

Rolnummer 333
Arrest nr. 72/92 van 18 november 1992

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag gesteld door het Arbeidshof te Luik bij arrest van 4 oktober 1991 in zake de n.v. J.J. International tegen de directeur-generaal van de Studiedienst van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters J. Wathelet en J. Delva, en de rechters D. André, F. Debaedts, H. Boel, L. François en P. Martens, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen, onder voorzitterschap van voorzitter J. Wathelet,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp

Bij zijn arrest van 4 oktober 1991 in zake de naamloze vennootschap J.J. International, waarvan de zetel gevestigd is te 4200 Luik, quai Timmerman 14, tegen de directeur-generaal van de Studiedienst van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, waarvan de kantoren gevestigd zijn te 1040 Brussel, Belliardstraat 53, heeft het Arbeidshof te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld : « Schendt de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, inzonderheid de artikelen 6 tot 8 ervan, artikel 6*bis* van de Grondwet in zoverre zij, wat de gevallen betreft waarop zij betrekking heeft, van de strafrechtelijke algemene beginselen betreffende de bewijslast en de eerbiediging van de rechten van de verdediging zou afwijken ? ».

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Op 4 november 1988 heeft de inspecteur van de sociale wetgeving van het district Luik op de bedrijfszetel van de naamloze vennootschap J.J. International een proces-verbaal opgemaakt waarbij het volgende misdrijf wordt vastgesteld :

« het ter beschikking stellen van een door de n.v. J.J. International in dienst genomen werknemer aan de n.v. Tractebel, die die werknemer heeft gebruikt en over hem enig gedeelte van het gezag heeft uitgeoefend dat normaal aan de werkgever toekomt, een overtreding van artikel 31, § 1, van de wet » van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers.

Nadat de arbeidsauditeur de directeur-generaal van de Studiedienst van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid in kennis had gesteld van zijn beslissing geen strafvervolging in te stellen, heeft de voormelde ambtenaar de naamloze vennootschap J.J. International van zijn bedoeling op de hoogte gebracht haar een administratieve geldboete op te leggen op basis van artikel 1, 33°, van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, wegens overtreding van de voormelde wet van 24 juli 1987; dat deed hij na de betrokkene te hebben verzocht zijn verweermiddelen in te dienen.

De betrokkene heeft bij de arbeidsrechtbank beroep ingesteld tegen de administratieve beslissing waarbij hem de geldboete wordt opgelegd; aangezien dat beroep ongegrond werd verklaard, heeft de betrokkene hoger beroep ingesteld bij het Arbeidshof en stelde onder meer dat de voormelde wet van 30 juni 1971 in strijd is met artikel 6*bis* van de Grondwet : die bepaling waarborgt de Belgen het genot, zonder onderscheid, van de rechten en vrijheden; volgens de eiseres in hoger beroep zou de wet echter de rechten van de verdediging schenden omdat zij de bewijslast omkeert; aangezien de administratieve geldboete « als een schikking met een strafrechtelijke connotatie » moet worden aangemerkt, zou de administratieve overheid die die geldboete oplegt het bewijs van het misdrijf moeten leveren, en niet de werkgever die, krachtens de wet, het bewijs moet leveren, wanneer hij een beroep instelt bij de arbeidsrechtbank, dat hij geen overtreding heeft begaan.

Het Arbeidshof stelde dan vast dat de eiseres in hoger beroep de conformiteit van de wet van 30 juni 1971 met artikel 6*bis* van de Grondwet ter discussie stelde en wendde zich tot het Hof met de voormelde prejudiciële vraag.

III. Rechtspleging voor het Hof

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door de overzending van een expeditie van de voormelde verwijzingsbeslissing, op 14 oktober 1991 op de griffie ontvangen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was tot toepassing van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven conform artikel 77 van de organieke wet bij op 4 november 1991 ter post aangetekende brieven, op 5 en 6 november 1991 aan de geadresseerden ter hand gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 november 1991.

De naamloze vennootschap J.J. International, waarvan de zetel thans gevestigd is te 4000 Luik, avenue des Tilleuls 62, heeft een memorie ingediend bij op 18 december 1991 ter post aangetekende brief.

De directeur-generaal van de Studiedienst van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, waarvan de kantoren gevestigd zijn te 1040 Brussel, Belliardstraat 53, en de Ministerraad, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, waarvan de diensten gevestigd zijn te 1000 Brussel, Hertogstraat 53 B.2, hebben een gemeenschappelijke memorie ingediend bij op 18 december 1991 ter post aangetekende brief.

Afschriften van die memories zijn overgezonden conform artikel 89 van de organieke wet bij op 14 januari 1992 ter post aangetekende brieven, op 15 januari 1992 aan de geadresseerden ter hand gesteld.

De voornoemde directeur-generaal bij het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en de Ministerraad hebben een gemeenschappelijke memorie van antwoord ingediend bij op 11 februari 1992 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 6 maart 1992 heeft het Hof respectievelijk tot 14 oktober 1992 en tot 14 april 1993 de termijn verlengd waarbinnen het arrest moet worden gewezen.

Bij beschikking van 16 juni 1992 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting op 9 juli 1992 vastgesteld.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 16 juni 1992 ter post aangetekende brieven, op 17 juni 1992 aan de geadresseerden ter hand gesteld.

Op de terechtzitting van 9 juli 1992 :

- zijn verschenen :

. Mr. K. Tanghe, *loco* Mr. P. Cavenaile, advocaten bij de balie te Luik, voor de n.v. J.J. International;

. Mr. R. Ergec, *loco* Mr. J. Beauthier en Mr. P. Peeters, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad en de directeur-generaal van de Studiedienst van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid;

- hebben de rechters L. François en F. Debaedts verslag uitgebracht;

- zijn voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd conform de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *Ten aanzien van de bepalingen die het onderwerp zijn van de prejudiciële vraag*

Op grond van de wet van 30 juni 1971 kunnen administratief genoemde geldboetes worden opgelegd aan de werkgevers die de sociale wetten overtreden die de wet omschrijft, voor zover de feiten voor strafvervolgning vatbaar zijn (artikel 1).

De processen-verbaal waarbij de feiten worden vastgesteld, worden aan de directeur-generaal van de Studiedienst van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid toegestuurd (artikel 6, eerste lid, en artikel 2 van het koninklijk besluit van 30 december 1991 tot uitvoering van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, *Belgisch Staatsblad* van 24 januari 1992) en aan de arbeidsauditeur (artikel 7, eerste lid). Een afschrift ervan wordt aan de werkgever gezonden (artikel 6, tweede lid).

De overtreding wordt strafrechtelijk vervolgd, ofwel wordt een administratieve geldboete opgelegd (artikel 4, eerste lid), met dien verstande dat, « ook wanneer de vervolging tot vrijspraak heeft geleid », de strafvervolgung een administratieve geldboete uitsluit (artikel 5, tweede lid).

Indien de arbeidsauditeur, in acht genomen de ernst van de overtreding (artikel 5, eerste lid), besluit geen strafrechtelijke vervolging in te stellen, meldt hij dit aan de voormelde directeur-generaal, die dan - binnen een termijn van drie jaar na het feit dat de overtreding uitmaakt (artikel 13) - kan beslissen de werkgever een administratieve geldboete op te leggen; hij kan dat ook indien de arbeidsauditeur hem zijn beslissing niet binnen de gestelde termijn meedeelt (artikel 4, tweede lid, en 7, tweede lid). De geldboete is alleen toepasselijk op de werkgever, zelfs indien de overtreding door een aangestelde of een lasthebber is begaan (artikel 3).

De directeur-generaal moet voorafgaandelijk de werkgever de mogelijkheid bieden zijn verweermiddelen naar voren te brengen (artikel 7, tweede lid). Zijn beslissing is met redenen omkleed en stelt de hoogte van de geldboete vast; de kennisgeving hiervan doet de strafvordering vervallen (artikel 7, vierde en vijfde lid).

De werkgever beschikt over een termijn van twee maanden vanaf die kennisgeving om een (schorsend) beroep aan te tekenen bij de arbeidsrechtbank (artikel 8, eerste lid).

De artikelen 9 tot 12 van de wet bepalen de wijze van berekening en betaling van de geldboete.

V. *In rechte*

Standpunt van de Ministerraad

A.1.1. De prejudiciële vraag behelst geen onderscheid tussen bepaalde categorieën van personen wat de toepassing van het stelsel van de administratieve sancties betreft, maar stelt de verantwoordbaarheid van dat stelsel ter discussie; dat voorziet, voor inbreuken op bepaalde wetsvoorschriften, in ambtshalve tenuitvoerlegbare administratieve sancties, ongeacht of die overtredingen mogelijk strafrechtelijk worden vervolgd.

De ambtshalve tenuitvoerlegging is echter een eigen attribuut van elke eenzijdige administratieve rechtshandeling, waaronder de administratieve sancties, en wel krachtens het « privilège du préalable ».

A.1.2. Vóór 1971 kwam het strafrechtelijk vervolgen van inbreuken op de sociale wetgeving zelden voor, onder meer door de omslachtige procedure, en was het in hoge mate onwerkzaam doordat alleen natuurlijke personen strafrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd.

De wet van 1971 had tot doel het sociale strafrecht te herwaarderen; de Raad van State verwees naar de verschillende bestaande wetgevingen om niet verder in te gaan op het probleem van de grondwettigheid van de administratieve geldboeten, te meer daar ze vatbaar zijn voor beroep bij arbeidsgerechten (Gedr. St., Kamer, 1970-1971, 939, pp. 7 en 9). Naar aanleiding van die opmerkingen werd een bepaling in het ontwerp ingevoegd om de rechten van de verdediging te waarborgen, die stelt dat de werkgever de mogelijkheid krijgt zijn verweermiddelen naar voren te brengen voordat hem een administratieve geldboete wordt opgelegd (artikel 7, tweede lid).

A.1.3. Vóór de wijziging ervan bij de programmawet van 30 december 1988 bleek de wet van 30 juni 1971 veeleer een procedure van minnelijke schikking - waarbij het overheidsbestuur de overtreder voorstelt een bepaald bedrag te betalen, ook al komt het, in geval van betwisting, aan de rechter toe de sanctie uit te spreken - dan een administratief sanctiestelsel in te stellen.

A.1.4. Sinds de wijziging van de wet van 1971 bij de programmawet van 30 december 1988 dient de werkgever zich tot de arbeidsrechtbank te wenden (om zich tegen de sanctie te verzetten) en niet meer tot de bestuursoverheid (om een uitvoerbare titel te verkrijgen van een beslissing waarbij een geldboete wordt opgelegd die de werkgever mocht weigeren te betalen). Die wijziging strekte ertoe de arbeidsgerechten van nuttelose procedures te ontlasten nu gebleken was dat onder het vroegere stelsel de sanctie slechts in een beperkt aantal gevallen was verminderd of opgeheven (respectievelijk 12 en 8 %).

A.1.5. Hieruit volgt dat de wetgever diverse doelstellingen heeft nagestreefd, namelijk de versterking van de controle door het vervangen van de (te rigoureuze bevonden) strafrechtelijke sancties door administratieve, het streven het stigma dat door de strafsancities wordt gedrukt (die overigens geen rechtspersonen kunnen treffen) te vermijden, het tot stand brengen van een grotere uniformiteit wat de behandeling van de misdrijven in geding betreft en het versnellen van de gang van de procedure.

Dat levert een objectieve en redelijke verantwoording op van het bij de bestreden wet ingevoerde stelsel, en de door de wetgever aangewende middelen zijn evenredig met de doelstellingen die hij nastreeft.

A.1.6. Alsdan moeten de begrippen waaraan de verzoeker voor het verwijzingsgerecht refereert, correct worden opgevat.

Ten aanzien van de bewijslast

A.1.6.1.a. De processen-verbaal waarbij de overtredingen worden vastgesteld, gelden tot het tegendeel is bewezen (artikel 9 van de wet van 16 november 1972 op de arbeidsinspectie). Die bewijswaarde wordt niet aangetast door de verschillende procedures - zoals het beroep bij de arbeidsrechtbank - waarvoor die processen-verbaal als basis dienen.

b. De seponering door de arbeidsauditeur is geen beslissing die betrekking heeft op het bewijs dat de overtreding al dan niet vaststaat, maar een administratieve opportuniteitsbeslissing, die noch definitief noch rechterlijk van aard is.

c. Volgens de algemene beginselen van de strafrechtspleging is alleen het eerste gedeelte van de rechtspraak « *Actori incumbit probatio, reus excipiendo fit actor* » in het strafrecht toepasselijk; de prejudiciële vraag steunt op het tweede deel, dat alleen in burgerlijke zaken geldt. Nu is het echter zo dat de procedure waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd in het strafrechtelijke kader verloopt.

Aangenomen kan immers worden dat de beslissing waarbij de administratieve geldboete wordt opgelegd de eerste fase is van de procedure, waarin de ambtenaar de boete verantwoordt op grond van de in het proces-verbaal neergelegde feiten. De vordering die door de werkgever bij de arbeidsgerechten wordt ingesteld is een beroep, dat de bewijslast niet omkeert. Een parallel kan worden getrokken met het hoger beroep dat door een veroordeelde in het kader van een strafproces wordt ingesteld : in dat geval wordt de bewijslast evenmin omgekeerd en moet de eiser in hoger beroep zijn onschuld niet bewijzen.

Aangezien de vraag niet is « wie moet bewijzen ? » maar « is het bewezen ? », doet de wijziging van de wet van 1971 bij die van 1988 niets af aan het probleem van de bewijslast.

Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft trouwens overwogen dat er in elk rechtsstelsel bepalingen kunnen voorkomen met betrekking waartoe eenvoudige of objectieve feiten - zoals die welke inbreuken vormen op de sociale wetgeving - uit zichzelf een overtreding kunnen vormen zonder dat het bewijs van schuld wordt vereist. Die feiten plegen geldt als een overtreding die een wettelijk vermoeden van schuld, dat kan worden weerlegd, teweegbrengt. Het Hof overwoog dat het voldoende is dat de toepassing van die vermoedens redelijk is en dat de belangen van de betrokken persoon niet worden geschaad.

Ten aanzien van de eerbiediging van de rechten van de verdediging

A.1.6.2.a. Die rechten worden op vier plaatsen in de bestreden wet gewaarborgd, waarnaar de Raad van State herhaaldelijk verwijst :

1) Het afschrift van het proces-verbaal waarbij de overtreding wordt vastgesteld moet aan de werkgever worden gezonden binnen dezelfde termijn als die waarover de verbalisant beschikt voor het sturen van dat afschrift aan de overtreder (artikel 6). Vanaf dat ogenblik kan de werkgever bij de arbeidsauditeur tussenkomen;

2) De ambtenaar moet de werkgever de gelegenheid bieden zijn verweermiddelen naar voor te brengen voordat hij beslist een administratieve geldboete op te leggen (artikel 7);

3) De werkgever die de beslissing van de ambtenaar betwist, kan beroep instellen bij de arbeidsrechtbank (artikel 8). Die mogelijkheid wordt uitdrukkelijk gesteld in de beslissing waarbij de geldboete wordt opgelegd;

4) Dat beroep schorst de uitvoering van de beslissing van de ambtenaar (zie artikel 8 van de wet van 30 juni 1971).

b. In het Belgische recht geeft men, gelet op het beginsel van de scheiding der machten en het beginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging, de voorkeur aan de administratieve schikking (waarbij de overtreder wordt voorgesteld een bepaald bedrag te betalen met dien verstande dat het overheidsbestuur het bedrag via de rechter zal invorderen indien de overtreder niet reageert) boven de administratieve sanctie (waarbij de betaling van een bedrag aan de overtreder wordt opgelegd, wie het recht toekomt een beroep te doen op de rechter indien hij met de voorgestelde sanctie niet akkoord gaat; zoniet wordt de administratieve beslissing uitvoerbaar) die slechts aanvaardbaar zou zijn voor lagere bedragen; immers, een hoge geldboete is een straf die alleen door een rechtbank kan worden uitgesproken.

Nu constateert men echter dat inzake overtredingen van de wetgeving betreffende de sociale documenten (K.B. nr. 5 van 23 oktober 1978 betreffende het bijhouden van sociale documenten) de maximumbedragen -

afhankelijk van het aantal betrokken werknemers - tussen 45.000 F en 9.000.000 F schommelen wat de strafrechtelijke geldboeten betreft en tussen 50.000 F en 800.000 F wat de administratieve geldboeten aangaat; inzake de inbreuken op de arbeidswet van 16 maart 1971 zijn die bedragen respectievelijk 45.000 F, 4.500.000 F, 50.000 F en 800.000 F.

c. Ten slotte mag artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden enkel worden ingeroepen vanuit het oogpunt van de toetsing van de in het geding zijnde normen aan de gelijkheids- en niet-discriminatiebeginselen. Het Hof heeft in dat verband gesteld dat de Staten op grond van de voormelde bepaling hun gerechten van de bestraffing van lichtere misdrijven kunnen ontlasten en ze aan administratieve instanties opdragen voor zover een beroep openstaat bij een rechtscollege dat de waarborgen biedt van genoemd artikel 6.

Standpunt van de tussenkomende partij, de naamloze vennootschap J.J. International

A.2.1. Tal van auteurs hebben de wet van 30 juni 1971 gekritiseerd in zoverre zij de principes ter discussie stelde van gelijkheid, restrictieve interpretatie, de regel van de twijfel, de bewijslast, gerechtelijke waarborg, het recht van de verdediging, de rechtvaardigingsgrond, toerekening en juris prudentiële gewoonte, en hebben gesteld dat ondanks de wettelijke kwalificatie ervan de administratieve geldboete een strafrechtelijk karakter had.

A.2.2. Artikel 6bis van de Grondwet wordt door de bestreden bepalingen geschonden omdat zij niet meer het genot van de rechten en vrijheden, zoals de rechten van de verdediging waarborgen : die vereisen dat de bewijslast op de eisende partij en niet op de werkgever rust, die de bestreden wet tot eiser maakt voor de arbeidsgerechten.

Antwoord van de Ministerraad

A.3.1. De grieven van de tussenkomende partij zijn vreemd aan de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet : de bestreden wet is toepasselijk op alle personen die de sociale wetten overtreden, ongeacht de persoonlijke karakteristieken waardoor personen of groepen van personen zich van elkaar onderscheiden; het onderscheid dat voortvloeit uit de wet steunt niet op personen maar op aangelegenheden, namelijk de inbreuken van gemeen recht en de inbreuken die binnen de werkingssfeer van de wet vallen.

A.3.2.1. (Subsidiair) Zelfs in de veronderstelling dat er een onderscheid zou zijn tussen categorieën van personen, strookt de wet van 1971 met het gelijkheidsbeginsel.

Het doel ervan, dat past in een ruime beweging voor decriminalisering en dat erin bestaat een voordelig stelsel in te stellen zowel voor de justitiabele als voor de rechtsbedeling, is legitiem.

De middelen ervan zijn redelijk en evenredig met het streefdoel, in zoverre zij scrupuleus de rechten van de justitiabele en de fundamentele principes van de Belgische rechtsorde respecteren.

A.3.2.2. De betwiste wet blijkt eveneens conform met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat, volgens de rechtspraak van het Europees Hof, niet op alle stadia van de procedure toepasselijk is en zich er niet tegen verzet dat het de beschuldigde is die zich tot het gerecht moet wenden, dat trouwens ten deze volle rechtsmacht heeft.

Een dergelijk mechanisme komt als zodanig niet in strijd met het vermoeden van onschuld gewaarborgd bij artikel 6, § 2, van het Verdrag, dat elke Staat belast met het treffen van een regeling voor de toelaatbaarheid, de bewijskracht en de bewijslast; aangetoond is in de memorie dat de wet van 1971 die last trouwens niet omkeerde.

A.3.2.3. De rechten van de verdediging van de werkgever worden ook gewaarborgd, zoals het recht zich op een rechtvaardigingsgrond te beroepen of op een persoonlijke vrijstellingsgrond.

A.3.3. Gesteld zelfs dat de wet onderscheidingen instelt die getoetst kunnen worden aan het gelijkheidsbeginsel en dat de middelen die zij aanwendt afbreuk doen aan een recht of aan een fundamenteel principe van de Belgische rechtsorde (*quod non*), toch is een dergelijke inbreuk niet onevenredig met het legitiem nagestreefde doel; het Hof dient slechts een marginale toetsing door te voeren.

Ten aanzien van het voorwerp van de prejudiciële vraag

B.1. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag blijkt dat aan de toetsing van het Hof het geheel van de bepalingen wordt voorgelegd van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, maar dat de algemene principes van het strafrecht waarop die bepalingen inbreuk zouden maken in zoverre zij gecombineerd worden met artikel 6bis van de Grondwet slechts de principes zijn betreffende de bewijslast en de eerbiediging van de rechten van de verdediging. Bijgevolg zullen de regels betreffende de strafrechtelijke toerekening waarop allusies zijn gemaakt in de geschriften van de rechtspleging, en het beginsel van het persoonlijke karakter van de straffen dat deze regels beheerst, niet worden onderzocht.

Ten gronde

B.2.1. De aan de Belgen toegekende rechten en vrijheden moeten krachtens artikel 6bis van de Grondwet zonder onderscheid worden gehandhaafd. Die rechten en vrijheden omvatten de waarborgen die voortvloeien uit de algemene beginselen van het strafrecht.

B.2.2. In zoverre die beginselen voor de wetgever gelden zijn zij van toepassing onafhankelijk van de kwalificatie van strafrechtelijk of niet-strafrechtelijk die de wet zou kunnen geven aan de maatregelen die zij voorschrijft.

De kwalificatie «administratief» die de wet van 30 juni 1971 geeft aan de geldboeten waarin zij voorziet kan derhalve geen miskennis van die principes verantwoorden : die boetes kunnen slechts worden opgelegd voor feiten die «voor strafvervolgung vatbaar zijn» (artikel 1); door zulk een boete wordt de werkgever getroffen «die inbreuk pleegt op» of zelfs «zich schuldig maakt aan overtreding van» de strafbepalingen (artikel 1); de zogeheten administratieve geldboete kan niet worden opgelegd indien er strafvervolgung is geweest, «ook wanneer de vervolgung tot vrijspraak heeft geleid» (artikel 5, tweede lid); de keuze tussen de rechtstreekse vervolgung door het openbaar ministerie en de administratieve weg houdt slechts verband met «de ernst van de overtreding» (artikel 5, eerste lid); de kennisgeving van de beslissing waarbij de geldboete wordt opgelegd, «doet de strafvordering vervallen» (artikel 7, vierde lid).

B.2.3. De wet van 30 juni 1971 stelt aldus een stelsel in dat, terwijl het gaat om het beteugelen van de feiten die vatbaar zijn voor strafsancities, diegenen die zij beoogt geen behandeling voorbehoudt welke identiek is aan die voorbehouden aan diegenen die aan de gewone strafwetten zijn onderworpen.

B.3. In zoverre de kritiek op de wet van 30 juni 1971 steunt op de schending van het principe dat de bewijslast op de overheid weegt die belast is met de beteugeling van de inbreuken, is zij niet gegrond. Het komt immers die overheid toe de aan de overtreder verweten feiten te bewijzen, niet alleen wanneer zij beslist een boete op te leggen maar ook wanneer een beroep voor de rechter wordt ingediend. Door te bepalen dat dat beroep zou worden ingesteld door de persoon aan wie de boete wordt opgelegd en door niet langer te bepalen, zoals vóór de wetgevende wijziging van 30 december 1988, dat indien de werkgever de door de ambtenaar opgelegde geldboete niet betaalt, die ambtenaar «de toepassing ervan eist voor de arbeidsrechtbank», heeft de wetgever ongetwijfeld de rechtbanken willen ontlasten, maar niet het beginsel van het vermoeden van onschuld willen laten varen.

B.4.1. In zoverre tegen de wet van 30 juni 1971 wordt opgekomen wegens de schending van de rechten van verdediging van de personen wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, worden drie bepalingen van die wet beoogd : artikel 4, tweede lid, dat de door de Koning aangewezen ambtenaar machtigt zelf een geldboete op te leggen; artikel 7, tweede lid, dat de werkgever verplicht zijn verweermiddelen bij diezelfde ambtenaar naar voren te brengen; artikel 8

ten slotte, dat de werkgever die de beslissing van de ambtenaar betwist, verplicht het initiatief te nemen om zich tot de arbeidsrechtbank te wenden.

B.4.2. Daaruit volgt dat, zolang als de rechtbank niet is geadieerd, de werkgever ongelijk wordt behandeld ten opzichte van diegene wie, vervolgd volgens de regels van de strafvordering, slechts door een onpartijdige rechtbank een veroordeling kan worden opgelegd, na voor die rechtbank te zijn opgeroepen om er zijn verweermiddelen naar voren te brengen volgens een mondelinge procedure op tegenspraak en met de bewijsmiddelen die in strafzaken rechtens zijn toegelaten.

B.4.3. Die ongelijke behandeling berust evenwel op objectieve en redelijke grond.

Uit de memorie van toelichting van de wet blijkt immers dat de toepassing van de gewone procedure op bepaalde overtredingen van de arbeidswetgeving inadequaat 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 (Gedr. St. Kamer, 1970-1971, 939/1). Zoals in de parlementaire voorbereiding is onderstreept, bespaart de door de wet van 30 juni 1971 ingestelde procedure de verzoeker met name de nadelen van een verschijning voor een strafgerecht, het ontorende van strafrechtelijke veroordelingen en maakt ze het hem mogelijk de gevolgen te ontlopen van een vermelding in het strafregister. (Gedr. St. Senaat, 1970-1971, 514, verslag van de Commissie, p. 2).

Die aspecten van de werkelijkheid, specifiek voor het sociaal strafrecht, alsmede de zorg de correctionele rechtbanken niet te overbelasten en aan de arbeidsgerechten het toezicht op de toepassing van de wet toe te vertrouwen, verantwoord in redelijkheid het verschil in behandeling ingevoerd bij de wet van 30 juni 1971 en verruimd bij de programmawet van 30 december 1988.

B.4.4. Het prijsgeven van de gewone procedure, zij het dan objectief en redelijk verantwoord, mag er evenwel niet toe leiden dat de uitoefening van de rechten van de verdediging op buitensporige wijze wordt belemmerd.

Het Hof stelt dienaangaande vast dat de wet een beroep in rechte organiseert dat *a posteriori* de nadelen van de administratieve procedure opvangt. Immers, wanneer een werkgever een verzoek

bij de arbeidsrechtbank aanhangig maakt, volgt deze een procedure die de uitoefening van de rechten van de verdediging waarborgt. Zij oefent op de beslissing van de ambtenaar een toetsing met volle rechtsmacht uit : niets van wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de ambtenaar valt, ligt buiten de controle van de rechtbank. Daarenboven heeft het beroep een opschortende werking.

B.4.5. Tot slot kan worden gesteld dat, al geniet ingevolge sommige bepalingen van de wet van 30 juni 1971, afzonderlijk beschouwd, de vervolgte persoon minder waarborgen dan diegenen die voor de strafrechten verschijnen, de bijzondere procedure ingevoerd bij die wet, in haar geheel beschouwd, niet op onevenredige wijze aan de rechten van de verdediging afbreuk doet.

Om die redenen,

Het Hof

zegt voor recht

De wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, schendt niet artikel 6*bis* van de Grondwet beschouwd in samenhang met de algemene beginselen van het strafrecht betreffende de bewijslast en de rechten van de verdediging.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 18 november 1992.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

J. Wathelet