

Rolnummer 5578
Arrest nr. 181/2013 van 19 december 2013

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek, gesteld door het Hof van Beroep te Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 14 februari 2013 in zake A.S. en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 21 februari 2013, heeft het Hof van Beroep te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek, in die zin geïnterpreteerd dat het personen zou kunnen bestraffen die reeds zijn bestraft met administratieve sancties van repressieve aard wegens feiten die in wezen dezelfde zijn, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen of in samenhang met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 4 van het Aanvullend Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, waarbij wordt vastgesteld dat in andere domeinen van het recht waar het mogelijk is administratieve sancties van repressieve aard op te leggen wegens feiten die in wezen dezelfde zijn, de cumulatie van dergelijke sancties en strafsancities verboden is ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 12 november 2013 :

- is verschenen : Mr. F. Lambrecht, advocaat bij de balie te Luik, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. De Groot verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeshil*

Bij het Hof van Beroep te Luik wordt door het openbaar ministerie hoger beroep ingesteld tegen een vonnis van de Correctionele Rechtbank te Luik van 2 februari 2009 waarbij de vervolging die tegen negen beklaagden is ingesteld, onontvankelijk wordt verklaard. Het Hof stelt vast dat alle betrokkenen, die worden beticht van verschillende inbreuken op het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, op de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en op het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen af te leggen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen, hetzij door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), hetzij door het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (Riziv) administratief zijn bestraft. Voor het Hof beroepen sommige beklaagden zich bijgevolg op de toepassing van het beginsel *non bis in idem* om aan te voeren dat de vervolging onontvankelijk is.

Net zoals de eerste rechter is het Hof van Beroep te Luik van oordeel dat de door de RVA en door het Riziv opgelegde administratieve sancties een overwegend repressief karakter hebben. Het merkt eveneens op dat het algemene rechtsbeginsel *non bis in idem* volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie niet wordt geschonden wanneer de feiten die beide misdrijven uitmaken, in wezen niet dezelfde zijn, bijvoorbeeld wanneer het strafbaar gestelde morele bestanddeel van beide misdrijven verschillend is, en stelt vast dat de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ter zake, geïnspireerd op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zich anders ontwikkelt. Het Hof van Beroep is van oordeel dat het risico van uiteenlopende interpretaties van het lot dat moet worden voorbehouden aan de ontvankelijkheid van de strafvordering, reëel is en dat bijgevolg aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag moet worden gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad zet uiteen dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, terugkomend op een vroegere rechtspraak, in zijn arrest van 10 februari 2009 (*Zolotoukhine* t. Rusland) heeft geoordeeld dat artikel 4 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens in die zin moet worden begrepen dat het verbiedt dat een persoon voor een tweede misdrijf wordt vervolgd of berecht voor zover identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn, eraan ten grondslag liggen, en dat het Grondwettelijk Hof zich in zijn arrest nr. 112/2012 van 20 september 2012 bij die rechtspraak heeft aangesloten. Hij merkt daarenboven op dat het Hof van Cassatie in een arrest van 25 mei 2011 heeft beslist dat het algemene rechtsbeginsel *non bis in idem* niet wordt geschonden wanneer de feiten die beide misdrijven uitmaken, in wezen niet dezelfde zijn en dat zulks het geval is wanneer het strafbaar gestelde morele bestanddeel van beide misdrijven verschillend is. Hij wijst erop dat dat arrest is bekritiseerd door bepaalde rechtsgeleerden die het Hof van Cassatie verwijten aan het beginsel *non bis in idem* een engere draagwijdte te geven dan die welke door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in aanmerking wordt genomen.

A.2. De Ministerraad merkt op dat uit de motieven van het verwijzingsarrest blijkt dat de prejudiciële vraag wordt gemotiveerd door de wens om een einde te maken aan de risico's van uiteenlopende interpretaties en brengt in dat verband in herinnering dat het aan het Hof van Cassatie staat te waken over de eenheid van de rechtspraak.

A.3. De Ministerraad doet gelden dat de vraag niet erg duidelijk is wat betreft de categorieën van personen die het voorwerp van de vergelijking moeten uitmaken. Hij beklemtoont dat de administratieve sanctie die is opgelegd, te dezen geen geldboete is, maar bestaat in het uitsluiten van het voordeel van de socialezekerheidsprestaties. Hij merkt bovendien op dat er geen categorie van personen bestaat voor wie de cumulatie van administratieve sancties van repressieve aard en strafvervolgning *stricto sensu* is toegestaan en geen categorie van personen voor wie diezelfde cumulatie is verboden. Hij erkent dat de wetgever in het sociaal recht erin heeft voorzien dat de strafvervolgning de toepassing van een administratieve geldboete uitsluit, zelfs als ze afgesloten wordt met een vrijspraak (artikel 71 van het Sociaal Strafwetboek), maar wijst met nadruk op het feit dat de eventuele cumulatie van een administratieve sanctie en een strafsancie, bij gebrek aan bijzondere wettelijke bepalingen, in de eerste plaats afhangt van de burgerrechtelijke of repressieve juridische aard van de administratieve sanctie en, vervolgens, van de toepassing van de regel *non bis in idem*.

A.4. De Ministerraad is van mening dat de verschillen in behandeling die in de voor de verwijzende rechter hangende zaak in het geding zijn, voortvloeien uit een evolutie van de draagwijdte die in de rechtspraak van, enerzijds, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en, anderzijds, de interne rechtscolleges aan de regel *non bis in idem* wordt toegekend.

Hij merkt op dat in het arrest waarbij aan het Hof een vraag wordt gesteld, niet wordt gepreciseerd welke administratieve sancties aan de beklaagden zijn opgelegd. Hij besluit daaruit dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek, dat bepaalt :

« *Onjuiste of onvolledige verklaringen betreffende de sociale voordelen*

§ 1. Met een sanctie van niveau 4 wordt bestraft, eenieder die wetens en willens :

1° een onjuiste of onvolledige verklaring heeft afgelegd om ten onrechte een sociaal voordeel te bekomen of te doen bekomen, te behouden of te doen behouden;

2° heeft nagelaten of geweigerd om een verplichte verklaring af te leggen of de inlichtingen te verstrekken die hij gehouden is te verstrekken om ten onrechte een sociaal voordeel te bekomen of te doen bekomen, te behouden of te doen behouden;

3° een sociaal voordeel heeft bekomen waarop hij geen of slechts gedeeltelijk recht heeft ingevolge een verklaring bedoeld bij het eerste lid, 1°, het nalaten of het weigeren van het afleggen van een verklaring of van het verstrekken van inlichtingen bedoeld bij het eerste lid, 2°, of met een akte bedoeld bij de artikelen 232 en 235.

Wanneer de inbreuken bedoeld in het eerste lid begaan zijn door de werkgever, zijn aangestelde of zijn lasthebber om een sociaal voordeel waarop de werknemer geen recht heeft te doen bekomen of te doen behouden, wordt de geldboete vermenigvuldigd met het aantal betrokken werknemers.

§ 2. Met een sanctie van niveau 3 wordt bestraft eenieder die wetens en willens nagelaten heeft te verklaren dat hij niet langer recht heeft op een sociaal voordeel, zelfs indien dit slechts gedeeltelijk is, om ten onrechte een sociaal voordeel te behouden ».

B.2. Het verwijzende rechtscollege verzoekt het Hof die bepaling te onderzoeken in de interpretatie volgens welke zij de rechter ertoe zou brengen personen te bestraffen die reeds zijn bestraft met administratieve sancties van repressieve aard wegens feiten die in wezen dezelfde zijn.

B.3.1. Op grond van het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, dat ook is gewaarborgd door artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, mag niemand voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds « overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land » bij eindspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken. Dat beginsel is eveneens opgenomen in artikel 4 van het ten opzichte van België op 1 juli 2012 in werking getreden Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.3.2. Het beginsel *non bis in idem* verbiedt « een persoon te vervolgen of te berechten voor een tweede ‘ misdrijf ’ voor zover identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn, eraan ten grondslag liggen » (EHRM, grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine* t. Rusland, § 82).

B.4. Uit het rechtsplegingsdossier dat door het verwijzende rechtscollege aan het Hof is overgezonden, blijkt dat aan de beklaagden in de voor het verwijzende rechtscollege hangende zaak de in de artikelen 153, 154 en 155 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 « houdende de werkloosheidsreglementering » bedoelde administratieve sancties of de administratieve sancties waarin is voorzien in het koninklijk besluit van 10 januari 1969 « tot vaststelling van de administratieve sancties die toepasselijk zijn op de rechthebbenden van de regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen » zijn opgelegd.

B.5. Het verwijzende rechtscollege heeft geoordeeld dat die sancties « een overwegend repressief karakter hebben aangezien zij ertoe strekken te bestraffen, door aan de uitkeringsgerechtigden gedurende een bepaalde tijd vervangingsinkomsten te ontzeggen ».

Het Hof beantwoordt de prejudiciële vraag door met die beoordeling van de verwijzende rechter rekening te houden.

B.6.1. De omstandigheid dat de in het geding zijnde bepaling vereist dat de beklaagde de inbreuk wetens en willens heeft gepleegd, terwijl de voormelde administratieve sancties van repressieve aard in de regel dat bijzondere morele bestanddeel niet vereisen, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat hetzelfde gedrag met twee sancties van repressieve aard kan worden bestraft. In het geval waarin de beklaagden de in het geding zijnde bepaling toegepast zouden zien nadat zij de in B.4 bedoelde sancties hebben ondergaan, zou hetzelfde gedrag bijgevolg tweemaal worden bestraft, hetgeen in strijd zou zijn met het beginsel *non bis in idem* zoals het in B.3.2 wordt gedefinieerd.

B.6.2. In die zin geïnterpreteerd dat zij aan de strafrechter de verplichting oplegt om de sanctie waarin zij voorziet, uit te spreken tegen beklaagden die reeds een administratieve sanctie met een overwegend repressief karakter hebben ondergaan wegens feiten die identiek zijn aan of

die in wezen dezelfde zijn als die welke aan de oorsprong van de vervolging liggen, is de in het geding zijnde bepaling niet bestaanbaar met het beginsel *non bis in idem*.

In die interpretatie dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.7. Aan artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek kan evenwel een andere interpretatie worden gegeven, volgens welke het aan de strafrechter bij wie een vervolging is ingesteld tegen een beklaagde die reeds het voorwerp van administratieve sancties met een overwegend repressief karakter heeft uitgemaakt, niet de verplichting oplegt hem een tweede maal voor hetzelfde gedrag te veroordelen. In die interpretatie komt het de rechter toe de gevolgen te trekken uit de toepassing van het beginsel *non bis in idem*, zoals het in B.3.2 wordt gedefinieerd, op de zaak die bij hem aanhangig is gemaakt.

In die interpretatie dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek, in die zin geïnterpreteerd dat het aan de strafrechter de verplichting oplegt om de sanctie waarin het voorziet, uit te spreken tegen beklaagden die reeds een administratieve sanctie met een overwegend repressief karakter hebben ondergaan wegens feiten die identiek zijn aan of die in wezen dezelfde zijn als die welke aan de oorsprong van de vervolging liggen, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel *non bis in idem*, met artikel 4 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

- Dezelfde bepaling, in die zin geïnterpreteerd dat zij aan de strafrechter niet de verplichting oplegt om de sanctie waarin zij voorziet, uit te spreken tegen beklaagden die reeds een administratieve sanctie met een overwegend repressief karakter hebben ondergaan wegens feiten die identiek zijn aan of die in wezen dezelfde zijn als die welke aan de oorsprong van de vervolging liggen, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 19 december 2013.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels