

# SÉNAT DE BELGIQUE

## SESSION DE 2011-2012

18 JUIN 2012

### Projet de loi-programme

*Procédure d'évocation*

### RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DE LA JUSTICE  
PAR  
**MME KHATTABI**

### I. INTRODUCTION

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport et qui relève de la procédure bicamérale optionnelle a été

# BELGISCHE SENAAT

## ZITTING 2011-2012

18 JUNI 2012

### Ontwerp van programmawet

*Evocatieprocedure*

### VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE JUSTITIE  
UITGEBRACHT DOOR  
**MEVROUW KHATTABI**

### I. INLEIDING

Het wetsontwerp waarover dit verslag gaat en dat onder de facultatieve bicamerale procedure valt, werd

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président/Voorzitter : Alain Courtois.

**Membres/Leden :**

N-VA	Frank Boogaerts, Inge Faes, Helga Stevens, Karl Vanlouwe.
PS	Hassan Boussetta, Ahmed Laaouej, Philippe Mahoux.
MR	Alain Courtois, Christine Defraigne.
CD&V	Sabine de Bethune, Peter Van Rompuy.
sp.a	Dalila Douffi, Guy Swennen.
Open Vld	Martine Taelman.
Vlaams Belang	Bart Laeremans.
Écolo	Zakia Khattabi.
cdH	Francis Delpérée.

**Suppléants/Plaatsvervangers :**

Huub Broers, Patrick De Groot, Lieve Maes, Danny Pieters, Luc Sevenhuijsen.
Caroline Désir, Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Muriel Targnion.
François Belot, Jacques Brotchi, Armand De Decker.
Wouter Beke, Dirk Claeys, Rik Torfs.
Bert Anciaux, Fauzaya Talhaoui, Marleen Temmerman.
Guido De Padt, Bart Tommelein.
Yves Buysse, Anke Van dermeersch.
Claudia Niessen, Cécile Thibaut.
Dimitri Fourny, Vanessa Matz.

*Voir:*

Documents du Sénat :

5-1670 - 2011/2012 :

- N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.
- N° 2 : Amendements.
- N°s 3 à 5 : Rapports.

*Zie:*

Stukken van de Senaat :

5-1670 - 2011/2012 :

- Nr. 1 : Ontwerp geëvoeerd door de Senaat.
- Nr. 2 : Amendementen.
- Nrs. 3 tot 5 : Verslagen.

déposé initialement à la Chambre des représentants le 15 mai 2012 en tant que projet de loi du gouvernement (doc. Chambre, n° 53-2198/1).

Il a été adopté par la Chambre des représentants le 14 juin 2012, par 78 voix contre 49. Il a été transmis au Sénat le 15 juin 2012 et évoqué le jour même.

La commission de la Justice était saisie des articles 15 et 16.

La commission a examiné les articles dont elle était saisie au cours de ses réunions des 13 (en application de l'article 27.1, alinéa 2 du Règlement) et 18 juin 2012, en présence de la ministre de la Justice.

## **II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE LA MINISTRE DE LA JUSTICE**

La ministre explique que les dispositions en projet visent à inscrire dans le Code pénal social les infractions aux dispositions de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, et à actualiser dans le même temps le mécanisme de sanction.

Trois niveaux de sanctions sont prévus (niveaux 2, 3 et 4). Les niveaux 2 et 3 consistent en une amende pénale, ou en une amende administrative alors que le niveau 4 consiste en un emprisonnement et/ou une amende pénale, ou en une amende administrative.

La ministre explique, en outre, que cette réglementation comble également un vide juridique. Ce vide juridique — faisant qu'il n'était plus possible d'infliger une amende administrative en cas d'infraction à la législation en matière de titres-services — était apparu à la suite de l'abrogation de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

## **III. DISCUSSION**

### **A. Questions des membres**

M. Mahoux souligne l'intérêt pratique évident des articles à l'examen. Sans vouloir jeter l'opprobre sur l'ensemble des sociétés de titres-services, dont une très grande majorité est resté fidèle à l'esprit qui a prévalu à la création desdits titres, des abus ont été constatés et il est heureux que le texte à l'examen tente d'y remédier.

oorspronkelijk in de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend op 15 mei 2012 als wetsontwerp van de regering (stuk Kamer nr. 53-2198/1).

Het werd op 14 juni 2012 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen met 78 tegen 49 stemmen. Het werd op 15 juni 2012 aan de Senaat overgezonden en op dezelfde dag geëvoeerd.

De artikelen 15 en 16 werden door de commissie voor de Justitie behandeld.

De commissie heeft de artikelen die zij moest behandelen, onderzocht op haar vergaderingen van 13 (krachtens artikel 27.1, tweede lid, van het Reglement) en 18 juni 2012, in aanwezigheid van de minister van Justitie.

## **II. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

De minister legt uit dat de bepalingen van het ontwerp strekken om de overtreding van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen in het Sociaal Strafwetboek op te nemen en om tegelijk het sanctiemechanisme te actualiseren.

Er is voorzien in drie sanctieniveaus (niveau 2, 3 en 4). De niveaus 2 en 3 bestaan uit een strafrechtelijke geldboete of een administratieve geldboete, terwijl niveau 4 uit een gevangenisstraf en/of een strafrechtelijke geldboete bestaat, of uit een administratieve geldboete.

De minister legt ook uit dat deze regelgeving een juridisch vacuüm aanvult. Dat juridisch vacuüm — waardoor het niet meer mogelijk was een administratieve geldboete op te leggen in geval van overtreding van de wetgeving inzake dienstencheques — was ontstaan als gevolg van de opheffing van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten.

## **III. BESPREKING**

### **A. Vragen van de leden**

De heer Mahoux wijst op het duidelijk praktische nut van voorliggende artikelen. Hij wil niet alle dienstenchequebedrijven, waarvan een zeer grote meerderheid het opzet van de invoering van de dienstencheques trouw is gebleven, over dezelfde kam scheren, maar er zijn misbruiken vastgesteld en het is een goede zaak dat voorliggende tekst dat probeert te verhelpen.

Mme Faes s'accorde à dire que la législation en projet comblera effectivement un vide juridique. Sur ce plan, l'intervenante ne peut que se réjouir du texte à l'examen.

Elle émet toutefois des objections en ce qui concerne le transfert du régime aux Régions. Dès lors, ne serait-il pas plus logique que les Régions soient à terme habilitées à déterminer les sanctions ? Comment les sanctions seront-elles définies après la réforme de l'État ? S'agit-il de maintenir les sanctions dans le Code pénal ? Ne risque-t-on pas d'entraver ainsi les compétences des Régions ?

M. Torfs a l'impression que les dispositions à l'examen vont bien au-delà d'un simple réaménagement. Ainsi, il se demande pourquoi trois infractions de la liste figurant à l'article 10ter de la loi du 20 juillet 2001 sont désormais possibles d'une sanction de niveau 4. Cela équivaut à un relèvement des sanctions qui pourraient consister en trois ans d'emprisonnement et une amende de 36 000 euros, plus les centimes additionnels. Auparavant, l'amende maximale s'élevait à 5 500 euros. Qu'est-ce qui justifie un tel alourdissement de la peine ?

Est-il également pertinent de définir de telles peines sachant que celles inférieures à trois ans ne sont en principe pas exécutées ? Le prévenu a-t-il droit à l'assistance d'un avocat lors de son audition par un inspecteur social ? L'intervenant se réfère en effet à la possibilité d'imposer des amendes administratives très lourdes. En plaçant la sanction au niveau 4, l'amende pourra grimper jusqu'à 18 000 euros, alors qu'auparavant, sans l'application des régimes du concours d'infractions, elle n'aurait pas dépassé la somme de 2 750 euros.

Dans le cas du § 3, les amendes administratives sont multipliées par le nombre de travailleurs employés de façon irrégulière. Dans de grandes entreprises, une erreur mineure dans la rédaction d'un contrat de travail pourrait donc entraîner une amende de 15 000 à 150 000 euros. Quel est le pouvoir d'appréciation du fonctionnaire qui constate l'infraction ? Quels critères le fonctionnaire peut-il appliquer ?

Il est stipulé dans les §§ 4 et 5 que les travailleurs qui commettent une infraction sciemment et volontairement seront également sanctionnés. S'agit-il de nouvelles sanctions ou de sanctions qui existaient déjà ?

L'intervenant se demande enfin s'il ne faut pas fixer ici une date ultime d'entrée en vigueur. Une liberté totale en la matière est donnée au pouvoir exécutif.

M. Mahoux souscrit à la remarque relative à l'entrée en vigueur de la mesure proposée. Sur le plan des principes, il est de bonne technique législative de fixer

Mevrouw Faes beaamt dat deze wetgeving inderdaad een juridisch vacuüm zal opvullen. Op dat vlak kan spreekster de voorliggende tekst alleen maar toejuichen.

Wel heeft zij een bedenking met betrekking tot de overheveling van het stelsel naar de gewesten. Zou het dan ook niet logisch zijn dat de gewesten op termijn bevoegd zijn om de sancties te bepalen ? Hoe zal de sanctionering worden geregeld na de staatshervorming ? Is het de bedoeling dat de sancties dan in het Strafwetboek bepaald blijven ? Wordt de bevoegdheid van de gewesten dan niet beperkt ?

De heer Torfs heeft de indruk dat de voorliggende bepalingen meer dan een herordening vormen. Waarom bijvoorbeeld werden drie misdrijven uit de lijst van artikel 10ter van de wet van 20 juli 2001 opgenomen onder de sanctie van het niveau 4 ? Dit betekent een upgrading van de sancties, mogelijk tot drie jaar cel en een geldboete van 36 000 euro met opcentiemen. Voorheen was de geldboete maximum 5 500 euro. Wat is de reden van deze strafverzwarening ?

De vraag rijst ook of het nut heeft deze straffen te bepalen, gelet op het feit dat straffen onder 3 jaar in beginsel niet worden uitgevoerd. Heeft de verdachte recht op de bijstand van een advocaat, wanneer hij wordt ondervraagd door een sociaal inspecteur ? Spreker verwijst immers naar de mogelijkheid om zeer zware administratieve geldboetes op te leggen. Door de sanctie onder niveau 4 op te nemen, kan de geldboete oplopen tot 18 000 euro, waar deze vroeger zonder de toepassing van de regimes van samenloop, slechts 2 750 euro bedroeg.

In het geval van § 3, worden de administratieve geldboetes vermenigvuldigd met het aantal onregelmatig tewerkgestelde werknemers. Een kleine fout bij het opmaken van een arbeidsovereenkomst kan aldus voor grote ondernemingen leiden tot een geldboete van 15 000 tot 150 000 euro. Welke beoordelingsbevoegdheid krijgt de ambtenaar die de overtreding vaststelt ? Welke zijn de criteria aan de hand waarvan de ambtenaar kan werken ?

In § 4 en § 5 wordt bepaald dat de werknemers die wetens en willens een inbreuk plegen ook worden bestraft. Zijn dit nieuwe sancties of bestonden deze sancties reeds voorheen ?

Spreker vraagt ten slotte of hier geen uiterlijke datum van inwerkingtreding moet worden bepaald. Hier wordt volledige vrijheid gegeven aan de uitvoerende macht.

De heer Mahoux is het eens met de opmerking over de inwerkingtreding van de voorgestelde maatregel. Principieel is het een goede wetgevingstechniek om

une date ultime pour l'entrée en vigueur des textes adoptés par le législateur. D'un point de vue pragmatique, l'intervenant suppose que l'intention de la ministre est de rendre le texte applicable dans les plus brefs délais.

## B. Réponses de la ministre et discussion

En réponse à la remarque quant au transfert de compétences, la ministre confirme que la réglementation relative aux titres-services va être transférée aux Régions. Ce transfert concerne également les sanctions. Les Régions seront à un moment donné pleinement compétentes et pourront, le cas échéant, adapter les règles en la matière. La modification proposée n'ampute dès lors pas sur les prérogatives futures des Régions.

En ce qui concerne l'augmentation du niveau des sanctions, la ministre reconnaît que le projet de loi procède à une petite augmentation sur ce point. Elle rappelle que la loi-programme exécute les décisions prises en conclave budgétaire. Le but est de donner un signal fort aux futurs contrevenants. La peine d'emprisonnement est dès lors prévue pour les cas de fraude les plus graves.

À la question relative à l'assistance de l'avocat, la ministre précise que les règles relatives à l'audition prévues par l'*«ancien»* article 47bis du Code d'Instruction criminelle s'appliquent aux auditions effectuées par les inspecteurs sociaux dans le cadre d'une enquête pénale.

L'article 62 du Code pénal social reprend en effet *«l'ancien»* article 47bis du Code d'Instruction criminelle. Cette disposition s'applique aux auditions effectuées par les services d'inspection dans le cadre d'un contrôle administratif. Un avant-projet de loi prévoit d'adapter l'article 62 du Code pénal social aux nouvelles dispositions que comporte l'article 2 de la loi du 13 août 2011 modifiant le Code d'Instruction criminelle et la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive afin de conférer des droits, dont celui de consulter un avocat et d'être assisté par lui, à toute personne auditionnée et à toute personne privée de liberté.

La ministre souligne ensuite que le projet de loi ne modifie pas la règle de multiplication. La règle figurant dans l'article 177/1, proposé, est une règle habituelle du Code de droit pénal social.

M. Courtois demande ce qu'il faut entendre par une *«petite»* augmentation des sanctions.

M. Torfs reste préoccupé par un certain nombre d'éléments.

een uiterste datum vast te leggen voor de inwerkingtreding van de teksten die door de wetgever zijn aangenomen. Spreker veronderstelt dat de minister de pragmatische bedoeling heeft de tekst zo snel mogelijk van toepassing te maken.

## B. Antwoorden van de minister en besprekking

Als antwoord op de opmerking over de bevoegdheidsoverdracht, bevestigt de minister dat de regelgeving betreffende de dienstencheques aan de gewesten zal worden overgedragen. Die overdracht behelst ook de sancties. Op een bepaald moment zullen de gewesten volledig bevoegd zijn en zullen ze in voorkomend geval de regels ter zake kunnen aanpassen. De voorgestelde wijziging beknot dus geenszins de toekomstige prerogatieven van de gewesten.

In verband met de upgrading van de sancties geeft de minister toe dat het wetsontwerp op dat punt een lichte verhoging inhoudt. Ze herinnert eraan dat de programmawet beslissingen uitvoert die in het begrotingsconclaaf zijn genomen. Het is de bedoeling de toekomstige overtreders een krachtig signaal te geven. De gevangenisstraf komt er dan ook voor de zwaarste fraudegevallen.

Op de vraag over de bijstand van een advocaat, verduidelijkt de minister dat de regels inzake het verhoor van het *«oude»* artikel 47bis van het Wetboek van Strafvordering, gelden voor de verhoren door de sociale inspecteurs in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.

Artikel 62 van het Sociaal Strafwetboek neemt het *«oude»* artikel 47bis van het Wetboek van Strafvordering immers over. Deze bepaling is van toepassing op de verhoren door de inspectiediensten in het kader van een administratieve controle. Een voorontwerp van wet voorziet in de aanpassing van artikel 62 van het Sociaal Strafwetboek aan de nieuwe bepalingen van artikel 2 van de wet van 13 augustus 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, om aan elkeen die wordt verhoord en aan elkeen wiens vrijheid wordt benomen rechten te verlenen, waaronder het recht om een advocaat te raadplegen en door hem te worden bijgestaan.

Vervolgens onderstreept de minister dat het wetsontwerp de vermenigvuldigingsregel niet wijzigt. De regel die in het voorgestelde artikel 177/1 staat, is een vertrouwde regel in het Sociaal Strafwetboek.

De heer Courtois vraagt wat moet worden verstaan onder een *«lichte»* verhoging van de sancties.

De heer Torfs blijft bezorgd over een aantal elementen.

Tout d'abord, il faut tenir compte du fait qu'il s'agit en l'occurrence d'infractions pour lesquelles la mise en détention préventive est possible.

En outre, il est inadmissible que les amendes soient systématiquement revues à la hausse parce que l'on constate, à l'occasion de problèmes budgétaires, que la perception des amendes doit être améliorée.

La ministre objecte que le projet de loi-programme vise surtout à combler un vide juridique, en raison duquel l'imposition de sanctions n'a plus été possible à un moment donné, et ce pendant deux ans. L'imposition de sanctions est pourtant une véritable nécessité dans le secteur concerné. En outre, une loi-programme est toujours, par essence, une mise en œuvre de discussions budgétaires.

M. Torfs se réjouit que le texte à l'examen remédie à un vide juridique. Cela ne justifie cependant pas que les peines soient alourdies. L'intervenant maintient que le fait qu'il soit procédé à une aggravation des peines après la discussion du budget est révélateur d'une méthode peu orthodoxe.

Mme Khattabi partage la dernière réaction de M. Torfs. Elle fait le parallèle avec le projet de loi qui a fortement élargi les possibilités de recourir à la transaction pénale. La majorité avait à ce moment-là également dû accepter sans critique l'élargissement de la transaction qui faisait partie d'un compromis politique sur la levée du secret bancaire.

#### IV. VOTES

L'ensemble des articles envoyés à la commission est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

À la même unanimité, la commission a décidé de faire confiance à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

*La rapporteuse,*  
Zakia KHATTABI.

*Le président,*  
Alain COURTOIS.

\*  
\* \*

**Le texte des articles adoptés  
par la commission est identique  
au texte du projet transmis par la Chambre  
des représentants  
(vooir le doc. Chambre, n° 53-2198/19).**

Ten eerste moet men rekening houden met het feit dat het hier gaat om misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.

Bovendien is het onaanvaardbaar dat boetes systematisch zouden worden verhoogd, omdat men bij begrotingsproblemen vaststelt dat boetes beter moeten worden geïnd.

De minister werpt op dat het ontwerp van program-mawet vooral tegemoet wenst te komen aan een juridisch vacuüm, namelijk dat bestrafting op een bepaald ogenblik, en dit gedurende een tweetal jaren, niet meer mogelijk bleek. Nochtans is er in deze sector echt nood aan bestrafting. Bovendien is een program-mawet steeds, in essentie, een uitvoering van begrotingsbesprekingen.

De heer Torfs juicht toe dat een juridisch vacuüm wordt gevuld. Dit verklaart echter niet dat hier wordt overgegaan tot strafverzwarening. Spreker blijft erbij dat de invoering van een strafverzwarening, na de besprekking van de begroting, duidt op een weinig orthodoxe werkwijze.

Mevrouw Khattabi treedt de laatste reactie van de heer Torfs bij. Ze maakt de vergelijking met het wetsontwerp dat de mogelijkheden om gebruik te maken van de strafrechtelijke schikking sterk heeft uitgebreid. Toen moest de meerderheid de uitbreiding van de schikking, die deel uitmaakte van een politiek compromis over de opheffing van het bankgeheim, eveneens kritiekloos accepteren.

#### IV. STEMMINGEN

De naar de commissie verwezen artikelen worden in hun geheel eenparig aangenomen door de 11 aanwezige leden.

De commissie beslist ook eenparig om vertrouwen te schenken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

*De rapporteur,*  
Zakia KHATTABI.

*De voorzitter,*  
Alain COURTOIS.

\*  
\* \*

**De door de commissie goedgekeurde tekst  
van de artikelen is dezelfde als de tekst van het  
door de Kamer van volksvertegenwoordigers  
overgezonden wetsontwerp  
(zie stuk Kamer, nr. 53-2198/19).**