

Rolnummers 1346 en 1634

Arrest nr. 128/99
van 7 december 1999

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 30^{ter} van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Verviers.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en G. De Baets, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

a. Bij vonnis van 8 juni 1998 in zake de b.v.b.a. Entreprises J.M. Hennen tegen de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (R.S.Z.), waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 16 juni 1998, heeft de Arbeidsrechtbank te Verviers de volgende prejudiciële vragen gesteld :

In hoofdorde :

« Schendt artikel 30^{ter} van de wet van 27 juni 1969 [tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders] de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in samenhang gelezen met de algemene rechtsbeginselen zoals het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, in zoverre de verzetdoende vennootschap een Belgisch rechtscollege zou kunnen worden ontnomen dat over voldoende rechtsmacht beschikt voor een daadwerkelijke toetsing van de zaak en van de beslissing, en bijgevolg aldus verstoken zou zijn van de inachtneming van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie ? »

In ondergeschikte orde :

« Schendt artikel 30^{ter} van de [zelfde] wet van 27 juni 1969 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de verzetdoende vennootschap verstoken zou kunnen zijn van de inachtneming van bepaalde algemene rechtsbeginselen zoals het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en, in samenhang daarmee, het beginsel van de personalisering van de niet-privaatrechtelijke straffen ? »

Die zaak is ingeschreven onder nummer 1346 van de rol van het Hof.

b. Bij vonnis van 22 februari 1999 in zake de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid tegen de n.v. Radermacher, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 4 maart 1999, heeft de Arbeidsrechtbank te Verviers de volgende prejudiciële vragen gesteld :

In hoofdorde :

« Schendt artikel 30^{ter} van de wet van 27 juni 1969 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de algemene rechtsbeginselen (waaronder het redelijkheidsbeginsel

en het evenredigheidsbeginsel) die de wetgever en de administratie worden opgelegd, en in samenhang gelezen met artikel 6 van het internationale Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of met artikel 14 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten;

in zoverre de verwerende vennootschap hier een straf wordt ontzegd die door de administratie en door de rechter kan worden aangepast op basis van beginselen en gewoonten van de personalisering van de straffen in het niet-privaatrecht ? »

In ondergeschikte orde :

« Schendt artikel 30^{ter} van de wet van 27 juni 1969 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de algemene rechtsbeginselen (waaronder het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel) die de wetgever en de administratie worden opgelegd, en in samenhang gelezen met artikel 6 van het internationale Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of met artikel 14 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten;

in zoverre de verwerende vennootschap hier de toegang tot een Belgisch rechtcollege wordt ontzegd dat over voldoende rechtsmacht beschikt om een daadwerkelijke controle uit te oefenen op de beroving van 930.000 frank die haar door de administratieve overheid, de R.S.Z., is opgelegd ? »

Die zaak is ingeschreven onder nummer 1634 van de rol van het Hof.

c. Voormelde prejudiciële vragen werden bij beschikking van 10 november 1999 geherformuleerd.

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

Voor de Arbeidsrechtbank wordt ten aanzien van twee vennootschappen de betaling gevorderd van bedragen die hun zijn opgelegd door de R.S.Z. ter uitvoering van artikel 30^{ter}, § 6, van de wet van 27 juni 1969 omdat zij niet de verplichting in acht hebben genomen een dagboek bij te houden van de werknemers op de bouwplaats (artikel 30^{ter}, § 4) en voorafgaandelijk de R.S.Z. in kennis te stellen van het bestaan van een bouwplaats en van de namen van de onderaannemers die daar moeten werken (artikel 30^{ter}, § 5).

De verwijzende rechter werpt ambtshalve de voormelde vragen op.

III. De rechtspleging voor het Hof

a) In de zaak met rolnummer 1346

Bij beschikking van 16 juni 1998 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.

Bij beschikking van 14 juli 1998 heeft de voorzitter in functie de termijn voor het indienen van een memorie verlengd tot 30 september 1998.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 15 juli 1998 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking van 14 juli 1998.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 augustus 1998.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 22 september 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 26 november 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moest worden gewezen, verlengd tot 16 juni 1999.

b) In de zaak met rolnummer 1634

Bij beschikking van 4 maart 1999 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.

Bij beschikking van 10 maart 1999 heeft voorzitter M. Melchior de termijn voor het indienen van een memorie tot dertig dagen en de termijn voor het indienen van een memorie van antwoord tot vijftien dagen verkort.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 12 maart 1999 ter post aangetekende brieven; van de beschikking van 10 maart 1999 is kennisgegeven bij dezelfde brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 april 1999.

Memories zijn ingediend door :

- de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, Waterloolaan 76, 1000 Brussel, en de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 7 april 1999 ter post aangetekende brief;

- de n.v. Radermacher, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 4650 Grand-Rechain, rue de la Halle 17, bij op 9 april 1999 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 23 april 1999 ter post aangetekende brieven.

De n.v. Radermacher heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 11 mei 1999 ter post aangetekende brief.

c) *In de twee zaken*

Bij beschikking van 10 maart 1999 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Bij beschikking van 26 mei 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 16 december 1999.

Bij beschikking van 19 oktober 1999 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 10 november 1999, nadat het de prejudiciële vragen had geherformuleerd.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 19 oktober 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 10 november 1999 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Strongylos, advocaat bij de balie te Luik, voor de n.v. Radermacher;

. Mr. S. Hankard, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. J. Hody, advocaat bij de balie te Luik, voor de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en M. Bossuyt verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken 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 -

Ten gronde

Standpunt van de Ministerraad en van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid

A.1. De Ministerraad merkt in de eerste plaats op dat de wetgever, doordat hij de in artikel 30^{ter}, § 6, bedoelde sancties heeft uitgevaardigd, « de ‘ zwartwerkers ’ die aan hun sociale verplichtingen ontsnappen heeft willen bestrijden », waarbij een doeltreffend systeem afschrikkende sancties impliceert.

A.2. In de memorie wordt vervolgens de in het geding zijnde wetgeving vergeleken met de wet van 30 juni 1971 op de administratieve geldboeten, waarbij het ondergeschikte karakter van dat onderzoek wordt onderstreept, omdat die wetgeving niet in de prejudiciële vragen wordt bedoeld.

Wat betreft de voormelde wet – betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten -, merkt de Ministerraad op dat die niet van toepassing is op de aannemers als dusdanig en de aan de verwijzende rechter voorgelegde inbreuken niet dekt; hij merkt bovendien op dat laatstgenoemde, aangezien ze niet strafrechtelijk kunnen worden gestraft, niet vergeleken kunnen worden met die welke zijn bedoeld in de wet van 30 juni 1971, waarvan artikel 1 immers vereist dat « de feiten voor strafvervolg vatbaar zijn ».

A.3. Wat betreft de evenredigheid van artikel 30^{ter}, merkt de Ministerraad in de eerste plaats op dat de R.S.Z. een eerste verzuim ten aanzien van artikel 30^{ter} niet bestraft – aangezien in dat geval immers een eenvoudige waarschuwing wordt gestuurd – en dat het in het geval van recidive is dat de straffen streng worden toegepast.

In de memorie wordt, enerzijds, onderstreept dat het strafrecht zijnerzijds eveneens het voordeel van de gunstmaatregelen weigert aan gewoontemisdadigers en dat, anderzijds, de zwaarte van de sanctie een doorslaggevende afschrikkende rol speelt, temeer daar de door de sociale inspecteurs uitgevoerde controles slechts sporadisch kunnen zijn.

Ten slotte wordt de willekeur van de administratie onmogelijk gemaakt, aangezien de wetgever het bedrag van de sanctie heeft vastgesteld, doordat hij, naar gelang van het geval, bepaalt dat de som evenredig is met het aantal niet vermelde werknemers of ingesloten is tussen een minimum- en een maximumbedrag.

A.4. De Ministerraad analyseert ten slotte de door de verwijzende rechter geciteerde rechtspraak, zowel die van het Hof van Cassatie als die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Wat betreft de arresten van het Europees Hof, wordt aangevoerd dat die, naar gelang van het geval, ofwel niet relevant zijn, ofwel precies hebben besloten tot de ontstentenis van schending van artikel 6 van het Europees Verdrag.

A.5. In een gemeenschappelijk ingediende memorie in de zaak met rolnummer 1634 verwijzen de Ministerraad en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid naar de memorie die is neergelegd in de zaak met rolnummer 1346 door de Ministerraad en die hiervoor is samengevat.

Standpunt van de n.v. Radermacher (zaak met rolnummer 1634)

A.6. Wat betreft de eerste vraag, in verband met het niet moduleerbare karakter van de sanctie, wordt in de memorie verwezen naar verscheidene arresten van het Hof waarin het onevenredige karakter wordt bekritiseerd van wetsbepalingen die in administratieve geldboeten voorzien; de in die arresten door het Hof gevolgde redenering zou *a fortiori* te dezen van toepassing zijn, aangezien het in het geding zijnde artikel 30ter niet de in de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten bedoelde waarborgen biedt, in het bijzonder het verhoor van de overtreder, terwijl die beide wetgevingen gemeenschappelijk hebben dat zij « een ‘ frauduleuze ’ gedraging van de overtreder door middel van een bijzonder zware geldelijke sanctie bestraffen ».

Ten aanzien van de in artikel 18 van de wet van 21 januari 1985 nagestreefde doelstelling – namelijk de « echte koppelbazen » te bestraffen -, is artikel 30ter, § 6, een onevenredige maatregel; hij strekt ertoe ondernemers te bestraffen die, zoals de auteur van de memorie, « geen enkel onrechtmatig doel nastreven en zich evenmin willen onttrekken aan hun sociaalrechtelijke verplichtingen, aangezien al het personeel in alle opzichten een regelmatige situatie kent ».

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van het Arbitragehof (Arbitragehof, nr. 72/92) volgt dat de door de wetgever aan een maatregel gegeven kwalificatie moet worden overschreden en dat de sanctie vervat in artikel 30ter moet worden beschouwd als van strafrechtelijke aard; de inachtneming van artikel 6.2 van het Europees Verdrag, van de algemene beginselen van het strafrecht en van de rechten van de verdediging moet bijgevolg gewaarborgd zijn.

A.7. Wat betreft de tweede vraag met betrekking tot de ontstentenis van daadwerkelijke jurisdictionele controle op een maatregel van ontzegging van goederen die is opgelegd door een administratieve overheid, voert de n.v. Radermacher, die verwijst naar artikel 580 van het Gerechtelijk Wetboek en naar het geschil van volle rechtsmacht dat bij die bepaling aan de arbeidsrechtbanken wordt toevertrouwd, aan dat « het feit dat aan de rechtscolleges niet wordt toegestaan zich uit te spreken over de hoogte van een straf erop neer zou komen dat aan de administratie volle rechtsmacht wordt verleend ».

In de memorie wordt onderstreept dat de wetgever, naar aanleiding van de door het Hof uitgesproken arresten in verband met de wet van 30 juli 1971, die wet heeft gewijzigd teneinde de ambtenaren en de arbeidsrechtbanken toe te staan verzachtende omstandigheden toe te passen.

A.8.1. In haar memorie van antwoord weerlegt de n.v. Radermacher de argumentering van de Ministerraad en de R.S.Z. volgens welke de wet van 30 juni 1971, zowel als de desbetreffende rechtspraak van het Hof, van deze zaak zou moeten worden onderscheiden. Enerzijds, wordt, naast de door de wet van 30 juni 1971 vastgestelde

administratieve geldboeten, aangenomen dat specifieke teksten voorzien in « autonome » administratieve geldboeten; anderzijds, gezien artikel 35 van de wet van 27 juni 1969, is het verkeerd te zeggen dat de in het geding zijnde feiten niet voor strafvervolging vatbaar zijn.

In de memorie van antwoord wordt eveneens het gedeeltelijke en onvolledige karakter bekritiseerd van de door de andere partijen gemaakte verwijzingen naar de rechtspraak van het Hof, met name doordat nergens gewag wordt gemaakt van de arresten van 14 juli 1997 en 24 februari 1999.

A.8.2. Bovendien wordt in de memorie de stelling van de andere partijen betwist volgens welke de toepassing van de in artikel 30ter bedoelde maatregelen geen enkel element van opzet zou vooropstellen, aangezien die stelling steeds « door de hele rechtspraak en rechtsleer die ter zake van toepassing zijn » wordt veroordeeld.

Eenzijds, zou, in de veronderstelling dat het misdrijf moet worden beschouwd als een materieel delict, geen enkel misdrijf aan de n.v. Radermacher verweten kunnen worden, aangezien die te haren voordele, zowel in feite als in rechte, een onoverkomelijke dwaling kon aanvoeren.

Anderzijds, vereisen zowel de rechtsleer als de rechtspraak van het Hof van Cassatie het bestaan van een algemeen opzet, dit wil zeggen de frauduleuze bedoeling om zich aan zijn verplichtingen te onttrekken, die te dezen niet bestaande zijn. Volgens de voornoemde partij zou het tegenovergestelde beweren neerkomen op een contradictie, in zoverre « de ‘ burgerlijke ’ straf van artikel 30ter een strengere en meer restrictieve regeling zou kennen dan de strafbepalingen van artikel 35 [van de wet van 27 juni 1969] ».

A.8.3. Ten slotte, wat betreft de evenredigheid van artikel 30ter, betwist de n.v. Radermacher zowel het reduceren van het probleem tot de enkele recidive als de draagwijdte van de mogelijkheid, voor de R.S.Z., om zich tot een waarschuwing te beperken; die partij is bovendien van mening dat de Ministerraad en de R.S.Z. een « echte gerechtelijke bekentenis » doen, door te verklaren dat « de rechter niet bevoegd is voor de opportuniteitsbeoordeling ten aanzien van de administratie ».

- B -

B.1.1. Het Hof heeft de prejudiciële vragen als volgt geherformuleerd :

« Schendt artikel 30ter van de wet van 27 juni 1969 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met de algemene rechtsbeginselen, in zoverre de personen die, wegens de niet-inachtneming van de paragrafen 4 en 5 van die bepaling, de in paragraaf 6, A en B, daarvan bedoelde boetes verschuldigd zijn, verstoken zijn van een daadwerkelijke juridische toetsing die het de rechter, ten aanzien van die boetes, mogelijk maakt, enerzijds, verzachtende omstandigheden in aanmerking te nemen en, anderzijds, het bedrag ervan evenredig te maken naar gelang van de ernst van de gepleegde inbreuk ? »

B.1.2. De aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 30ter van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders; uit de motieven van die vragen alsmede uit hun onderwerp volgt echter dat enkel de paragrafen 4, 5, 6, A en B, ervan in het geding zijn. Die bepalen :

« Art. 30ter. [...] »

§ 4. Iedere onderaannemer heeft de verplichting om dagelijks aan de hoofdaannemer de lijst over te maken van de werknemers die hij tewerkstelt op de werf, alsook alle terzake noodzakelijke inlichtingen. Iedere hoofdaannemer heeft de verplichting om op elke werf een dagboek bij te houden dat vooraf op elke bladzijde wordt geïllustreerd en geparafereerd door de diensten van de Sociale Inspectie van het Ministerie van Sociale Voorzorg en waarin alle werknemers worden vermeld die er zijn tewerkgesteld. De Koning bepaalt, op voorstel van de Minister die bevoegd is voor de Sociale Voorzorg, het model en de kenmerken van dit dagboek, de bijzondere voorwaarden voor het bijhouden ervan, evenals de inlichtingen die er moeten in voorkomen.

Dit dagboek moet door de hoofdaannemer worden bewaard gedurende 5 jaar vanaf de laatste inschrijving die erin opgenomen is, en dit op de plaats waar hij overeenkomstig het koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978 met betrekking tot het bijhouden van de sociale documenten, deze documenten moet bijhouden of op de plaats waar hij deze zou moeten bijhouden indien dit besluit op hem van toepassing was. Dit dagboek moet onverwijld worden overhandigd aan elke door de Koning aangeduide ambtenaar die erom verzoekt.

[...]

§ 5. Alvorens een werf te beginnen moet iedere hoofdaannemer volgens de door de Koning bepaalde modaliteiten, aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid alle inlichtingen verstrekken die nodig zijn om de belangrijkheid van de werf te ramen en er, in voorkomend geval, in welk stadium ook, de onderaannemers van te identificeren. Indien tijdens de uitvoering van de werkzaamheden andere onderaannemers moeten tussenkomen, moet de hoofdaannemer voorafgaandelijk voormelde Rijksdienst hiervan verwittigen.

Daartoe moet iedere onderaannemer die op zijn beurt een beroep doet op een andere onderaannemer, voorafgaandelijk de hoofdaannemer daarvan schriftelijk in kennis stellen.

§ 6. A. De hoofdaannemer die geen dagboek bijhoudt zoals bedoeld in § 4, of die nalaat er een werknemer in te vermelden of die er foute vermeldingen in aanbrengt of bepaalde vermeldingen weglaat, moet aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid een som betalen gelijk aan het drievoud van de bijdragen voorzien in artikel 38, §§ 2 en 3, van de wet van 29 juni 1981 houdende vaststelling van de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, en berekend op basis van het gemiddeld maandelijks minimuminkomen dat is vastgesteld in een collectieve arbeidsovereenkomst gesloten in de Nationale Arbeidsraad. Deze som wordt vermenigvuldigd met het aantal werknemers dat niet voorkomt in het dagboek of die er moesten in voorkomen ingeval geen dagboek bestaat of wordt bijgehouden, alsook met het aantal foute of weggelaten vermeldingen.

Dezelfde som is verschuldigd door de onderaannemer die nagelaten heeft de bij § 4 voorgeschreven lijst en inlichtingen aan de hoofdaannemer mee te delen. Indien de door voormelde Rijksdienst in hoofde van de hoofdaannemer geëiste som het gevolg is van de nalatigheid van de onderaannemer, wordt deze som verminderd met die welke voor deze nalatigheid daadwerkelijk door de onderaannemer werd betaald aan voormelde Rijksdienst.

De Koning bepaalt de voorwaarden en de modaliteiten voor de toepassing van deze bepaling wat het in § 4bis bedoeld document betreft.

B. De hoofdaannemer die niet handelt overeenkomstig de verplichtingen van § 5, is aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid een som verschuldigd die minstens gelijk is aan 5 pct. van het totaal bedrag der werkzaamheden, exclusief de belasting over de toegevoegde waarde, die niet aan voormelde Rijksdienst werden gemeld en maximaal 5 pct. van het totaal bedrag der werkzaamheden, exclusief belasting over de toegevoegde waarde die hem op de betrokken werf zijn toevertrouwd. De som die van de hoofdaannemer geëist wordt, wordt verminderd met het bedrag dat daadwerkelijk werd betaald aan de Rijksdienst door de onderaannemer met toepassing van de bepaling van het hierna volgende lid.

De onderaannemer die zich niet schikt naar de bepalingen van § 5, tweede lid, is aan de Rijksdienst een som verschuldigd gelijk aan 5 pct. van het totaal bedrag der werkzaamheden, exclusief de belasting over de toegevoegde waarde, die hij heeft toevertrouwd aan zijn onderaannemer of aan zijn onderaannemers op de betrokken werf.

[...] »

B.2. Aan het Hof wordt gevraagd of het niet discriminerend is dat de personen die, wegens de niet-inachtneming van de paragrafen 4 en 5 van artikel 30^{ter}, de in paragraaf 6, A en B, van die bepaling bedoelde geldboeten verschuldigd zijn, in tegenstelling tot de daders van andere inbreuken, verstoken zijn van een jurisdictionele toetsing die de rechter ertoe in staat stelt, enerzijds, rekening te houden met verzachtende omstandigheden en, anderzijds, het bedrag van die geldboeten te moduleren naar gelang van de ernst van de gepleegde inbreuk.

B.3. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4. Artikel 30^{ter} is ingevoegd in de wet van 27 juni 1969 bij artikel 18 van de wet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, dat de enige bepaling vormde van afdeling 3 van hoofdstuk III van die wet, een afdeling met als opschrift «Maatregelen tot bestrijding van de koppelbazen»; artikel 30^{ter} is herhaaldelijk gewijzigd en, in het bijzonder, wat de in het geding zijnde paragrafen betreft, door de wetten van 20 juli 1991 en 6 augustus 1993.

Artikel 30^{ter}, § 4, legt elke hoofdaannemer de verplichting op om op elke bouwplaats een dagboek bij te houden waarin alle werknemers worden vermeld die er zijn tewerkgesteld; paragraaf 6, A, van hetzelfde artikel bestraft de niet-inachtneming van die verplichting, alsmede het onjuiste of onvolledige bijhouden van het dagboek, met een geldboete die gelijk is aan het drievoud van de ontdoken bijdragen, die wordt vermenigvuldigd met het aantal in het geding zijnde werknemers of vermeldingen.

Artikel 30^{ter}, § 5, legt elke hoofdaannemer de verplichting op om aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (R.S.Z.), vóór het opstarten van elke bouwplaats, de inlichtingen te verstrekken die nodig zijn om de belangrijkheid van de bouwplaats te ramen en, in voorkomend geval, de onderaannemers ervan te identificeren; paragraaf 6, B, van hetzelfde artikel bestraft de niet-inachtneming van die verplichting met een geldboete die gaat van 5 pct. van het totale bedrag van de niet-aangegeven werkzaamheden (minimale geldboete) tot 5 pct. van het totale bedrag van de werkzaamheden die hem zijn toevertrouwd op de in het geding zijnde bouwplaats (maximale geldboete).

B.5.1. Zoals het opschrift van de afdeling waarin het voorkomt aangeeft, strekt artikel 30^{ter} ertoe in te spelen op een situatie die, vooral in de bouwnijverheid, het de koppelbazen mogelijk maakt ongestraft de parafiscale lasten te omzeilen (*Parl. St.*, Senaat, 1984-1985, nr. 757/1, p. 9). Zo ook wordt, wat betreft de verplichting om een dagboek bij te houden, opgemerkt (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1040/1, p. 10) dat dit «ertoe [strekt de mogelijkheden van fraude te verminderen en] de doeltreffendheid van de controles te verbeteren».

B.5.2. Wat betreft geldboeten die worden verbonden aan de niet-inachtneming van de in de paragrafen 4 en 5 bedoelde verplichtingen, wilde de wetgever daaraan een ontradend gevolg verlenen, waaraan in volgende bewoordingen is herinnerd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 augustus 1993 (*ibid.*, p. 11), waarbij de mogelijkheid tot het uitspreken van een eenvoudige waarschuwing is beperkt :

«Hetzelfde artikel 30^{ter}, § 6, wordt gewijzigd wat betreft de waarschuwingsprocedure, ingevoegd bij de wet van 21 juli 1991, teneinde, voor ambtenaren en agenten belast met het toezicht op het naleven van door deze wet opgelegde verplichtingen, de mogelijkheid te beperken tot het gebruik maken van deze procedure bij het vaststellen van inbreuken op de door de §§ 4 en 5 van artikel 30^{ter} opgelegde verplichtingen.

Er blijkt inderdaad dat te vaak van deze procedure gebruik wordt gemaakt om het opleggen van geldelijke sancties in hoofde van de hoofdaannemers die de door artikel 30^{ter} opgelegde verplichtingen niet naleven, te vermijden.

Het is echter duidelijk dat een dergelijke praktijk in aanzienlijke mate de doeltreffendheid van de strijd tegen de koppelbazen en de opbrengst van de geldelijke sancties aantasten.

De sancties moeten inderdaad een afschrikwekkend effect opleveren, welke op heden in grote mate wordt afgezwakt door het systematisch gebruik van de waarschuwingsprocedure. »

Wat de verzachtende omstandigheden betreft

B.6. Artikel 30^{ter}, § 6, van de wet van 27 juni 1969 bestraft met de verplichting de sommen te betalen die erin worden gepreciseerd de niet-inachtneming van de regels bedoeld in de paragrafen 4 en 5 van hetzelfde artikel.

Bovendien bestraft artikel 35, eerste lid, van dezelfde wet, onder andere, «de werkgever, zijn aangestelden of lasthebbers die zich niet schikken naar de bepalingen voorgeschreven door [deze] wet » met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van 26 tot 500 frank, of met een van die straffen alleen; die straffen zijn bijgevolg van toepassing in geval van niet-inachtneming van de in de paragrafen 4 en 5 van artikel 30^{ter} voorgeschreven verplichtingen.

Ten slotte verklaart artikel 38 van dezelfde wet dat alle bepalingen van het Strafwetboek, met uitzondering van hoofdstuk V, maar met inbegrip van artikel 85, van toepassing zijn op de in de wet bedoelde misdrijven.

B.7. Wanneer de wetgever oordeelt dat sommige tekortkomingen ten aanzien van wettelijke verplichtingen moeten worden bestraft, dan behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid om voor strafsancities of voor administratieve sancities te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancities kan niet worden geacht op zich een discriminatie in te voeren.

Wanneer echter eenzelfde tekortkoming ten aanzien van wettelijke verplichtingen het voorwerp uitmaakt, nu eens van strafsancities, dan weer van administratieve sancities, dan is het

verschil in behandeling dat daaruit zou kunnen voortvloeien slechts toelaatbaar indien het in redelijkheid is verantwoord.

B.8. Terwijl de wet 27 juni 1969 feiten bestraft waarop strafsancties staan, voert zij een stelsel in dat twee vergelijkbare categorieën van personen verschillend behandelt.

De persoon die door de arbeidsauditeur voor de correctionele rechtbank wordt vervolgd wegens schending van artikel 30ter, § 4 of § 5, van de wet van 27 juni 1969 kan, indien verzachtende omstandigheden voorhanden zijn, een straf worden opgelegd die lichter is dan het wettelijke minimum, aangezien artikel 38 van dezelfde wet artikel 85 van het Strafwetboek toepasselijk maakt.

De persoon die een overtreding van dezelfde bepaling heeft begaan, wiens dossier door de arbeidsauditeur werd geseponeerd en aan wie een administratieve geldboete werd opgelegd, kan dezelfde maatregel niet genieten: de arbeidsrechtbank kan die persoon geen geldboete opleggen die lager is dan het wettelijke minimum, en dit terwijl, wegens de omstandigheden, het bedrag van de geldboete onevenredig zou lijken.

B.9. Uit wat voorafgaat volgt dat de prejudiciële vragen bevestigend dienen te worden beantwoord, in zoverre diegene die voor de arbeidsrechtbank verschijnt, wegens schending van artikel 30ter, §§ 4 of 5, geen geldboete kan worden opgelegd die minder bedraagt dan het in artikel 30ter, § 6, A of B, bedoelde wettelijke minimum, terwijl, voor een overtreding van dezelfde bepaling, diegene die voor de correctionele rechtbank verschijnt, de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek kan genieten.

Wat het moduleren van het bedrag van de administratieve geldboeten betreft

B.10. In de prejudiciële vragen wordt in de tweede plaats de vraag opgeworpen naar de bestaanbaarheid met het gelijkheidsbeginsel doordat de arbeidsrechtbank, waarbij op artikel 30ter, § 6, van de wet van 27 juni 1969 gebaseerde administratieve geldboeten aanhangig zijn gemaakt, het bedrag daarvan niet kan aanpassen.

B.11. Artikel 30^{ter}, § 6, bestraft de niet-inachtneming van de paragrafen 4 en 5 van hetzelfde artikel met de verplichting sommen te betalen die respectievelijk zijn vastgesteld op het drievoud van de ontdoken bijdragen vermenigvuldigd met het aantal werknemers en op een percentage van het bedrag van de werkzaamheden, waarbij in dat laatste geval in een minimum en een maximum is voorzien. Bovendien voorziet paragraaf 6, C, van datzelfde artikel in de mogelijkheid voor de administratie om een waarschuwing te geven onder de voorwaarden die in het tweede lid nader zijn bepaald en die bij de wet van 9 augustus 1993 zijn beperkt.

B.12. Het staat de wetgever vrij aan de administratie de taak toe te vertrouwen om inbreuken op de sociale wetgeving te vervolgen en te bestraffen. Hij mag ook bijzonder zware straffen opleggen in sectoren waar de omvang en de frequentie van de fraude het algemeen belang ernstig aantasten. Hij kan tevens aan de ambtenaren de zorg overlaten, enerzijds, om de omstandigheden te beoordelen die het mogelijk maken zich te beperken tot een eenvoudige waarschuwing en, anderzijds, binnen de door de wet vastgestelde perken, het bedrag van de geldboete vast te stellen in verhouding tot de vastgestelde inbreuk.

Er dient evenwel te worden nagegaan of de door de wetgever ingevoerde regeling er niet toe leidt dat aan een categorie van personen, op een discriminerende manier, het recht wordt ontzegd op een daadwerkelijk juridictioneel toezicht op de beslissing van de administratie, gewaarborgd door de Grondwet en door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.13. Luidens artikel 40 van de wet van 27 juni 1969 kan de R.S.Z. de bedragen die hem verschuldigd zijn invorderen – en met name de in artikel 30^{ter} van die wet bedoelde geldboeten – met name door dagvaarding voor de rechter. Overeenkomstig artikel 580, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek neemt de arbeidsrechtbank kennis van geschillen betreffende de verplichtingen van de werkgevers en de personen die met hen hoofdelijk aansprakelijk zijn gesteld voor de betaling van de bijdragen, die met name bedoeld zijn in de wetgeving inzake sociale zekerheid, waaronder de wet van 27 juni 1969 valt. Artikel 583, eerste lid, van hetzelfde Wetboek bepaalt zijnerzijds dat de arbeidsrechtbank kennis neemt van de toepassing der administratieve sancties bepaald bij de wetten en verordeningen bedoeld in de artikelen 578 tot 582 en bij de wet betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten.

Wanneer de arbeidsrechtbank uitspraak dient te doen over een administratieve geldboete die is gebaseerd op artikel 30^{ter}, § 6, van de wet van 27 juni 1969, moet zij nagaan of de feiten die aan die geldboete ten grondslag liggen, bewezen zijn en moet zij de wettigheid van de geldboete toetsen, maar kan zij, volgens de interpretatie die de verwijzende rechter aan die bepaling geeft en zoals laatstgenoemde zelf doet opmerken, niet verder gaan dan die toetsing en kan in het bijzonder op de in het geding zijnde administratieve beslissing geen volledig toezicht uitoefenen.

B.14. Het staat aan de wetgever te beoordelen of het aangewezen is de administratie en de rechter te dwingen tot gestrengheid wanneer een overtreding inzonderheid het algemeen belang schaadt, wat te dezen het geval is. Nu hij evenwel de administratie toestaat, in zekere mate, de omvang van de sanctie te moduleren of zich te beperken tot een waarschuwing, mag niets van wat onder haar beoordeling valt aan de controle van de rechter kunnen ontsnappen.

Hieruit volgt dat, in de interpretatie volgens welke de arbeidsrechtbank geen dergelijke controle kan uitoefenen op de geldboeten gegrond op artikel 30^{ter}, § 6, A en B, de prejudiciële vragen, op dat punt, bevestigend dienen te worden beantwoord.

B.15. Het Hof merkt evenwel op dat de tekst van de aan zijn toetsing onderworpen bepalingen zich niet ertegen verzet dat de arbeidsrechtbank, waaraan een op artikel 30^{ter}, § 6, A en B, gebaseerde geldboete is voorgelegd, een beoordelingsbevoegdheid uitoefent gelijk aan die van de administratie. In die interpretatie is er geen discriminatie.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. Artikel 30^{ter}, § 6, A en B, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre aan degene die verschijnt voor de arbeidsrechtbank, wegens schending van artikel 30^{ter}, §§ 4 of 5, van dezelfde wet, geen boete kan worden opgelegd die kleiner is dan het wettelijk minimum waarin artikel 30^{ter}, § 6, A of B, voorziet, terwijl degene die, voor een overtreding van dezelfde bepaling, voor de correctionele rechtbank verschijnt, de toepassing kan genieten van artikel 85 van het Strafwetboek.

2. Artikel 30^{ter}, § 6, A en B, van de wet van 27 juni 1969, zo geïnterpreteerd dat het de arbeidsrechtbank niet toestaat een volledige toetsing uit te oefenen op de op die bepalingen gebaseerde geldboeten, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

3. Artikel 30^{ter}, § 6, A en B, van de wet van 27 juni 1969, zo geïnterpreteerd dat het de arbeidsrechtbank toestaat een volledige toetsing uit te oefenen op de op die bepalingen gebaseerde geldboeten, 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 Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 7 december 1999.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior