

Rolnummer 1642
Arrest nr. 55/2000 van 17 mei 2000

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 583, eerste lid, en 870 van het Gerechtelijk Wetboek, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Dendermonde (afdeling Sint-Niklaas).

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*

## I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij vonnis van 10 maart 1999 in zake P. Marchand tegen de directeur-generaal van de studiedienst van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 12 maart 1999, heeft de Arbeidsrechtbank te Dendermonde de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Verzet het Grondwettelijk gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 zich al dan niet tegen de toepassing van de beginselen der burgerlijke bewijsvoering, zoals onder andere uitgedrukt in artikel 870 van het Gerechtelijk Wetboek, bij de behandeling door de arbeidsrechtbank van geschillen haar toebedeeld in artikel 583, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek (administratieve geldboeten) ? »

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

Uit een proces-verbaal van 22 juni 1994 van de sociale inspectie van Sint-Niklaas en Aalst blijkt dat de sociale inspecteurs in de serres van P. Marchand, die als activiteit « aardbeienteelt » heeft en ressorteert onder het paritair comité voor het tuinbouwbedrijf, zodat het koninklijk besluit van 30 december 1991 tot instelling van een enig sociaal document in het tuinbouwbedrijf (*Belgisch Staatsblad*, 6 maart 1992) van toepassing is, twee personen hebben aangetroffen die aardbeien plukten. Zowel die personen als P. Marchand verklaarden uitdrukkelijk op dat ogenblik niet aan het werk te zijn doch aardbeien te plukken voor eigen gebruik. Bij nazicht van het sociaal document voor de tuinbouw bleken die twee personen regelmatig ingeschreven te zijn doch niet voor de dag van de controle.

Door de arbeidsauditeur bij de Arbeidsrechtbank te Dendermonde werd op 23 februari 1996 beslist om geen vervolging in te stellen voor de feiten die voorwerp uitmaakten van het proces-verbaal van de sociale inspectie. Bij beslissing van de directeur-generaal van de studiedienst van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, aan P. Marchand betekend op 19 september 1996, werd haar een administratieve geldboete van 150.000 frank opgelegd.

Overeenkomstig artikel 8 van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, tekende P. Marchand beroep aan tegen die beslissing bij de Arbeidsrechtbank te Dendermonde.

Die stelde vast dat « de hamvraag in deze evenwel precies [is], of de twee aangetroffen personen wel waren tewerkgesteld op het ogenblik van controle door de sociaal inspecteurs. Dit werd en wordt formeel ontkend door eiseres. Er zijn *in casu* geen materiële vaststellingen van de inspecteurs die elke twijfel uitsluiten » en stelde op 10 maart 1999 de voormelde prejudiciële vraag.

## III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 12 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.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 23 maart 1999 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 april 1999.

Memories zijn ingediend door :

- P. Marchand, wonende te 9160 Lokeren, Doorndonkeindeken 43, bij op 7 mei 1999 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 7 mei 1999 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 20 mei 1999 ter post aangetekende brieven.

P. Marchand heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 16 juni 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 29 juni 1999 en 29 februari 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 12 maart 2000 en 12 september 2000.

Bij beschikking van 1 maart 2000 heeft de voorzitter in functie rechter H. Coremans als lid van de zetel vervangen door rechter M. Bossuyt.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 21 maart 2000.

Van die laatste beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 3 maart 2000 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 21 maart 2000 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Nuytinck *loco* Mr. J. De Waele, advocaten, bij de balie te Gent, voor P. Marchand;

. Mr. W. Timmermans *loco* Mr. P. Traest, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en P. Martens 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 -

### *Standpunt van P. Marchand, verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege*

A.1. P. Marchand is van oordeel dat de prejudiciële vraag de toepasselijkheid betreft van de regels van burgerlijke bewijsvoering, bedoeld in de artikelen 870 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, op de procedures zoals bedoeld in artikel 583, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek (administratieve geldboetes), welke worden ingeleid bij verzoekschrift, « hetzij de 'omkering van de bewijslast' in een nochtans burgerlijke procedure voor de Arbeidsrechtbank, welke werd gevat door de 'beklaagde' aan wie door de bevoegde administratie een administratieve geldboete werd opgelegd ».

A.2.1. De verzoekster verwijst hierbij uitvoerig naar het arrest nr. 72/92 van 18 november 1992 van het Hof, waarin het Hof oordeelde dat de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten artikel 6*bis* van de Grondwet (thans artikel 11 van de Grondwet), beschouwd in samenhang met de algemene beginselen van het strafrecht betreffende de bewijslast en de rechten van verdediging, niet schendt. In dat arrest wordt uitdrukkelijk gesteld dat voornoemde wet inzake de bewijslast het beginsel van het vermoeden van onschuld niet heeft willen laten varen wanneer zij bepaalt dat het beroep tegen de administratieve geldboete moet worden ingesteld door de persoon aan wie de boete wordt opgelegd, aangezien de overheid die belast is met de bestraffing van de inbreuken gehouden blijft 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.

A.2.2. De regeling inzake de administratieve geldboete bepaald bij de wet van 30 juni 1971 betreft volgens P. Marchand geen gewone burgerrechtelijke procedure, maar heeft daarentegen een principieel strafrechtelijk karakter. Dit kan worden afgeleid uit het voormelde arrest van het Hof en uit het feit dat niet het verzoekschrift van de werkgever die de opgelegde boete betwist, maar wel de bestreden beslissing van de bevoegde ambtenaar tot het opleggen van een administratieve geldboete, geldt als gedinginleidende akte. Zij citeert hierbij uitvoerig uit gelijklopende rechtsleer.

A.3. Uit hetgeen voorafgaat en uit het suppletief karakter van het Gerechtelijk Wetboek leidt de eiseres af dat de beginselen van burgerlijke bewijsvoering, zijnde de artikelen 870 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, niet toepasbaar zijn in het kader van de procedure ingesteld ter uitvoering van artikel 8 van de wet van 30 juni 1971. Artikel 870 van het Gerechtelijk Wetboek is niet verzoenbaar met het principieel strafrechtelijk karakter van de procedure zoals georganiseerd door de wet 30 juni 1971 en is hierop dus niet van toepassing.

De verzoekende partij besluit dat « het grondwettelijk gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel niet [wordt] geschonden ingevolge de niet-toepassing van de beginselen van burgerlijke rechtspleging bij de behandeling door de arbeidsrechtbank van geschillen haar toebedeeld in artikel 583, 1<sup>o</sup> Ger.W., o.m. de wet van 30.6.1971 ».

### *Standpunt van de Ministerraad*

A.4. Uit de toepassing van de drie criteria die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hanteert inzake de kwalificatie van een sanctie als straf - te weten de juridische kwalificatie van de inbreuk in het interne recht, de aard van de inbreuk en de aard en de ernst van de sanctie die kan worden opgelegd - besluit de Ministerraad dat de administratieve geldboeten waarin de wet van 30 juni 1971 voorziet, dienen te worden beschouwd als straffen in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zodat de procedure die voorziet in het opleggen van die geldboetes het vermoeden van onschuld, bepaald in artikel 6.2 van dat Verdrag, dient te respecteren.

A.5.1. Inzake de bewijslast betreffende administratieve geldboeten maakt de Ministerraad een onderscheid tussen de hypothese waarin de strafvervolgung wordt ingesteld en waarbij de regels van de bewijslast van het strafprocesrecht gelden, en de hypothese waarin geen strafvervolgung wordt ingesteld.

De Ministerraad gaat uitvoerig in op de laatste hypothese en verwijst naar de evolutie in de wet van 30 juni 1971, meer bepaald naar de wijziging ervan door de artikelen 87 en 88 van de programmawet van 30 december 1988, waarbij de bevoegde ambtenaar niet langer de toepassing van de administratieve geldboete dient te vorderen doch de werkgever in beroep moet gaan bij de arbeidsrechtbank. De Ministerraad brengt hierbij niet alleen de

rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in herinnering, waarbij het opleggen van administratieve sancties niet strijdig wordt geacht met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre voor de veroordeelde een beroep tegen die beslissing openstaat bij een rechtscollege dat de waarborgen biedt van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, maar wijst ook op het arrest nr. 72/92 van het Arbitragehof, waarin het Hof oordeelde dat de mogelijkheid van het beroep in rechte *a posteriori* de nadelen van de administratieve procedure opvangt, aangezien de arbeidsrechtbank een toetsing met volle rechtsmacht uitoefent op de beslissingen van de bevoegde ambtenaar.

A.5.2. Inzake de vraag of de wetswijziging van 1988 inhoudt dat ook de bewijslast wordt omgekeerd, vermits de werkgever die bij de arbeidsrechtbank in beroep gaat tegen een beslissing waarbij hem een administratieve geldboete wordt opgelegd, verzoeker is zodat hij overeenkomstig artikel 870 van het Gerechtelijk Wetboek het bewijs zou moeten leveren van de feiten die hij aanvoert, wijst de Ministerraad opnieuw naar het arrest nr. 72/92 van het Arbitragehof, waarin het Hof uitdrukkelijk stelt, ten eerste, dat de waarborgen die voortvloeien uit de algemene beginselen van het strafprocesrecht van toepassing zijn onafhankelijk van de kwalificatie als strafrechtelijk of niet-strafrechtelijk die de wet zou kunnen geven aan de maatregelen die zij voorschrijft en, ten tweede, dat de vervolgende partij steeds de bewijslast draagt, onafhankelijk van de vraag wie de zaak bij het vonnisgerecht aanhangig heeft gemaakt.

A.6. Hieruit leidt de Ministerraad af dat op het beroep van de werkgever bij de arbeidsrechtbank overeenkomstig artikel 8 van de wet van 30 juni 1971, de regels inzake de bewijslast van het strafprocesrecht van toepassing zijn, wat inhoudt dat de bewijslast rust op de vervolgende partij, zijnde de directeur-generaal van de studiedienst van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, dat de vervolgte persoon strafuitsluitingsgronden kan aanvoeren die niet van alle geloofwaardigheid verstoken zijn, waarbij het aan de vervolgende partij toekomt om het tegendeel te bewijzen, en dat de twijfel geldt in het voordeel van de vervolgte persoon.

Volgens de Ministerraad bestaat er dan ook geen verschil in behandeling « wat de regels inzake de bewijslast betreft tussen de persoon die voor de correctionele rechtbank vervolgd wordt door de arbeidsauditeur enerzijds, en de natuurlijke persoon die voor de arbeidsrechtbank een beroep instelt tegen de beslissing waarbij hem een administratieve geldboete wordt opgelegd » en « [worden] de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet [...] geschonden doordat de regelen van de bewijslast in strafzaken van toepassing zijn op de geschillen toebedeeld aan de arbeidsrechtbank overeenkomstig artikel 583, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek (administratieve geldboeten) ».

*Antwoord van de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege*

A.7. De verzoekster stelt vast dat ook de Ministerraad tot het besluit komt dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet worden geschonden en handhaaft haar stelling zoals hoger uiteengezet.

- B -

B.1. Het komt de verwijzende rechter toe de norm of normen vast te stellen die toepasselijk zijn op het hem voorgelegde geschil.

B.2. Uit de vraag en uit de motivering van de verwijzingsbeslissing zoals zij aan het Hof is voorgelegd kan niet worden afgeleid of de verwijzende rechter van oordeel is dat, op de geschillen hem toegewezen in artikel 583, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de arbeidsrechtbank kennis neemt van de toepassing van de administratieve sancties, bepaald bij de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, de beginselen van burgerlijke bewijsvoering, zoals onder andere uitgedrukt

in artikel 870 van het Gerechtelijk Wetboek, van toepassing zijn dan wel of de regelen van de bewijslast in strafzaken gelden.

Hoewel de vraag betrekking lijkt te hebben op de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, wordt tevens verwezen naar het arrest nr. 72/92 van 18 november 1992, waarin het Hof heeft geoordeeld : dat de waarborgen die voortvloeien uit de algemene beginselen van het strafrecht gelden onafhankelijk van de kwalificatie strafrechtelijk of niet-strafrechtelijk die de wet zou kunnen geven aan de maatregelen die zij voorschrijft; dat de kwalificatie «administratief » die de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten geeft aan de geldboeten waarin zij voorziet derhalve geen miskennis van die principes kan verantwoorden; dat het aan de overheid die belast is met de bestraffing van de inbreuken toekomt 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 en dat de wetgever evenmin het beginsel van het vermoeden van onschuld heeft willen laten varen.

B.3. Het Hof is niet bevoegd om een prejudiciële vraag te beantwoorden waarin rechtsvragen worden opgeworpen die tot de bevoegdheid van de verwijzende rechter zelf behoren. Dit is het geval wanneer het Hof, zoals te dezen, in werkelijkheid wordt ondervraagd over de kwestie welke rechtsregel met betrekking tot de bewijsvoering op het bodemgeschil moet worden toegepast.

Om die redenen,

het Hof

verklaart zich onbevoegd om de gestelde prejudiciële vraag te beantwoorden.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 17 mei 2000.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets