable.

En effet, il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 30 juin 1971 que l'application de la procédure ordinaire à certaines infractions à la législation sociale était inadéquate en ce que l'action répressive était trop lourde dans ses effets, en ce que les sanctions pénales étaient rarement appliquées et en ce que le caractère préventif du droit pénal social s'en trouvait fortement atténué (doc. Chambre, 70/71, n° 939/1). La procédure instaurée par la loi du 30 juin 1971 évite à l'intéressé les inconvénients d'une comparution devant une juridiction répressive, lui épargne le caractère infamant qui s'attache aux condamnations pénales et lui permet d'échapper aux conséquences d'une inscription au casier judiciaire (doc. Sénat, 1970-1971, n° 514, rapport de la commission, p. 2).

B.4. Il reste cependant à examiner si le choix du législateur n'a pas des effets discriminatoires en ce qu'il conduit aux différences de traitement dénoncées dans la question préjudicielle.

Quant aux modalités légales d'individualisation de la peine.

B.5.1. Alors qu'elle entend réprimer des faits passibles de sanctions pénales, la loi du 30 juin 1971 établit un régime qui traite différemment deux catégories de personnes comparables. En effet, contrairement à la personne qui est citée à comparaître devant le tribunal correctionnel, la personne physique qui exerce, devant le tribunal du travail, un recours contre la décision lui infligeant une amende administrative ne peut bénéficier de certaines modalités légales d'individualisation.

B.5.2. Aan de persoon die voor de correctionele rechtbank vervolgd wordt door de arbeidsauditeur kan, indien verzachtende omstandigheden voorhanden zijn, een straf worden opgelegd die lichter is dan het wettelijke minimum, indien de wet die de door hem begane overtreding strafbaar stelt, artikel 85 van het Strafwetboek toepasselijk maakt. Dezelfde persoon kan bovendien de toepassing van de artikelen 3 en 8 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie genieten.

B.5.3. De persoon die een overtreding van dezelfde bepaling heeft begaan, wiens dossier door de arbeidsauditeur werd geseponeerd, aan wie een administratieve geldboete werd opgelegd en die voor de arbeidsrechtbank het beroep heeft ingesteld waarin de wet voorziet, kan daarentegen geen vergelijkbare maatregelen genieten: de rechtbank kan hem geen geldboete opleggen die lager is dan het wettelijke minimum, en dit terwijl het bedrag van de boete haar, wegens de omstandigheden, onevenredig zou lijken. Zij kan die persoon evenmin een maatregel van opschorting, uitstel of probatie laten genieten, vermits die maatregelen enkel door een strafgerecht kunnen worden bevolen.

B.6.1. Met de modaliteiten van individualisering van de straffen wordt beoogd de omstandigheden waarin de overtreding werd gepleegd in aanmerking te nemen, oog te hebben voor de verbetering van de delinquent, diens reïntegratie te bevorderen, rekening te houden met socioprofessionele overwegingen en de straf in overeenstemming te brengen met de ernst van de feiten.

B.6.2. De maatregelen waarin de wet van 29 juni 1964 voorziet, werden opgevat als maatregelen die nauw verband houden met de strafsancities. De bedoeling bestaat erin de rechter de mogelijkheid te verschaffen de dader van een misdrijf op de proef te stellen gedurende een bepaalde periode, na afloop waarvan, indien zijn gedrag bevredigend is, geen veroordeling wordt uitgesproken, noch een gevangenisstraf wordt opgelegd (Hand., Senaat, 1963-1964, nr. 5, bespreking, zitting van 26 november 1963, p. 80). In die maatregelen werd voorzien om de ontorende gevolgen die aan strafrechtelijke veroordeling kleven, weg te werken of af te zwakken.

De wetgever vermag, zonder het gelijkheidsbeginsel te miskennen, te oordelen dat de maatregel van opschorting, uitstel of probatie niet toepasselijk is op de administratieve geldboeten. Die geldboeten zijn maatregelen met een exclusief pecuniair karakter, hebben niet het ontorende karakter dat aan de strafrechtelijke veroordelingen kleeft, worden niet op het strafblad ingeschreven en zijn niet van die aard dat zij de reïntegratie in het gedrang brengen van diegene aan wie zij worden opgelegd.

B.5.2. La personne poursuivie devant le tribunal correctionnel par l'auditeur du travail peut, s'il existe des circonstances atténuantes, se voir infliger une peine inférieure au minimum légal, si la loi réprimant l'infraction qu'elle a commise rend applicable l'article 85 du Code pénal. La même personne peut en outre bénéficier de l'application des articles 3 et 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

B.5.3. En revanche, la personne qui a commis une infraction à la même disposition, dont le dossier a été classé sans suite par l'auditeur du travail, qui s'est vu infliger une amende administrative et qui a exercé le recours prévu par la loi devant le tribunal du travail ne peut pas bénéficier de mesures comparables: le tribunal ne peut infliger à cette personne une amende inférieure au minimum légal, alors même que, en raison des circonstances, le montant de l'amende lui paraîtrait disproportionné. Il ne peut pas davantage la faire bénéficier d'une mesure de suspension, de sursis ou de probation, ces mesures ne pouvant être ordonnées que par une juridiction pénale.

B.6.1. Les modalités d'individualisation des peines permettent notamment de prendre en considération les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise, d'avoir égard à l'amendement du délinquant, de favoriser sa réintégration, de tenir compte de considérations socio-professionnelles et de proportionner la peine à la gravité des faits.

B.6.2. Les mesures prévues par la loi du 29 juin 1964 ont été conçues comme des mesures étroitement liées aux sanctions pénales. Il s'agit de « permettre au juge de mettre l'auteur d'une infraction à l'épreuve pendant un certain temps, à la suite duquel, si son comportement est satisfaisant, aucune condamnation n'est prononcée, ni aucune peine d'emprisonnement subie » (Ann. du Sénat, 1963-1964, n° 5, discussion, séance du 26 novembre 1963, p. 80). Ces mesures ont été prévues dans le but d'éliminer ou d'atténuer les effets infamants qui s'attachent à une condamnation pénale.

Le législateur peut, sans méconnaître le principe d'égalité, estimer qu'une mesure de suspension, de sursis ou de probation n'est pas applicable aux amendes administratives. Celles-ci sont des mesures exclusivement pécuniaires, elles n'ont pas le caractère infamant qui s'attache aux condamnations pénales, elles ne sont pas inscrites au casier judiciaire et elles ne sont pas de nature à compromettre la réintégration de celui auquel elles sont infligées.

De wet van 30 juni 1971 schendt het gelijkheidsbeginsel niet doordat zij de arbeidsrechtbank niet de mogelijkheid biedt een van de maatregelen waarin de wet van 29 juni 1964 voorziet, toe te kennen aan de persoon die voor die rechtbank het beroep heeft ingesteld waarin artikel 8 van de voormelde wet voorziet.

B.7.1. De administratieve geldboeten bereiken daarentegen een dergelijke omvang dat zij, zelfs als in een minimum en een maximum is voorzien, in sommige gevallen toch onevenredig kunnen zijn ten opzichte van de ernst van de feiten en ten opzichte van de repressieve en preventieve doelstelling, die met de administratieve sanctie wordt beoogd. In dat opzicht kunnen noch de redenen die in B.3.2. in herinnering werden gebracht, noch enige andere overweging verantwoorden dat de arbeidsrechtbank niet onder het wettelijk vastgestelde minimum zou kunnen gaan, terwijl de correctionele rechtbank voor een zelfde overtreding van een wet die de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek mogelijk maakt, wel een boete kan opleggen die lager is dan het wettelijke minimum indien verzachtende omstandigheden voorhanden zijn.

B.7.2. Het verschil in behandeling is des te minder te verantwoorden daar het, terwijl het de wet zelf is (artikel 5) die de keuze voor de strafrechtelijke weg afhankelijk maakt van de ernst van de overtreding, ertoe leidt dat die personen gunstiger worden behandeld wier tekortkoming in de ogen van de wetgever ernstiger is, aangezien de arbeidsauditeur heeft geoordeeld dat zij geen seponeringsmaatregel konden genieten.

B.7.3. Weliswaar ontsnappen de natuurlijke personen die voor de arbeidsrechtbank verschijnen aan de nadelen van een strafrechtelijke veroordeling, zoals het ontorende karakter dat eraan kleefte en de inschrijving van de veroordeling in het strafregister. Maar die voordelen volstaan niet, in een dergelijke materie, om het nadeel te compenseren geen verlaging van de boete tot onder het wettelijke minimum te kunnen genieten.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord in zoverre erin de onmogelijkheid is aangeklaagd, voor de persoon die voor de arbeidsrechtbank verschijnt, dat op hem de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie wordt toegepast. Zij dient bevestigend te worden beantwoord in zoverre aan de persoon die voor de arbeidsrechtbank verschijnt, geen boete kan worden opgelegd die lager is dan het wettelijke minimum, terwijl de persoon die wegens een overtreding van dezelfde bepaling voor de correctionele rechtbank verschijnt, wel de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek zou kunnen genieten.»

La loi du 30 juin 1971 ne viole pas le principe d'égalité en ce qu'elle ne permet pas au tribunal du travail d'accorder une des mesures prévues par la loi du 29 juin 1964 à la personne qui a exercé devant lui le recours prévu à l'article 8 de la loi précitée.

B.7.1. Par contre, les amendes administratives atteignent des montants tels que, même si elles se situent entre un minimum et un maximum, elles peuvent être, dans certains cas, disproportionnées par rapport à la gravité des faits et par rapport au but répressif et préventif poursuivi par la sanction administrative. À cet égard, ni les raisons rappelées en B.3.2., ni aucune autre considération ne permettent de justifier que le tribunal du travail ne puisse réduire l'amende au-dessous du minimum légal alors que, pour une même infraction à une loi permettant l'application de l'article 85 du Code pénal, le tribunal correctionnel peut infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes.

B.7.2. La différence de traitement est d'autant moins justifiable que, alors que c'est la loi elle-même (article 5) qui subordonne à la gravité de l'infraction l'option pour la voie pénale, cette différence aboutit à traiter plus favorablement les personnes dont le manquement est, aux yeux du législateur, plus grave puisque l'auditeur du travail a estimé qu'elles ne pouvaient bénéficier d'une mesure de classement.

B.7.3. Sans doute les personnes physiques qui comparaissent devant le tribunal du travail échappent-elles aux inconvénients d'une condamnation pénale, tels que le déshonneur qui s'y attache et l'inscription de la condamnation au casier judiciaire. Mais ces avantages ne suffisent pas, dans une telle matière, à compenser le désavantage de ne pouvoir bénéficier d'une réduction de l'amende au-dessous du minimum légal.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative en ce qu'elle dénonce l'impossibilité pour celui qui comparaît devant le tribunal du travail de se voir appliquer la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation. Elle appelle une réponse positive en ce que celui qui comparaît devant le tribunal du travail ne peut se voir infliger une amende inférieure au minimum légal alors que, pour une infraction à la même disposition, celui qui comparaît devant le tribunal correctionnel pourrait bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal.»

Het Arbitragehof heeft geoordeeld dat de bestaande wetgeving in strijd is met de Grondwet. Als de wetgever de kwaliteit van de wetgeving wil verzorgen moet hij op dergelijke uitspraken snel reageren. Daarom werd dit wetsvoorstel ingediend.

Ludwig CALUWÉ.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 8 van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboetes toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten wordt aangevuld met een derde lid, luidende:

«Wanneer de rechtbank van oordeel is dat er zich verzachtende omstandigheden, zoals bedoeld in artikel 85 van het Strafwetboek voordoen, kan zij de opgelegde administratieve geldboete terugbrengen tot beneden het wettelijk minimum.»

Ludwig CALUWÉ.

La Cour d'arbitrage a jugé que la législation existante était contraire à la Constitution. S'il entend veiller à la qualité de la législation, le législateur ne saurait tarder à réagir à des jugements tels que celui-là. C'est la raison du dépôt de la présente proposition de loi.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 8 de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales est complété par un alinéa 3, rédigé comme suit:

«Lorsque le tribunal juge qu'il existe des circonstances atténuantes au sens de l'article 85 du Code pénal, il peut ramener l'amende administrative infligée au-dessous du minimum légal.»