

Rolnummers 2724 en 2725
Arrest nr. 105/2004 van 16 juni 2004

A R R E S T

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

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij twee vonnissen van 19 mei 2003 in zake respectievelijk D.A. en A.S. tegen het federale Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 18 juni 2003, heeft de Arbeidsrechtbank te Verviers de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Roept de wet van 30 juni 1971 (betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten) een discriminatie in het leven door haar stilzwijgen waardoor de arbeidsrechtbank wordt verhinderd de opschorting van de uitspraak van het vonnis toe te kennen ten gunste van de dader van een administratief misdrijf, waardoor die dader een kans van billijkheid die voortvloeit uit het feit dat rekening wordt gehouden met zijn persoonlijkheid, alsmede een beloning voor de verbetering van zijn gedrag worden ontzegd,

terwijl de strafrechter die mogelijkheid kan aanwenden om de uitspraak van het vonnis op te schorten wanneer hij uitspraak doet over de strafvervolging van dezelfde strafbare feiten, waardoor hij over een eerlijkere en meer daadwerkelijke (in de zin van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) jurisdictionele toetsing beschikt dan de door de arbeidsrechtbank uitgeoefende toetsing van dezelfde feiten en de ermee gepaard gaande administratieve sancties van strafrechtelijke aard ? »

2. « Roept de wet van 30 juni 1971 (betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten) een discriminatie in het leven door haar stilzwijgen waardoor de arbeidsrechtbank wordt verhinderd het uitstel toe te kennen aan de dader van een administratief misdrijf, waardoor die dader een kans van billijkheid die voortvloeit uit het feit dat rekening wordt gehouden met zijn persoonlijkheid, en een beloning voor de verbetering van zijn gedrag wordt ontzegd,

terwijl de strafrechter die mogelijkheid van uitstel kan aanwenden wanneer hij uitspraak doet over de strafvervolging van dezelfde strafbare feiten, waardoor hij over een eerlijkere en meer daadwerkelijke (in de zin van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) jurisdictionele toetsing beschikt dan de door de arbeidsrechtbank uitgeoefende toetsing van dezelfde feiten en de ermee gepaard gaande administratieve sancties van strafrechtelijke aard ? »

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2724 en 2725 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 4 februari 2004 :

- is verschenen : Mr. M. Mareschal *loco* Mr. D. Gérard en Mr. A. Feyt, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en A. Alen verslag uitgebracht;

- is de voornoemde advocaat gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

Bij twee vonnissen alvorens recht te doen van 16 december 2002 heeft de Arbeidsrechtbank te Verviers een aantal verzachtende omstandigheden opgesomd die de mildering kunnen verantwoorden van de administratieve sanctie die is opgelegd aan D.A. (zaak nr. 2724) en aan A.S. (zaak nr. 2725) wegens onregelmatige tewerkstelling van een werknemer.

Op de terechtzitting van heropening van de debatten die plaatsvond op 17 februari 2003, heeft D.A. de opschorting gevorderd van de gerechtelijke uitspraak van zijn administratieve geldboete en in ondergeschikte orde uitstel; A.S. heeft uitstel gevorderd. De arbeidsauditeur was op dezelfde terechtzitting van mening dat, rekening houdend met de door het Hof uitgesproken arresten nrs. 40/97 en 45/97, die maatregelen door de Arbeidsrechtbank niet konden worden toegekend.

Na de voormelde arresten van het Hof in herinnering te hebben gebracht, vraagt de Arbeidsrechtbank zich af of recentere door het Hof uitgesproken arresten in verband met andere administratieve sancties waarbij in sommige arresten werd geconcludeerd dat de toepassing van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie mogelijk was, de aan die bepalingen te geven interpretatie niet wijzigen, zodat de Rechtbank, voorzichtigheidshalve, heeft gemeend de twee hiervoor vermelde prejudiciële vragen te moeten stellen.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Ministerraad

A.1.1. De Ministerraad is van oordeel dat het Hof op de prejudiciële vraag heeft geantwoord in zijn arresten nrs. 40/97 en 45/97. « De wet van 30 juni 1971 », zo bepaalde het Hof, « schendt het gelijkheidsbeginsel niet doordat zij de arbeidsrechtbank niet de mogelijkheid biedt een van de maatregelen waarin de wet van 29 juni 1964 voorziet, toe te kennen aan de persoon die voor die rechtbank het beroep heeft ingesteld waarin artikel 8 van de voormelde wet voorziet ».

De Ministerraad merkt op dat die rechtspraak meer bevestigd is dan de Arbeidsrechtbank te Verviers schijnt te denken. Het Hof heeft zich immers in volkomen identieke bewoordingen uitgedrukt in arrest nr. 76/99 van 30 juni 1999.

A.1.2. Verscheidene argumenten pleiten voor een identieke interpretatie in deze zaak, meent de Ministerraad. In de eerste plaats heeft de bij de wet van 30 juni 1971 ingevoerde rechtspleging geenszins het ontorende karakter van het verschijnen voor een strafgerecht. Vervolgens heeft ze niet tot gevolg dat een straf wordt ingeschreven op het strafblad van de betrokkene. Tenslotte hebben die geldboeten geen enkel negatief gevolg wat betreft de reïntegratie van diegenen aan wie ze zijn opgelegd.

A.1.3. Ten overvloede, zo vervolgt de Ministerraad, moet worden onderzocht of de door de verwijzende rechter gemaakte verwijzingen naar de rechtspraak van die aard zijn dat ze de hiervoor uiteengezette duidelijke conclusies ontzenuwen.

In de eerste plaats bevestigen de arresten nrs. 38/2000, 40/2000, 41/2000, 24/2001, 153/2001 en 38/2002 de eerder vermelde arresten.

Ten slotte moeten de vier arresten nrs. 98/99, 92/2000, 77/2001 en 80/2001 worden onderzocht waarin het Hof zich voor de toepassing van de bepalingen van de wet van 29 juni 1964 heeft uitgesproken.

In de arresten nrs. 98/99, 92/2000 en 80/2001, heeft het Hof duidelijk gepreciseerd dat de sancties ingesteld bij artikel 35, derde en vierde lid, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders moesten worden beschouwd als sancties van strafrechtelijke aard. Bijgevolg leidt het Hof daaruit af dat geen enkele bepaling de rechter, in de huidige stand van de wetgeving, verbiedt om op de beklaagde de wet van 29 juni 1964 toe te passen.

In het arrest nr. 77/2001 in verband met de artikelen 11*bis*, 12*bis* en 15*ter* van het koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978 betreffende het bijhouden van sociale documenten, heeft het Hof op dezelfde wijze geoordeeld dat de aan zijn toetsing onderworpen sancties werden beschouwd als sancties van strafrechtelijke aard en dat geen enkele bepaling bijgevolg de rechter, in de huidige stand van de wetgeving, verbiedt om op de beklaagde de wet van 29 juni 1964 toe te passen. Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat noch uit de tekst van de wet, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat de wetgever zou hebben geoordeeld dat die toepassing onverenigbaar zou zijn met de doelstellingen van het voormelde besluit.

Uit wat voorafgaat kan worden afgeleid, zo besluit dat de Ministerraad, dat die rechtspraak in zekere zin helemaal niets te maken heeft met deze zaak. Het Hof heeft immers geoordeeld dat de wet van 29 juni 1964 moest worden toegepast wanneer het ging om strafrechtelijke sancties die werden uitgesproken door de correctionele rechtbank, en niet om administratieve geldboeten uitgesproken door de arbeidsrechtbank.

Daaruit volgt dus dat in de rechtspraak van het Hof niet het minste argument kan worden gevonden aan de hand waarvan de lezing van met name het arrest nr. 76/99 van 30 juni 1999 opnieuw in het geding kan worden gebracht.

- B -

Ten aanzien van het onderwerp van de prejudiciële vragen

B.1. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vragen, die worden verduidelijkt door de motieven van de twee vonnissen waarbij ze worden gesteld, volgt dat de bepalingen van de wet van 30 juni 1971 « betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten » ter toetsing aan het Hof worden voorgelegd, maar uitsluitend in zoverre zij het de arbeidsgerechten niet mogelijk maken bepalingen van de wet van 29 juni 1964 « betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie » toe te passen, die betrekking hebben op de opschorting van de uitspraak van de veroordeling (eerste vraag) en het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen (tweede vraag).

Ten gronde

B.2. Wanneer de wetgever oordeelt dat sommige tekortkomingen in wettelijke verplichtingen beteugeld moeten worden, dan behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid te beslissen of het opportuun is 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.

B.3.1. Wanneer eenzelfde tekortkoming in 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.3.2. De mogelijkheid een beroep te doen op administratieve geldboeten om sommige overtredingen van de sociale wetgeving te beteugelen, steunt op een objectieve en redelijke grondslag.

Uit de memorie van toelichting van de wet van 30 juni 1971 blijkt immers dat de toepassing van de strafrechtspleging op bepaalde overtredingen van de sociale wetgeving inadequaaf was in zoverre die rechtspleging te zware gevolgen had, in zoverre de strafmaatregelen zelden werden toegepast en in zoverre het preventieve karakter van het sociaal strafrecht er sterk door werd afgezwakt (*Parl. St.*, Kamer, 1970-1971, nr. 939/1). De door de wet van 30 juni 1971 ingevoerde rechtspleging bespaart de betrokkene de nadelen van de verschijning voor een strafgerecht en het onterende karakter van strafrechtelijke veroordelingen, en maakt het hem mogelijk de gevolgen te ontlopen van een vermelding in het strafregister (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 514, verslag van de Commissie, p. 2).

B.4. Niettemin moet nog worden onderzocht of de keuze van de wetgever geen discriminerende gevolgen heeft in zoverre die keuze leidt tot de verschillen in behandeling die in de prejudiciële vragen worden aangeklaagd.

B.5.1. Terwijl de wet van 30 juni 1971 de bedoeling heeft de feiten te beteugelen waarop strafsancities staan, voert zij een stelsel in dat categorieën van personen verschillend behandelt. In tegenstelling tot de persoon die gedagvaard wordt om voor de correctionele rechtbank te

verschijnen, kan de persoon die voor de arbeidsrechtbank een beroep instelt tegen de beslissing waarbij hem een administratieve geldboete wordt opgelegd voor eenzelfde misdrijf, sommige wettelijke modaliteiten van individualisering van de straf niet genieten.

B.5.2. Aan de persoon die voor de correctionele rechtbank vervolgd wordt door de arbeidsauditeur kan, indien verzachtende omstandigheden voorhanden zijn, een straf worden opgelegd die lichter is dan het wettelijke minimum, indien de wet die de door hem begane overtreding strafbaar stelt, artikel 85 van het Strafwetboek toepasselijk maakt. Dezelfde persoon kan bovendien de toepassing van de artikelen 3 en 8 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie genieten.

B.5.3. Krachtens artikel 1ter van de voormelde wet van 30 juni 1971, ingevoegd bij artikel 76 van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, kan de arbeidsrechtbank, wanneer verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, de geldboete verminderen onder de wettelijke minima.

Thans bestaat er dus in dat verband een parallellisme tussen de bepalingen betreffende de administratieve geldboeten en die van het strafrecht. De artikelen 79 tot 117 van de voormelde wet van 13 februari 1998 hebben immers ook de regels van het sociaal strafrecht gewijzigd en zij bepalen, met het oog op de harmonisering van die regels met de regels betreffende de administratieve geldboeten die op dezelfde misdrijven van toepassing zijn, dat de rechter voortaan rekening zal kunnen houden met verzachtende omstandigheden zonder de geldboeten evenwel te kunnen verminderen onder 40 pct. of 80 pct. van de wettelijke minima, al naar het geval, teneinde de strafsancties en de administratieve sancties een voldoende ontradend karakter te laten behouden (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1269/1, pp. 25 e.v.).

B.5.4. Daarentegen bepaalt de wet van 30 juni 1971 niet dat de arbeidsrechtbank de dader van een inbreuk op die wet een maatregel van opschorting of uitstel kan laten genieten en meent de verwijzende rechter dat dit stilzwijgen niet kan worden beschouwd als een impliciete toelating voor de rechter om die maatregelen toe te passen.

B.6.1. Het bekritiseerde verschil in behandeling komt voornamelijk voort uit het feit dat de betrokkene soms voor de correctionele rechtbank en soms voor de arbeidsrechtbank verschijnt, om reden van beslissingen die achtereenvolgens zijn genomen door de

arbeidsauditeur en door de bevoegde ambtenaar, zonder dat hun keuze in het geding kan worden gebracht door de rechtbank waarbij de zaak aanhangig is gemaakt. Die keuze ligt aan de oorsprong van het verschil in behandeling en heeft tot gevolg dat de betrokkene niet over dezelfde verweermiddelen beschikt naargelang hij, voor dezelfde feiten, voor de ene of de andere rechter verschijnt. Het staat aan het Hof te onderzoeken of dat verschil in behandeling redelijkerwijze verantwoord is.

B.6.2. Artikel 5, §§ 1 en 2, van de wet van 30 juni 1971 maakt het de door de Koning aangewezen ambtenaar enkel mogelijk te beslissen of, overeenkomstig artikel 7, § 3, een administratieve geldboete dient te worden opgelegd, indien de arbeidsauditeur voorafgaandelijk heeft « [geoordeeld] dat, de ernst van de inbreuk in acht genomen, geen strafvervolging moet worden ingesteld ».

B.6.3. Hoewel, volgens de bewoordingen van de wet, de persoon die de zaak bij de arbeidsrechtbank aanhangig heeft gemaakt, verondersteld wordt een minder ernstig feit te hebben gepleegd dan diegene die voor de correctionele rechtbank wordt gedaagd, is het redelijkerwijze verantwoord dat die persoon geen opschorting van de uitspraak van de veroordeling kan genieten, aangezien een dergelijke maatregel moeilijk verzoenbaar is met een rechtspleging die niet voor een strafgerecht wordt gevoerd.

De arbeidsrechtbank legt immers geen geldboete op, maar controleert de administratieve beslissing waarbij de geldboete wordt opgelegd.

Bovendien strekt de opschorting van de uitspraak van de veroordeling voornamelijk ertoe bepaalde aan de strafrechtelijke veroordelingen verbonden gevolgen te vermijden : ze wordt ingeschreven in het strafregister (artikel 590, 2°, van het Wetboek van Strafvordering), maar ze wordt noch vermeld bij de in het strafregister opgenomen gegevens waartoe bepaalde administratieve overheden toegang kunnen hebben (artikel 594, 3°, van hetzelfde Wetboek), noch bij de gegevens die worden genoteerd op het uittreksel uit het strafregister dat, op verzoek van de betrokkene, aan hem wordt uitgereikt (artikel 595, 1°, van hetzelfde Wetboek); de wet maakt het mogelijk te vragen dat de opschorting niet wordt uitgesproken ter openbare terechtzitting (artikelen 4 en 5, § 2, van de wet van 29 juni 1964).

B.6.4. De eerste vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.7.1. De voorgaande redenering geldt niet voor het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen. Die maatregel, die bestaat sinds de wet van 31 mei 1888 tot invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling in het strafstelsel, had oorspronkelijk tot doel de nadelen die inherent zijn aan de strafuitvoering te verminderen, met name korte gevangenisstraffen, en de reïntegratie van de betrokkene niet in het gedrang te brengen. Die maatregel is evenwel uitgebreid tot de geldstraffen, wat wordt bevestigd in artikel 8, § 1, laatste lid, van de wet van 29 juni 1964, en hij is door de wetgever niet onverenigbaar geacht met een administratieve geldboete die wordt uitgesproken door een andere overheid dan een strafgerecht (zie artikel 141, § 7, derde lid, dat bij de programmawet van 24 december 2002 is ingevoerd in de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen).

Ongeacht of het uitstel wordt toegekend door de correctionele rechtbank of door een ander rechtscollege, te dezen de arbeidsrechtbank, kan het in de beide gevallen op dezelfde wijze de veroordeelde ertoe aanzetten zijn gedrag te wijzigen, door de dreiging om, mocht hij recidiveren, de veroordeling tot de betaling van een geldboete uit te voeren, een geldboete die in de beide gevallen een straf vormt in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever, indien hij de toepassing van de wet van 29 juni 1964 in het sociaal strafrecht behoudt, te bepalen onder welke voorwaarden of op basis van welke criteria een uitstel kan worden toegekend, en de voorwaarden alsmede de rechtspleging volgens welke dat uitstel kan worden ingetrokken, vast te stellen.

B.7.2. De administratieve geldboeten hebben weliswaar niet het ontorende karakter dat aan de strafrechtelijke veroordelingen kleeft, met name in zoverre zij niet worden ingeschreven in het strafregister. Om reden van het onvermijdelijke karakter ervan maken zij het echter niet mogelijk rekening te houden met de antecedenten, de inspanningen of de mogelijkheid van de betrokkene om zijn gedrag te wijzigen.

B.7.3. Er dient aan te worden herinnerd dat de arbeidsrechtbank, in zoverre zij niet over de mogelijkheid beschikt het uitstel toe te kennen, geen beoordelingsbevoegdheid heeft die

vergelijkbaar is met die van de administratie, vermits, luidens artikel 7, § 3, van de wet van 30 juni 1971, de door de Koning aangewezen ambtenaar « [...], nadat de werkgever de mogelijkheid geboden werd zijn verweermiddelen naar voren te brengen, [beslist] of wegens de overtreding een administratieve geldboete moet worden opgelegd ». Een systeem waarbij wordt voorzien in een beroep *a posteriori* tegen een door de administratie opgelegde geldboete is enkel toelaatbaar indien niets van hetgeen onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, aan de toetsing van de rechtbank ontsnapt.

B.7.4. Aangezien de wetgever aanneemt dat het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen kan worden toegepast op personen die strafrechtelijk worden vervolgd wegens inbreuk op de wet van 30 juni 1971, is het niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dat een identieke maatregel niet kan worden toegepast op de personen die voor de arbeidsrechtbank een beroep instellen tegen de beslissing van de door de Koning aangewezen ambtenaar om hun een administratieve geldboete op te leggen.

B.8. De tweede prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- De wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, in zoverre zij de personen die voor de arbeidsrechtbank het in artikel 8 van die wet bedoelde beroep instellen, niet in de mogelijkheid stelt een maatregel van opschorting van de uitspraak van de veroordeling te genieten.

- Dezelfde wet schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij de personen die voor de arbeidsrechtbank het in artikel 8 van die wet bedoelde beroep instellen, niet in de mogelijkheid stelt een maatregel van uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen te genieten.

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 16 juni 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior