

Rolnummer 1267
Arrest nr. 87/98 van 15 juli 1998

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 waarbij aan bepaalde veroordeelden en aan de gefailleerden verbod wordt opgelegd bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen en waarbij aan de rechtbanken van koophandel de bevoegdheid wordt toegekend dergelijk verbod uit te spreken, gesteld door de Correctionele Rechtbank te Charleroi.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*   \*

## I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij vonnis van 22 oktober 1997 in zake het openbaar ministerie tegen A.M., waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 december 1997, heeft de Correctionele Rechtbank te Charleroi de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Broughten de wetsbepalingen vervat in het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934, bekrachtigd bij de wet van 4 augustus 1978, artikel 83, die vanaf de veroordeling van een beklaagde - wegens bankbreuk, oplichting, uitgifte van cheques zonder dekking - tot een vrijheidsstraf van ten minste 3 maanden, zelfs voorwaardelijk, voorzien in het bestaande of van rechtswege optredende - automatische - verbod, zonder uitdrukkelijk te zijn uitgesproken, de functie of het mandaat van zaakvoerder van een b.v.b.a. en/of bestuurder van een n.v. uit te oefenen, geen schending teweeg van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en de artikelen 61, 63 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (4 november 1950 - *Belgisch Staatsblad* van 29 juni 1961), zijnde de schending van het gelijkheidsbeginsel en de miskenning van het evenredigheidsbeginsel, dat in geval van een discriminerende of ongelijke rechtspleging tussen de beklaagden van eenzelfde categorie of die zich in eenzelfde situatie bevinden 'een redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het beoogde doel' vereist en zulks :

1) aangezien

de veroordeelde niet uitdrukkelijk is gedagvaard, noch is verzocht zich nader te verklaren ten aanzien van die veroordeling tot een specifieke straf - in tegenstelling met de situatie van alle andere beklaagden;

2) aangezien

de veroordeelde zich niet nader heeft kunnen verklaren ten aanzien van die specifieke en zeer ernstige tenlastelegging die niet vervat is in de dagvaarding, in tegenstelling met de situatie van alle rechtzoekenden, met schending van de rechten van de verdediging en van de debatten op tegenspraak;

3) aangezien

die veroordeling tot een dergelijk verbod zelfs niet is vermeld in het dictum van het veroordelingsarrest en geenszins het gevolg is van een daaropvolgende en op tegenspraak gevoerde procedure, in tegenstelling met de situatie en het lot van de andere rechtzoekenden (in strafzaken, administratieve zaken, handelszaken, sociale en fiscale zaken) wanneer het erop aankomt het verbod, de opschorting of het verval van de beroepsuitoefening uit te spreken, die vooraf zijn ingelicht over de vervolgingen met betrekking tot hun veroordeling en die, hoe dan ook, door de gerechtelijke beslissing zijn ingelicht over alle veroordelingen te hunnen laste;

4) aangezien

in tegenstelling met dezelfde bedoelde situaties, die veroordeling tot een dergelijk verbod niet gepaard gaat met enige beperking in de tijd, zonder ernstige verantwoording;

## 5) aangezien bovendien

die veroordeling in ernstige mate en zonder redelijke verantwoording inbreuk maakt op het beginsel van de individualisering van de straffen, in zoverre de later geadieerde correctionele rechter slechts een uitermate beperkte en werkelijk marginale beoordelingsbevoegdheid heeft - vooral - indien zoals te dezen de concludant niet meer het uitstel van de uitvoering van de gevangenisstraf kan vragen en de straf (die voortvloeit uit de oorspronkelijke impliciete veroordeling) overigens geenszins in de tijd beperkt is, in tegenstelling met alle andere soorten straffen (beroepsverbod) van die aard en alle andere materies waarin zij thans worden uitgesproken;

## 6) aangezien ten slotte

die bepalingen, die automatisch en blind worden toegepast, in tegenstelling met wat voor de andere veroordeelden gebeurt, ernstig inbreuk maken op de vrijheid van vereniging en op de duurzame uitoefening van de professionele, winstgevende of patrimoniale activiteit van de veroordeelde - op des te nadeliger wijze daar hij zich reeds in een uiterst moeilijke materiële en financiële situatie bevindt en men hem, *in abstracto*, zonder voldoende reden, weigert zonder beperking in de tijd een activiteit uit te oefenen die noodzakelijk is voor zijn voortbestaan, het onderhoud van zijn gezin en het vrijwaren van het gezinspatrimonium waarvoor hij instond ? »

## II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

Op 24 mei 1991 heeft het Hof van Beroep te Brussel de beklaagde A.M. veroordeeld tot drie jaar gevangenisstraf met uitstel, onder meer wegens bedrieglijke bankbreuk, uitgifte van ongedekte cheques en oplichting.

Op 4 december 1996 is de beklaagde gedagvaard voor de Correctionele Rechtbank te Charleroi wegens uitoefening van de functies van zaakvoerder van een personenvennootschap met beperkte aansprakelijkheid en gedelegeerd bestuurder van een naamloze vennootschap, terwijl zijn strafrechtelijke veroordeling, krachtens de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934, automatisch het verbod met zich bracht om die functies uit te oefenen.

Bij vonnis van 22 oktober 1997 heeft de Correctionele Rechtbank aan het Hof de voormelde vraag gesteld.

## III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 30 december 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 29 januari 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 februari 1998.

Memories zijn ingediend door :

- A.M., wonende te 7180 Seneffe, chemin de la Rocq 24, bij op 6 maart 1998 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 16 maart 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 25 maart 1998 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- A.M., bij op 22 april 1998 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 24 april 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 27 mei 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 30 december 1998.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 24 juni 1998, na de vraag te hebben geherformuleerd.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 28 mei 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 24 juni 1998 :

- zijn verschenen :
- . Mr. M. Lonfils, advocaat bij de balie te Charleroi, voor A.M.;
- . Mr. R. Ergec *loco* P. Traest, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en G. De Baets verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

#### IV. *In rechte*

- A -

A.1. Na de omstandigheden in herinnering te hebben gebracht die hem voor de correctionele rechtbank hebben doen verschijnen, herhaalt en ontwikkelt de beklaagde elk van de zes elementen die in de prejudiciële vraag zijn uiteengezet. Hij besluit daaruit dat de gelijkheid onder de rechtzoekenden voor de wet is verbroken en dat er schending is van de artikelen 10 en 11 van Grondwet alsmede van de artikelen 6.1, 6.3 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

A.2. De Ministerraad herinnert aan de bewoordingen van het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit nr. 22 voorafgaat en leidt daaruit af dat het koninklijk besluit gegrond is op objectieve en redelijke criteria van onderscheid, en dat de in artikel 1 bedoelde veroordeelden zich van de andere categorieën van personen onderscheiden doordat zij zich niet in staat hebben getoond hun eigen zaken te beheren. De maatregel zou evenredig zijn met het nagestreefde doel dat erin bestaat de veiligheid van derden te vrijwaren. De rechter kan weliswaar het verbod in de tijd niet beperken, maar de veroordeelde kan steeds een rehabilitatie verkrijgen die de straf voor de toekomst uitwist, zodat het beroepsverbod op hem niet meer van toepassing is.

De Ministerraad voegt eraan toe dat er geen sprake kan zijn van een inbreuk op de individualisering van de straffen, noch van een schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, aangezien het beroepsverbod een veiligheidsmaatregel is die niet met een straf kan worden gelijkgesteld. Hij is van oordeel dat het verbod om bepaalde functies in een vennootschap uit te oefenen, niet gelijkstaat met een verbod om zich te verenigen.

Hij wijst op het bestaan van een wetsvoorstel dat ertoe strekt het automatisch karakter van het verbod op te heffen en dat aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent.

A.3. De beklaagde repliceert dat de maatregel is genomen toen de faillissementen, die minder talrijk waren, als ontierend werden beschouwd. Hij wijst op de evolutie die het strafrecht sedertdien heeft ondergaan, op de ontwikkeling van de rechten van de verdediging en op de verankering van de rechten van de mens, waaronder het recht op arbeid.

Hij beklemtoont dat de schendingen die hij betwist nergens anders voorkomen in de strafrechtelijke, gerechtelijke, administratieve, fiscale en economische co-ercitieve bepalingen.

Hij betwist de pertinentie van het argument van de rehabilitatie : deze veronderstelt een proeftijd van vijf jaar en de inachtneming van zware voorwaarden en kan de tekortkomingen van de maatregel zelf niet goedmaken.

Gesteld dat men het verbod als een veiligheidsmaatregel kan beschouwen, dan onderscheidt het onbeperkte karakter ervan en de ontstentenis van een rechtspleging op tegenspraak het van de veiligheidsmaatregelen die op fiscaal, administratief of tuchtrechtelijk vlak worden genomen.

A.4. De Ministerraad antwoordt met te herinneren aan het feit dat geen enkel grondwettelijk of strafrechtelijk beginsel vereist dat een « veiligheidsmaatregel » voorkomt in een veroordelingsvonnis of dat degene op wie het vonnis betrekking heeft zich voor een rechtbank zou kunnen verdedigen ten aanzien van de toepassing van de maatregel op zijn persoon. De enige vraag is of het betwiste systeem een onverantwoord onderscheid teweegbrengt, wat niet het geval is op grond van het nagestreefde doel, dat erin bestaat het vertrouwen in de handel te verzekeren.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag, geherformuleerd door het Hof, luidt :

« Worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 6.1, 6.3 et 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, geschonden door de bepalingen die zijn vervat in het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934, bekrachtigd door de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, die, in geval van veroordeling van een beklagde wegens bankbreuk, oplichting, uitgifte van cheques zonder dekking, tot een gevangenisstraf van ten minste drie maanden, zelfs voorwaardelijk, voorzien in een verbod tot uitoefening van de functie van zaakvoerder van een personenvennootschap met beperkte aansprakelijkheid of van bestuurder van een naamloze vennootschap, doordat :

- die veroordeling is uitgesproken zonder dat de veroordeelde is gedagvaard, noch is verzocht zich daarover te verklaren,
- zij niet is vermeld in het dictum van de beslissing tot veroordeling en niet het gevolg is van een rechtspleging op tegenspraak,
- zij niet gepaard gaat met enige beperking in de tijd,
- zij inbreuk maakt op het beginsel van de individualisering van de straffen,
- zij inbreuk maakt op de vrijheid van vereniging van de veroordeelde en op de duurzame uitoefening van een beroepsactiviteit ? »

B.2. Vermits de aangevoerde discriminerende behandeling vervat is in de artikelen 1 en *1bis* van het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 « waarbij aan bepaalde veroordeelden en aan de gefailleerden verbod wordt opgelegd bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen en waarbij aan de rechtbanken van koophandel de bevoegdheid wordt toegekend dergelijk verbod uit te spreken », beperkt het Hof zijn toetsing tot die bepalingen.

B.3. Artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 voert van rechtswege een verbod in tot het uitoefenen van « de functie van beheerder, commissaris of zaakvoerder in een vennootschap op aandelen, besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, coöperatieve vennootschap, enige functie waarbij macht wordt verleend om een van die vennootschappen te verbinden, [en] de functies van aangestelde voor het beheer van een Belgisch filiaal bedoeld in artikel 198, tweede lid, van de op 30 november 1935 gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen ».

Dat verbod geldt ten aanzien van personen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste drie maanden, zelfs voorwaardelijk, voor een van de in artikel 1, *litterae* a tot h, opgesomde misdrijven.

B.4. In het verslag aan de Koning dat het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 voorafgaat, is de doelstelling van het besluit als volgt omschreven :

« Om het vertrouwen in bedoelde instellingen [ bedoeld zijn de vennootschappen die een beroep doen op de spaargelden van derden -] te versterken komt het er op aan het bestuur, het toezicht en het beheer er van te ontzeggen aan onwaardige personen, wier gebrek aan rechtschapenheid duidelijk blijkt of aan personen, zoals gefailleerden, die, waar ze zich ongeschikt hebben betoond om hun eigen zaken te beheren, niet zonder gevaar geroepen kunnen worden om andermans belangen waar te nemen.

[...]

De veroordeelingen, in artikel 1 van het ontwerp opgesomd, worden slechts uitgesproken voor feiten die niet strooken met de meeste elementaire eerlijkheid, of voor feiten waaruit blijkt dat de persoon, die ze beging, tot het beheeren van een handelszaak of nijverheidsbedrijf onbevoegd is.

De feiten moeten reeds van vrij ernstigen aard zijn, daar het verbod slechts kan toegepast worden, indien de uitgesproken straf een vrijheidsstraf is van ten minste drie maanden. Of de straf al dan niet voorwaardelijk was doet weinig ter zake. Eenerzijds wordt een veroordeeling tot drie maanden gevangenisstraf, zelfs met uitstel, nooit uitgesproken voor een gering vergrijp; anderzijds ware het onrechtvaardig het verbod te doen afhangen van een omstandigheid vreemd aan het gepleegd vergrijp, bijvoorbeeld van een vroegere veroordeeling tot een correctionele boete uit hoofde van een politieovertreding op het wegverkeer.

[...]

Het verbod begint den dag waarop de beslissing kracht van gewijsde heeft verkregen; overeenkomstig het gemeen recht doet het eerherstel van den veroordeelde het verbod ophouden (art. 7 der wet van 25 April 1896).

Het verbod treft ook, krachtens artikel 2, de personen die, veroordeeld in het buitenland, hun werkzaamheid in België komen uitoefenen. [...]

In verband met de redenen, die dit verbod wettigen, moet het zelfs van toepassing zijn op hen, die vóór het van kracht worden van het tegenwoordig besluit veroordeeld zijn geworden. Bovendien heeft het verbod hier niet het karakter van een straf, maar van eene burgerlijke onbekwaamheid waaraan artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht vreemd is. [...] » (*Belgisch Staatsblad*, 27 oktober 1934, pp. 5768-5769)

B.5. Die oorspronkelijke doelstelling is bij wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering uitgebreid met het oog op « de strijd tegen de koppelbazen en meer algemeen voor de gezondmaking van de handelsfunctie » (*Gedr. St.*, Senaat, 1977-1978, nr. 415-1, p. 46).

Naast de wijziging van het opschrift van het koninklijk besluit nr. 22 en de vervanging van

artikel 1 - dat op een aantal punten afwijkt van de vorige bepaling, maar de basisregels ervan ongewijzigd laat - werd door artikel 84 van de wet van 4 augustus 1978 een artikel *1bis* ingevoegd in het koninklijk besluit nr. 22.

Artikel *1bis* verruimt, voor de daders of mededaders van een eenvoudige of bedrieglijke bankbreuk veroordeeld tot een vrijheidsberovende straf van ten minste drie maanden, het in artikel 1 bedoelde verbod tot een verbod van uitoefening, persoonlijk of door een tussenpersoon, van een koopmansbedrijf.

B.6. Uit de aard van de in artikel 1, *litterae* a tot h, en artikel *1bis* opgesomde misdrijven blijkt dat het telkens gaat om strafbare feiten die de dader als onbetrouwbaar doen overkomen voor het uitoefenen van bepaalde commerciële activiteiten. De wetgever heeft derhalve een onderscheid gemaakt dat steunt op een objectief criterium dat redelijk verband houdt met het beoogde doel, ook al kunnen er andere strafbare feiten zijn die eveneens het vertrouwen zouden kunnen schokken.

B.7. Evenwel dient te worden onderzocht of de maatregelen genomen ten aanzien van de in de artikelen 1 en *1bis* bedoelde personen niet klaarblijkelijk onevenredig zijn met het nagestreefde doel.

Die maatregelen vormen voor de personen die ze ondergaan een zeer ernstige beperking van de vrijheid van handel en nijverheid.



Het beroepsverbod is het automatische gevolg van de strafrechtelijke veroordeling; het is - behalve in geval van eerherstel - onbeperkt in de tijd, ongeacht de ernst van het misdrijf; het dient niet te worden gevorderd door het openbaar ministerie en er dient geen debat over te worden gevoerd; het vloeit voort uit een vonnis dat op dat punt niet is gemotiveerd.

Dergelijke modaliteiten gaan verder dan wat noodzakelijk is om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

Het blijkt niet dat het vertrouwen in de handel, dat het door de wetgever nagestreefde doel is, niet voldoende zou zijn gewaarborgd wanneer over het beroepsverbod een debat wordt gevoerd na afloop waarvan de rechter de duur ervan kan bepalen bij een gemotiveerde beslissing.

Hieruit volgt dat de bepalingen waarin de artikelen 1 en *1bis* voorzien de evenredigheidstoets niet kunnen doorstaan.

B.8. De prejudiciële vraag moet bevestigend worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 1 en *1bis* van het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934, respectievelijk vervangen en ingevoegd bij de artikelen 83 en 84 van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre zij automatische en niet in de tijd beperkte beroepsverboden instellen.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 juli 1998.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior