

Rolnummer 1974
Arrest nr. 132/2001 van 30 oktober 2001

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Luik.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit voorzitter M. Melchior, de rechters L. François, R. Henneuse, M. Bossuyt, A. Alen en J.-P. Moerman, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus voorzitter H. Boel, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij vonnis van 24 mei 2000 in zake de b.v.b.a. Decoration Design tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 26 mei 2000, heeft de Arbeidsrechtbank te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is het verschil in behandeling tussen het systeem van vervolgingen langs administratieve weg waarin de wet van 30 juni 1971 voorziet en dat van strafvervolgingen wegens de overtredingen bedoeld in die wet, doordat het in het eerste geval ertoe leidt dat de administratieve geldboete alleen aan de werkgever kan worden opgelegd, ongeacht of hij de dader van de feiten is en ongeacht of hij een natuurlijke of rechtspersoon is, en, in het tweede geval, de strafsancie kan worden opgelegd niet alleen aan de werkgever als natuurlijke persoon maar ook aan diens aangestelden of lasthebbers, verenigbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ? »

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

De b.v.b.a. Decoration Design betwist voor de verwijzende rechter de administratieve geldboete van 56.000 frank die haar is opgelegd wegens verscheidene overtredingen van respectievelijk de besluiten van 23 oktober 1978 en van 8 augustus 1980 betreffende het bijhouden van sociale documenten, de arbeidswet van 16 maart 1971 en de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen.

Nadat die partij de vraag heeft gesteld naar de verenigbaarheid van de wet van 30 juni 1971 met het gelijkheidsbeginsel doordat op grond van de wet administratieve geldboeten – die nochtans van strafrechtelijke aard zijn – kunnen worden opgelegd zonder inachtneming van de beginselen van de strafrechtelijke toerekenbaarheid en het persoonlijke karakter van de straffen, stelt de verwijzende rechter, na verscheidene arresten van het Hof te hebben aangehaald, het Hof de bovenvermelde vraag.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 26 mei 2000 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 26 september 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 oktober 2000.

Memories zijn ingediend door :

- F. Roland, wonende te 4845 Jalhay, Nivezé-Bas 183, en de b.v.b.a. Decoration Design, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 4020 Wandre, avenue de l'Indépendance 8, thans de b.v.b.a. Volontimmo, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 4130 Esneux, rue Péré Maron 30, bij op 8 november 2000 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 13 november 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 28 november 2000 ter post aangetekende brieven.

De b.v.b.a. Decoration Design, thans de b.v.b.a. Volontimmo, heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 2 januari 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 26 oktober 2000 en 26 april 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 26 mei 2001 en 26 november 2001.

Bij beschikkingen van 20 maart 2001 en 22 mei 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld respectievelijk met de rechters A. Alen en J.-P. Moerman.

Bij beschikking van 13 juni 2001 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 juli 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 14 juni 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 13 juli 2001 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Drion, advocaat bij de balie te Luik, voor F. Roland en voor de b.v.b.a. Volontimmo (voorheen de b.v.b.a. Decoration Design);

. Mr. M. Jaspar *loco* Mr. E. Maron, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en M. Bossuyt 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 de b.v.b.a. Decoration Design

A.1.1. In het eerste deel van haar memorie schetst de verzoekster voor de verwijzende rechter de historische ontwikkeling van de strafsancie opgelegd aan een rechtspersoon, en maakt daarbij een onderscheid tussen de regeling die voorafging aan de wet van 4 mei 1999 – en die op het ogenblik van de feiten van kracht was – en de nieuwe regeling die bij die wet is ingevoerd.

A.1.2. Binnen de regeling die voorafging aan de wet van 4 mei 1999, bleek uit artikel 39 van het Strafwetboek dat een strafsancie alleen aan de rechtstreekse dader van een overtreding kon worden opgelegd; zij kon noch collectief, noch hoofdelijk ten aanzien van meerdere veroordeelden worden uitgesproken en raakte evenmin rechtspersonen. Hoewel de rechtspraak het beginsel van de strafrechtelijke onverantwoordelijkheid van rechtspersonen heeft afgezwakt – door te erkennen dat rechtspersonen overtredingen konden begaan –, kon hun echter geen straf worden opgelegd naar aanleiding van de genoemde overtredingen.

A.1.3. Met de aanneming van de wet van 4 mei 1999 streefde de wetgever volgens de memorie een dubbel doel na : enerzijds, de Belgische wetgeving afstemmen op « verschillende Europese modellen » en, anderzijds, « een antwoord geven op de georganiseerde misdaad van bedrijven ».

A.1.4. De b.v.b.a. Decoration Design voert vervolgens aan dat, op grond van artikel 2 van het Strafwetboek, artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, de feiten - die voorafgaan aan de wet van 4 mei 1999 - onder de bepalingen van de vroegere wetgeving blijven vallen aangezien de wet van 4 mei 1999 in een strengere regeling voorziet, die bijgevolg niet met terugwerkende kracht mag worden toegepast.

A.2.1. Bij de daaropvolgende analyse van de elementen die volgens die partij tot een vaststelling van schending van het gelijkheidsbeginsel moeten leiden, beschrijft de b.v.b.a. Decoration Design in de eerste plaats de draagwijdte van het verschil in behandeling binnen de regeling die voorafgaat aan de wet van 4 mei 1999.

Dat verschil in behandeling bestaat erin dat, wanneer de arbeidsauditeur beslist een persoon strafrechtelijk te vervolgen, de strafvervolgning niet kan leiden tot de strafrechtelijke veroordeling van een rechtspersoon, maar alleen van de werkelijke dader of daders van de overtreding terwijl, wanneer er geen strafvervolgning is, de administratie volledig bevoegd is en de administratieve geldboete die zij oplegt alleen voor de werkgever, als natuurlijke of rechtspersoon, geldt zonder de persoon die de overtreding bewust heeft begaan in aanmerking te nemen.

A.2.2. Na de opmerking dat, ondanks bepaalde verklaringen tijdens de parlementaire voorbereiding, bij de wet van 30 juni 1971 « de veroordeling van de rechtspersoon uit gemakzucht is opgelegd, zodat de persoon die de overtreding heeft begaan niet moet worden geïdentificeerd », wordt in de memorie erop gewezen dat er geen enkele objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor « de toepassing van een beginsel dat in de strafrechtelijke wetgeving en rechtspraak ontbreekt ».

A.3. In het laatste deel van haar memorie geeft de partij een overzicht van de verschillende tekortkomingen die haar worden verweten; zij beschouwt ze, naar gelang van het geval, als niet gegrond of van ondergeschikt belang en merkt op dat de niet-betwiste tekortkomingen snel werden geregulariseerd.

A.4. In haar memorie van antwoord betwist de b.v.b.a. Decoration Design dat het arrest nr. 72/92 van het Hof, waarnaar de Ministerraad verwijst, te dezen kan worden overgenomen en wijst hierbij op de specifieke aard van de verschillende behandeling die te dezen in het geding is.

De partij voert aan dat die verschillende behandeling « bijzonder onevenredig » is. Door de responsabilisering van de werkgever valt immers de eigen verantwoordelijkheid van de werknemer weg. Dat is volgens de memorie van antwoord niet het geval voor het systeem dat van toepassing is op verkeersovertredingen van een werknemer terwijl hij voor rekening van de werkgever rijdt: binnen dat systeem wordt de werknemer-overtreder voor de politierechtbank gedagvaard om toch voor de gepleegde feiten te verantwoorden, terwijl de werkgever als burgerrechtelijk aansprakelijke wordt gedagvaard; binnen een dergelijk systeem worden, in tegenstelling tot het systeem dat te dezen wordt bekritiseerd, zowel werknemer als werkgever geresponsabiliseerd.

Standpunt van de Ministerraad

A.5.1. Na de opmerking dat de prejudiciële vraag zich in feite beperkt tot artikel 3 van de wet van 30 juni 1971, uit het oogpunt van de strafrechtelijke toerekenbaarheid waarin het voorziet, beschrijft de memorie het systeem dat bij die wet is ingevoerd en de twee mogelijke sancties (strafrechtelijk of administratief) waarin die wet - naar gelang van de ernst van de feiten - voorziet. Er wordt meer bepaald opgemerkt dat zowel in het geval van een veroordeling tot een strafrechtelijke geldboete als in het geval waarin de administratie – of de arbeidsrechtbank in geval van beroep – een administratieve geldboete oplegt, de werkgever veroordeeld wordt.

A.5.2. Bij de bespreking van de doelstellingen van de wet voert de Ministerraad aan dat de wet van 30 juni 1971 tot doel heeft de onevenredige gevolgen weg te werken van de toepassing van het strafrecht en van de gewone strafprocedure op overtredingen in sociale zaken. Zo moet de overtreder voor de strafrechter verschijnen en wordt de sanctie in zijn strafregister opgenomen; die gevolgen werden tijdens de parlementaire voorbereiding als ontierend beschouwd; als gevolg hiervan aarzelde de strafrechter om strafsancities uit te spreken. De Ministerraad merkt eveneens op dat de werkgever, bij niet-identificatie van de overtreder, niet kan worden gedwongen een boete te betalen aangezien alleen de overtreder veroordeeld kan worden. Bovendien bestond vóór de goedkeuring van de wet van 4 mei 1999 geen strafrechtelijke aansprakelijkheid voor rechtspersonen.

A.5.3. Vanuit die vaststellingen heeft de wetgever geoordeeld dat de preventieve aard van het strafrecht teniet was gedaan en heeft hij om die reden nieuwe afwijkende regels ingevoerd om de werkgevers te responsabiliseren en de sancties in sociale zaken doeltreffend te maken.

De wetgever heeft voor de inbreuken op de sociale wetten het beginsel van exclusieve wettelijke toerekenbaarheid ingevoerd door te bepalen dat, ongeacht wie een overtreding begaan heeft, binnen het systeem van administratieve boeten alleen de werkgever aansprakelijk zou worden gesteld. Door dat beginsel heeft de wetgever de nagestreefde doelstellingen van preventie en responsabilisering bereikt aangezien de werkgever voortaan belang moet stellen in wat er binnen zijn bedrijf gebeurt. Bovendien is de doeltreffendheid van de sancties gewaarborgd aangezien de strafrechter voor de toepassing van administratieve boeten niet dezelfde scrupules moet hebben als voor de toepassing van strafsancities.

A.5.4. In de memorie wordt beklemtoond dat de vervolgingsprocedure via een administratieve boete en het gewone strafrecht bovendien tot een identiek resultaat leiden aangezien de werkgever steeds de boete verschuldigd is, of nu de overtreder strafrechtelijk wordt vervolgd dan wel de overtreding op wettelijke wijze aan de werkgever wordt toegeschreven.

A.6.1. In het laatste deel van zijn memorie verantwoordt de Ministerraad het feit dat er volgens hem in de wet van 30 juni 1971 geen sprake is van discriminatie.

A.6.2. Hij herinnert in de eerste plaats aan de verschillende doelstellingen die door de wetgever zijn nagestreefd : de onterende gevolgen van een strafsancitie vermijden, de doeltreffendheid waarborgen van de sancties voor inbreuken op de sociale wetten, het probleem van identificatie van de overtreder oplossen, de preventieve aard van het strafrecht ter zake herstellen en de werkgever responsabiliseren.

A.6.3. In de memorie wordt vervolgens erop gewezen dat, in het licht van die doelstellingen - en in het bijzonder van die van responsabilisering van de werkgever - de verschillende behandeling van de werkgever en zijn aangestelden volledig verantwoord is.

Volgens de Ministerraad berust het onderscheid op de overweging dat de werkgever een bijkomende plicht heeft - namelijk proberen te verhinderen dat zijn werknemers overtredingen begaan -, waarvoor hij over de nodige bevoegdheid beschikt.

In de memorie wordt verder nog gewezen op de redenering van het Hof in het arrest nr. 72/92, waarvan de vaststelling van grondwettigheid te dezen zou kunnen worden overgenomen.

- B -

B.1. Hoewel de prejudiciële vraag betrekking heeft op de wet van 30 juni 1971 « betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten » in haar geheel, blijkt uit zowel de formulering als de motivering van de vraag dat alleen de grondwettigheid van artikel 3 van die wet in het geding is doordat het de administratieve geldboeten die op grond van dezelfde wet worden toegepast, alleen aan de werkgever oplegt.

Het Hof beperkt dan ook zijn onderzoek tot artikel 3 van de wet van 30 juni 1971, dat bepaalt :

« Wanneer de overtreding door een aangestelde of een lasthebber is begaan, is de administratieve geldboete alleen op de werkgever toepasselijk. »

B.2. Het verschil in behandeling dat aan het Hof wordt voorgelegd, bestaat erin dat de administratieve geldboeten die worden opgelegd wegens overtredingen bedoeld in de wet van 30 juni 1971, op grond van artikel 3 van die wet alleen aan de werkgever worden opgelegd terwijl, wanneer diezelfde overtredingen aanleiding geven tot een strafvervolging *sensu stricto*, de strafsanctie niet alleen voor de werkgever maar ook voor zijn aangestelden of lasthebbers kan gelden.

In de prejudiciële vraag heeft de veroordeling tot strafsancties alleen betrekking op de werkgever als natuurlijke persoon. De grondwettigheid van het voormelde verschil in behandeling dient derhalve te worden beoordeeld rekening houdend met de situatie die voorafgaat aan de inwerkingtreding van de wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen.

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. Wanneer de wetgever oordeelt dat sommige tekortkomingen ten aanzien van wettelijke verplichtingen aan banden moeten worden gelegd, behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid te beslissen of het opportuun is om voor strafsancties *sensu stricto* of voor administratieve sancties te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancties kan op zich niet worden geacht discriminerend te zijn, maar het verschil in behandeling dat daaruit voor eenzelfde tekortkoming kan voortvloeien is slechts toelaatbaar indien het in redelijkheid is verantwoord.

B.5.1. Zoals aangegeven in de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juni 1971, is de wetgever uitgegaan van de overweging dat de toepassing van de gewone procedure op bepaalde overtredingen van de arbeidswetgeving inadequaat was : de strafvordering had te zware gevolgen, de strafmaatregelen werden zelden toegepast en het preventieve karakter van het sociaal strafrecht werd hierdoor sterk afgezwakt (*Parl. St.*, Kamer, 1970-1971, nr. 939/1, pp. 1 en 2).

Daarom heeft de wetgever, naast de strafsancities *sensu stricto*, een systeem van administratieve geldboeten willen invoeren, waarbij de toepassing van het ene systeem die van het andere overigens uitsluit.

B.5.2. Uit dezelfde parlementaire voorbereiding blijkt bovendien dat de wetgever de overtredingen van de sociale wetgeving wilde voorkomen door de werkgever meer te responsabiliseren :

« Artikel 3 past het beginsel toe van de verantwoordelijkheid van het ondernemingshoofd. Deze bepaling heeft vooral een preventief doel : de werkgever immers die weet dat hij rechtstreeks wordt beoogd zal alles in het werk stellen om te voldoen aan de verplichtingen welke hem op sociaal gebied door de wettelijke en reglementaire voorschriften worden opgelegd. » (*ibid.*, p. 3)

B.6.1. Wegens de bovenstaande overwegingen en het specifieke doel van responsabilisering van de werkgever lijkt het niet irrelevant dat de wetgever de administratieve geldboeten die kunnen worden opgelegd wanneer de overtredingen van de wet van 30 juni 1971 geen aanleiding geven tot een strafvervolging *sensu stricto*, alleen aan de werkgever heeft opgelegd.

B.6.2. Uit het feit dat de wetgever alleen de werkgever met administratieve geldboeten kan straffen, volgt niet dat die werkgever kan worden gestraft zelfs indien hij zou aantonen dat hij geen enkele fout heeft begaan, omdat hij alle mogelijke maatregelen heeft genomen om te verhinderen dat het materiële element van de overtreding zich voordoet. De opportuniteit om de werknemer daarvan vrij te stellen impliceert niet het recht om zijn werkgever blindelings te bestraffen, met miskennis van het beginsel van het persoonlijke karakter van de straffen; de geldboeten die de wetgever als administratief heeft gekwalificeerd, vertonen te veel overeenkomst met de strafsancities *sensu stricto* om te kunnen stellen dat de waarden die

ten grondslag liggen aan zulk een fundamenteel beginsel niet toepasselijk zouden zijn op zulke geldboeten, die een overtreding bestraffen.

De formulering van de in het geding zijnde bepaling suggereert de interpretatie dat een werkgever zou kunnen worden bestraft terwijl hij geen enkele fout zou hebben begaan, aangezien de tekst bepaalt dat hij kan worden gestraft zelfs wanneer « de overtreding door [iemand anders] is begaan ». De term « overtreding » omvat immers eigenlijk alle bestanddelen van een overtreding. Er moet echter rekening worden gehouden met het feit dat het woord « overtreding » in de omgangstaal soms als metafoor wordt gebruikt om het materiële element van een overtreding aan te duiden.

Die redenen leiden tot de conclusie dat het redelijk is om de term « overtreding » in de in het geding zijnde bepaling te verstaan als « het materiële element van de overtreding ».

B.7. Overigens blijkt niet dat het verschil in behandeling dat uit de in het geding zijnde bepaling voortvloeit ten opzichte van het geval waarin een strafvervolgning wordt ingesteld - waarbij de werknemers eveneens sancties kunnen oplopen - voor de werkgever onevenredige gevolgen heeft, aangezien deze, in de interpretatie die in B.6.2 is uiteengezet, niet kan worden veroordeeld wanneer hij kan aantonen dat hij geen enkele fout heeft begaan. Het bewijs dat de werkgever alle mogelijke maatregelen heeft genomen is wellicht moeilijk te leveren, maar de gestrengheid van de wet die tot doel heeft hem te responsabiliseren wordt getemperd door het feit dat de procedure van administratieve geldboeten de werkgever de nadelen van een verschijning voor het strafrecht en het ontorende karakter van strafrechtelijke veroordelingen bespaart en het hem mogelijk maakt de gevolgen te ontlopen van een vermelding in het strafregister (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 514, p. 2).

B.8. Uit wat voorafgaat volgt dat, doordat het de administratieve geldboeten op grond van de wet van 30 juni 1971 alleen aan de werkgever oplegt, artikel 3 van die wet niet discriminerend is.

De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Onder voorbehoud van de interpretatie uiteengezet in B.6.2, schendt artikel 3 van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten 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 30 oktober 2001.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior