

AVIS N° 1.549

Séance du jeudi 9 mars 2006

Projet de loi concernant le droit pénal social

x                    x                    x

2.136-1

## **AVIS N° 1.549**

---

Objet : Projet de loi concernant le droit pénal social

Lors du conseil extraordinaire des ministres des 30 et 31 mars 2004, le gouvernement a, sur proposition de la ministre de la Justice, madame L. ONKELINX, du ministre de l'Emploi de l'époque, monsieur F. VANDENBROUCKE, du ministre des Affaires sociales, monsieur R. DEMOTTE et de la Secrétaire d'État au Bien-être, madame K. VAN BREMPT, approuvé un avant-projet de loi modifiant diverses dispositions légales en matière de droit pénal social (Doc. Chambre n° 1610/001 du 15 février 2005).

Lors de la réunion du Bureau du 16 juin 2005, le Conseil national du Travail a décidé d'examiner d'initiative le projet de loi et, plus particulièrement, l'extension du droit d'action de l'auditorat du travail devant les juridictions du travail, vu l'impact que cela peut avoir sur le rôle des partenaires sociaux.

L'examen de ce projet de loi a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 9 mars 2006, l'avis suivant.

x                    x                    x

## AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

---

### I. INTRODUCTION

#### A. Historique

- À la suite du Conseil des ministres de Gembloux du 17 janvier 2004, le gouvernement indique qu'il a fait de la lutte contre la fraude sociale un des thèmes majeurs de l'agenda politique. Le gouvernement affirme vouloir investir dans une meilleure prévention, des contrôles accrus et des sanctions plus efficaces. Pour atteindre son objectif, le gouvernement préconise une intensification de la communication au sujet de la réglementation existante, le renforcement des services de l'inspection sociale, la simplification de la réglementation et la réforme du droit pénal social.

En ce qui concerne ce dernier point, le gouvernement souhaite instaurer un système uniforme, faisant apparaître clairement dans quels cas des poursuites judiciaires seront engagées et quand une action civile ou administrative se justifiera.

- La Commission de réforme du droit pénal social, instituée par arrêté royal du 19 juillet 2001, doit faire rapport à ce sujet aux ministres compétents en la matière.
- Dans l'attente de la réforme du droit pénal social, le conseil extraordinaire des ministres des 30 et 31 mars 2004 décide, sur proposition de la ministre de la Justice, madame L. ONKELINX, du ministre de l'Emploi de l'époque, monsieur F. VANDENBROUCKE, du ministre des Affaires sociales, monsieur R. DEMOTTE et de la Secrétaire d'État au Bien-être, madame K. VAN BREMPT, quels sont les délits sociaux qui seront poursuivis en priorité au pénal. Il s'agit :
  - \* de l'occupation au noir d'au moins 5 personnes ;
  - \* de l'occupation d'au moins 3 travailleurs étrangers sans les autorisations requises ;
  - \* de l'exploitation de travailleurs victimes de la traite des êtres humains ;

- \* des accidents du travail et maladies graves résultant du non-respect de la législation sur le bien-être au travail ;
  
- \* des entraves à l'exercice des missions de l'inspection sociale.

Lors du même Conseil des ministres, un avant-projet de loi modifiant diverses dispositions légales en matière de droit pénal social (Doc. Chambre n° 1610/001 du 15 février 2005) est également approuvé. Cet avant-projet de loi est le résultat d'une première proposition de réforme de la Commission de réforme du droit pénal social.

- Au cours de la réunion du Bureau du 16 juin 2005, le Conseil national du Travail décide d'examiner d'initiative le projet de loi au sein de sa Commission des relations individuelles du travail. Le Conseil décide de se pencher en particulier sur l'extension du droit d'action de l'auditorat du travail devant les juridictions du travail, vu l'impact que cela peut avoir sur le rôle des partenaires sociaux.

Lors de cet examen, les membres ont pris connaissance de l'avis émis par le Conseil supérieur de la Justice en la matière (Doc. Chambre n° 1610/002 du 29 mars 2005) et ont pu faire appel à la collaboration précieuse de la cellule stratégique de la ministre de la Justice, madame L. ONKELINX.

## B. Contenu et portée du projet de loi

### 1. Les deux volets du projet de loi

Le projet de loi relatif au droit pénal social comporte deux volets :

- 1) la création au sein du tribunal de première instance et de la cour d'appel d'une chambre correctionnelle spécialisée qui connaît exclusivement des infractions au droit pénal social ; et
  
- 2) l'octroi d'une action (civile) spécifique à l'auditorat du travail en tant que mode de traitement alternatif de délits.

Il est mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi que l'introduction de chambres spécialisées auprès des tribunaux correctionnels pour traiter les infractions au droit pénal social vise à contribuer à une plus grande efficacité dans la lutte contre la criminalité de droit social.

Le Conseil a néanmoins décidé de se pencher d'abord sur le deuxième volet du projet de loi, dont l'essence est formulée à l'article 10 qui a pour but d'insérer dans le Code judiciaire un article 138 bis, § 2, rédigé comme suit :

*"Pour autant que l'action publique ou l'action tendant à l'application d'une amende administrative ne soit pas encore engagée, l'auditorat du travail peut intenter d'office une action devant le tribunal du travail concernant une violation des lois et règlements réprimée sur le plan pénal ou administratif et qui relève de la compétence des juridictions du travail.*

*L'action engagée par l'auditorat du travail empêche toute action publique ou toute action tendant à l'application d'une amende administrative concernant les mêmes faits."*

L'exposé des motifs du projet de loi précise que ce volet du projet de loi "vise à étendre le droit de l'auditeur du travail à agir d'office en droit social, et plus particulièrement dans des situations qui touchent l'ensemble du personnel d'une entreprise et qui ne nécessitent pas de poursuites pénales".

## 2. La problématique sous-jacente

Il est mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi qu'en Belgique, la plupart des lois sociales contiennent des dispositions pénales, ce qui a pour conséquence qu'il n'est pas possible d'envisager une poursuite (pénale) dans tous les cas et qu'il existe tout autant de cas où la poursuite pénale est inopportune, parce que "la coloration pénale n'est pas particulièrement présente ou encore [parce que] l'employeur fait valoir des arguments valables qui, à la fois, justifient sa position et démontrent l'absence de fraude".

D'après l'exposé des motifs, ces dernières infractions ne nécessitent dès lors pas de sanctions pénales, mais devraient faire l'objet d'une régularisation efficace dans le cadre d'une procédure judiciaire offrant la caractéristique du débat contradictoire. Dans ce cas, le tribunal du travail est donc la juridiction la plus indiquée ; dans l'état actuel de la législation, l'auditeur du travail qui décide de lancer citation doit toutefois le faire devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel. Pour que le juge du travail connaisse de la question, il appartient à chaque travailleur de lancer une citation individuelle.

La nouvelle disposition proposée du Code judiciaire vise dès lors à donner, à l'auditeur du travail qui décide de lancer citation en cas de violation réprimée sur le plan pénal de lois ou règlements qui relèvent de la compétence des juridictions du travail, le choix entre intenter une poursuite pénale auprès du tribunal correctionnel ou une action civile auprès du tribunal du travail.

### 3. Les conséquences positives de la modification de loi proposée

L'exposé des motifs indique que cette disposition aura également pour conséquence la dépenalisation du droit social : dès l'instant où l'auditeur du travail aura opté pour l'action civile, il ne sera plus possible d'exercer des poursuites pénales ou d'infliger une amende administrative.

D'autres conséquences positives de la disposition proposée sont également indiquées.

Premièrement, le gain de temps que pourrait engendrer le choix en faveur d'une action civile est souligné. En effet, étant donné que les juridictions du travail sont moins encombrées que les juridictions correctionnelles, la décision de la juridiction sociale pourra normalement être rendue dans un délai plus bref, ce qui permet une justice plus rapide et un meilleur service.

Deuxièmement, l'on part du principe que la nouvelle action civile sera plus efficace. La décision du tribunal produira ses effets à l'égard de l'ensemble des travailleurs de l'entreprise, alors qu'à l'heure actuelle, lorsqu'un travailleur assigne son employeur, la décision de régularisation qu'il obtient ne profite qu'à lui-même. Par ailleurs, s'agissant d'une décision civile, son exécution pourra être, si nécessaire, assurée par une astreinte.

Enfin, il est précisé que la discussion civile aura lieu devant des juges spécialisés.

## II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a pris connaissance du projet de loi et plus particulièrement de son article 10, auquel il voudrait consacrer un certain nombre de considérations techniques. Cependant, il souhaite tout d'abord formuler un certain nombre de considérations générales au sujet du contexte dans lequel ce projet de loi a été élaboré et des principes sur lesquels il est basé.

### A. Considérations générales

- Le Conseil remarque que le projet de loi découle du souci du gouvernement de faire de la lutte contre la fraude sociale l'un des thèmes majeurs de l'agenda politique.

Il partage le souci qui est à la base de ce projet de loi. Il estime qu'il faut s'attaquer à la fraude sociale et reconnaît que le droit pénal social est très important en vue de dissuader les employeurs d'enfreindre les règles de droit social.

Il observe que les deux volets du projet de loi s'inscrivent dans ce souci d'une manière différente : l'introduction de chambres spécialisées auprès des tribunaux correctionnels vise à contribuer à une plus grande efficacité dans la sanction de la fraude sociale, tandis que l'octroi d'une action civile spécifique à l'auditeur du travail pour des infractions au droit social sanctionnées pénalement vise plutôt la régularisation d'infractions qui ne nécessitent pas de poursuites pénales.

Les deux volets concourent toutefois à rendre le droit pénal social plus efficace. Il apparaît en effet qu'actuellement, dans la pratique, la plupart des infractions à la législation sociale ne sont pas poursuivies pénalement, mais qu'elles sont sanctionnées par une amende administrative.

- Le Conseil souhaite également souligner que le gouvernement a admis qu'il faut s'attaquer à la fraude sociale par des moyens variés. Le Conseil des ministres de Gembloux du 17 janvier 2004 a annoncé, outre de meilleurs contrôles et sanctions, des mesures préventives, comme une intensification de la communication au sujet de la réglementation existante et la simplification de celle-ci.

Le Conseil estime qu'il faut en effet s'efforcer de rendre le droit social aussi transparent et simple que possible, de manière à réduire considérablement le risque d'erreurs par des employeurs sérieux.

Il signale en outre qu'une simplification devrait être réalisée sur le plan des dispositions pénales du droit social.

Dans ce cadre, il rappelle que l'action civile spécifique de l'auditeur du travail pour des infractions au droit social sanctionnées pénalement aura pour conséquence une dépenalisation du droit social, qui se situe toutefois uniquement sur le plan du traitement.

Si l'on admet que l'action civile spécifique de l'auditeur du travail, que le projet de loi veut introduire, est justifiée dans les cas qui ne nécessitent pas de poursuites pénales, se pose de manière plus fondamentale la question de savoir pourquoi la réglementation même ne serait pas revue et un certain nombre de dispositions pénales du droit social ne seraient pas supprimées.

Le Conseil juge dès lors que les autorités doivent examiner, dans le cadre d'une simplification, à quels endroits du droit social des dispositions pénales peuvent être supprimées.

Au cours des travaux en commission, il a appris que la Commission de réforme du droit pénal social se penche sur la question et qu'une proposition de dépenalisation accrue lui sera soumise pour avis.

Le Conseil souligne qu'il est important que les partenaires sociaux puissent se prononcer au préalable sur la pénalisation ou non de certains comportements, afin d'atteindre un équilibre au niveau de la politique entre la lutte contre la fraude sociale et une politique de l'emploi efficace.

## B. Considérations techniques

Bien que le Conseil n'ait pas de difficultés fondamentales avec les principes sur lesquels le projet de loi est basé, il a un certain nombre de questions quant à l'application concrète de l'action civile spécifique de l'auditeur du travail pour les infractions au droit social sanctionnées pénalement.

1. Concernant la nécessité d'une politique de poursuites uniforme et la fixation de priorités

- Le Conseil observe que, lors de la constatation d'une infraction au droit social sanctionnée pénalement, l'auditeur du travail dispose d'un certain nombre d'options : le classement sans suite, la transaction, la probation prétorienne, la médiation pénale, la citation devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel ou le renvoi à l'administration pour l'imposition éventuelle d'une amende administrative.

Il observe que l'exposé des motifs du projet de loi indique que l'introduction d'une action civile par l'auditeur du travail pour une infraction au droit social sanctionnée pénalement serait indiquée pour les cas qui touchent l'ensemble du personnel d'une entreprise "et qui ne nécessitent pas de poursuites pénales".

Il constate donc que l'option supplémentaire que le projet de loi offre à l'auditeur du travail qui a décidé de lancer citation est laissée à son appréciation de l'opportunité, comme c'est déjà le cas pour la citation ou non devant les juridictions pénales. Cette décision est prise sur la base de la politique qui est menée par chaque ministère public dans son propre arrondissement.

Il juge nécessaire d'avoir une unité dans l'action des différents auditeurs du travail, de sorte que des affaires similaires soient traitées de la même manière. Cette unité d'action doit en outre également concerner l'approche dans les différents arrondissements judiciaires. Il est donc nécessaire d'avoir des lignes d'action claires, qui garantissent un même traitement dans l'ensemble des arrondissements.

- Le Conseil constate dans ce cadre que, lors du Conseil des ministres des 30 et 31 mars 2004, le gouvernement a déterminé quels délits sociaux "graves" devraient être poursuivis en priorité au pénal. Le gouvernement trace ainsi pour la première fois une politique de poursuites en matière de fraude sociale. Le procureur général de Liège, qui est compétent pour la matière du droit pénal social, a été chargé de son exécution.

Le Conseil souscrit pleinement à la démarche visant à tracer en matière de fraude sociale une politique de poursuites pénales qui s'applique à l'ensemble de la Belgique.

Il indique que la délimitation de ce qui doit être considéré comme de la fraude sociale grave est importante à la lumière de l'action civile proposée en faveur de l'auditeur du travail en ce qui concerne les infractions au droit social sanctionnées pénalement.

En effet, étant donné que l'option supplémentaire que le projet de loi offre à l'auditeur du travail qui a décidé de lancer citation est laissée à son appréciation de l'opportunité, le risque existe en théorie que cette nouvelle possibilité légale soit utilisée sans distinction selon la gravité de l'infraction à la réglementation sociale qui a été commise.

Néanmoins, le communiqué de presse du Conseil des ministres des 30 et 31 mars 2004 indique que l'objectif du projet de loi est de s'inscrire dans le cadre de la dépenalisation du droit social en ce qui concerne la fraude sociale "légère". Les sanctions pénales seraient ainsi réservées aux faits constitutifs d'une fraude sociale "grave".

Le Conseil estime que les auditeurs du travail doivent donc pouvoir disposer de lignes directrices claires quant à ce qu'il faut considérer comme fraude sociale "lourde" ou "légère". En tout cas, l'exercice de la nouvelle possibilité d'action pour l'auditeur du travail doit se faire judicieusement et de manière proportionnelle au délit commis.

Le Conseil demande également des éclaircissements sur la politique que les auditeurs du travail devraient suivre concernant la décision de citer devant le tribunal du travail ou de renvoyer à l'administration pour l'imposition éventuelle d'une amende administrative. Il estime qu'il faut tenir compte, dans cette politique, de la bonne foi de l'employeur concerné.

## 2. Concernant les conséquences civiles du jugement

Le Conseil constate que, selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'objectif est de donner à l'auditeur du travail la possibilité d'introduire une action collective qui "produira ses effets à l'égard de l'ensemble des travailleurs de l'entreprise".

Il se demande quelles sont les conséquences précises d'une décision d'une juridiction du travail prise après que l'auditeur du travail a introduit une action sur la base de la constatation d'une infraction, sanctionnée pénalement, à une disposition de droit social.

Concrètement, se pose la question de savoir si le projet de loi entend donner uniquement un caractère déclaratif au jugement de la juridiction du travail ou si l'intention est que le jugement remplisse déjà tous les droits des travailleurs individuels dans l'entreprise concernée.

Au cours des travaux en commission, le Conseil a été informé que toutes les règles qui s'appliquent à la procédure civile et aux jugements dans des affaires civiles restent d'application. Cela signifie que le résultat de la procédure dépend de ce qui est plaidé concrètement par la partie demanderesse (l'auditeur du travail). Il est possible qu'il soit demandé de prendre une décision de principe, qui devra ensuite être mise à exécution par les services d'inspection. Il est également possible que l'auditorat du travail examine tous les cas individuels d'infraction chez un employeur et demande au juge de veiller à leur régularisation, bien que cela ne soit en aucun cas exigé de l'auditorat du travail par ce projet de loi.

### 3. Concernant le rôle des organisations de travailleurs

Le Conseil observe que, lorsqu'une infraction au droit social sanctionnée pénalement est constatée, les représentants des travailleurs dans l'entreprise sont souvent déjà associés à la phase pré-procédurale par les services d'inspection afin de rechercher, avec l'employeur concerné, une solution concertée au problème.

Il fait savoir qu'il est apparu au cours des travaux en commission que le présent projet de loi ne touche pas à ce rôle des représentants des travailleurs. Si les parties concernées parviennent à trouver une solution au problème, les services d'inspection ne doivent même pas informer l'auditorat du travail des infractions, parce qu'elles ont entre-temps été régularisées.

Il estime que la recherche d'une solution concertée conserve sa pertinence et ne peut pas être mise en cause par le présent projet de loi.

Il souligne que la décision d'intenter une action reste comme auparavant une décision d'opportunité de l'auditeur du travail. L'importance d'une politique de poursuites claire et uniforme en matière de fraude sociale a été soulignée ci-avant.

Il remarque que les travaux en commission ont montré que le projet de loi ne touche pas non plus au droit du travailleur d'être assisté ou représenté par les organisations de travailleurs devant la juridiction du travail (article 728, § 3 du Code judiciaire).

Il souligne que l'article 12 du projet de loi introduit cependant la règle de procédure selon laquelle toutes les personnes intéressées doivent être avisées par pli simple lorsque l'auditeur du travail introduit une action collective devant la juridiction du travail (ajout à l'article 704 du Code judiciaire). Cela concerne éventuellement tous les travailleurs de l'entreprise.

Le Conseil estime qu'il faut rappeler, sous le même pli, aux travailleurs qui sont ainsi avisés de l'introduction d'une action collective devant la juridiction du travail par l'auditeur du travail, de contacter soit leur avocat soit leur organisation syndicale.

### C. Conclusion

Le Conseil conclut que le présent projet de loi constitue un premier volet de la réforme du droit pénal social prévue par le gouvernement, dans le cadre de laquelle il est clair que l'octroi d'une action civile spécifique à l'auditorat du travail implique une dépenalisation sur le plan de la procédure.

Il souhaite cependant pouvoir se prononcer également, dans une deuxième phase, et ce, au préalable sur la poursuite de la dépenalisation du droit social qui est projetée et qui concerne la pénalisation même de certains comportements.

Étant donné que les propositions y afférentes pourront avoir une influence sur l'application de l'action civile spécifique par l'auditorat du travail, le Conseil s'engage à réexaminer en même temps les positions adoptées dans le présent avis.

-----