

Rolnummer 2773
Arrest nr. 148/2004 van 15 september 2004

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen *1bis* en *1ter* van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 28 juli 2003 in zake B. Le Charlier tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 13 augustus 2003, heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen *1bis* en *1ter* 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, in zoverre zij het de personen die voor de rechtbank het in artikel 8 van die wet bedoelde beroep instellen en die aantonen dat de redelijke termijn om een administratieve geldboete uit te spreken is overschreden, niet mogelijk maken een vermindering van de geldboete te genieten tot minder dan de in de wet bedoelde wettelijke minima terwijl, voor eenzelfde inbreuk, zij voor de correctionele rechtbank de toepassing kunnen genieten van artikel *21ter* van het Wetboek van Strafvordering dat, in voorkomend geval, hetzij tot een eenvoudige schuldigverklaring hetzij tot een straf die lager kan zijn dan de wettelijke minimumstraf leidt ? »

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 25 maart 2004 :

- is verschenen : Mr. G. Uyttendaele *loco* Mr. D. Gérard et Me M. Mareschal, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- is de voornoemde advocaat gehoord;

- is de zaak 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 het bodemgeschied*

Op 9 oktober 1997 werden twee processen-verbaal opgesteld ten laste van B. Le Charlier wegens illegale tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit. De overtreder heeft de feiten onmiddellijk erkend, is op 8 januari 1998 door de Inspectie van de sociale wetten van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid gehoord en heeft de situatie geregulariseerd (betaling van de lonen volgens de loonschaal en betaling van de R.S.Z.-bijdrage). Het dossier is door de arbeidsauditeur geseponeerd, die de administratie van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid daarvan op 16 november 1998 op de hoogte brengt met het oog op de eventuele toepassing van een administratieve geldboete.

Op 19 april 2001 wordt B. Le Charlier door de administratie uitgenodigd om zijn verdedigingsmiddelen aan te voeren. Op 19 januari 2002 geeft de administratie hem kennis van een beslissing waarbij hem een administratieve geldboete van 6.000 euro wordt opgelegd, zijnde het minimum dat voor de vastgestelde inbreuk is bepaald.

Geconfronteerd met een beroep tegen die beslissing stelt de Arbeidsrechtbank vast dat de redelijke termijn waarbinnen de administratie een beslissing had moeten nemen, overschreden is, beslist dat de abnormaal lange

onzekerheid waarin de verzoeker zich bevond, hem een nadeel heeft berokkend en is van mening dat een aanpassing van de straf noodzakelijk is om de geleden schade te herstellen.

De Rechtbank stelt vast dat de wet van 30 juni 1971 geen bepaling bevat die soortgelijk is aan die van artikel 21^{ter} van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, terwijl de administratieve boete die krachtens die wet wordt opgelegd, van strafrechtelijke aard is, en stelt aan het Hof ambtshalve de voormelde vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad is van mening dat, om de gestelde vraag te beantwoorden, dient te worden onderzocht of de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie eisen dat de regel van inachtneming van de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, van toepassing is op de administratieve procedure die is vastgelegd in de wet van 30 juni 1971, op dezelfde manier als met betrekking tot de strafrechtelijke procedure.

A.1.2. Hij stelt dat het begrip « strafvervolgning » in het Verdrag een eigen inhoud heeft en autonoom is ten opzichte van de definities van intern recht. Hij verwijst naar het arrest nr. 72/92, waarin het Hof de strafrechtelijke aard van de bij de wet van 30 juni 1971 ingestelde administratieve geldboeten heeft erkend, en besluit uit zijn onderzoek dat de waarborgen van artikel 6 van het Verdrag in zekere mate op de administratieve geldboeten moeten worden toegepast.

A.2. De Ministerraad voert evenwel aan dat de doelstellingen van de wetgever hem ertoe hebben gebracht een bijzondere procedure in te stellen die een noodzakelijke aanpassing inhoudt van de toepassingsmodaliteiten van de regels die eigen zijn aan het strafrecht. Hij wijst erop dat die administratieve procedure voordelig is zowel voor de goede rechtsbedeling als voor de overtreder. Hij verwijst naar de arresten nrs. 40/97, 45/97 en 132/2001 en stelt vast dat het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat de gelijkens tussen de strafrechtelijke sancties en de administratieve geldboeten niet *ipso facto* leidt tot de toepassing van alle regels van het strafrecht op de administratieve geldboeten.

A.3. De Ministerraad stelt dat, volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie, de vereiste van niet-overschrijding van de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, gebonden is aan de gevolgen van een tenlastelegging voor de persoonlijke situatie van de verdachte. Nu de administratieve procedure de situatie van de betrokkene ten opzichte van de strafrechtelijke procedure aanzienlijk verbetert, besluit hij daaruit dat het verloop van de tijd gedurende de administratieve procedure minder belangrijke gevolgen voor zijn situatie heeft, en dat de schade, geleden door de werkgever die een administratieve geldboete opgelegd krijgt na het verstrijken van een redelijke termijn, kleiner is dan de schade die wordt geleden door de werkgever die strafrechtelijk wordt vervolgd.

A.4. Gelet op die verschillen tussen de procedures, acht de Ministerraad het verantwoord dat de rechtbank het bedrag van de boete niet kan verminderen beneden de onreducereerbare minima van artikel 1^{ter} van de wet van 30 juni 1971. Hij voegt eraan toe dat, gelet op het specifieke karakter van de administratieve procedure, de schuldigverklaring zonder straf of de vermindering van de geldboete beneden de bij die bepaling vastgestelde minima, een overdreven herstel zouden vormen van de schade die de werkgever als gevolg van het overschrijden van de redelijke termijn heeft geleden.

- B -

B.1. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over het verschil in behandeling tussen de werkgever die schuldig is aan overtredingen van sommige sociale wetten en die wordt vervolgd voor de correctionele rechtbank, en de werkgever die schuldig is aan dezelfde overtredingen en een administratieve geldboete opgelegd krijgt op grond van de wet van 30 juni 1971, nadat de arbeidsauditeur de beslissing heeft genomen hem niet te vervolgen, en die, voor de arbeidsrechtbank, een beroep instelt tegen de beslissing waarbij hem die boete wordt opgelegd.

In geval van overschrijding van de redelijke termijn van de procedure kan aan de werkgever die strafrechtelijk wordt vervolgd, een straf worden opgelegd die lager is dan de bij de wet voorgeschreven minimumstraf, ofwel kan tegen hem een eenvoudige schuldigverklaring worden uitgesproken, met toepassing van artikel 21*ter* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.

B.2. In tegenstelling met wat de Ministerraad beweert, zou de arbeidsrechtbank niet ervan kunnen uitgaan dat de overschrijding van de redelijke termijn die zij vaststelt, een verzachtende omstandigheid is en dienovereenkomstig een vermindering van de geldboete toekennen met toepassing van artikel 1*ter* van de wet van 30 juni 1971, zodat het in de prejudiciële vraag aangeklaagde verschil in behandeling zou verdwijnen of zou worden afgezwakt en derhalve verantwoord zou zijn.

Het begrip « overschrijding van de redelijke termijn » valt immers niet samen met het begrip « verzachtende omstandigheid », en niets in de wet van 30 juni 1971 staat de ambtenaar of de arbeidsrechtbank toe artikel 1*ter* van die wet toe te passen in het geval van de overschrijding van de redelijke termijn.

B.3. Hoewel artikel 21*ter* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, die een door het Hof van Cassatie aangenomen oplossing bevestigt, als dusdanig slechts van toepassing is in geval van strafrechtelijke vervolgingen, volgt daaruit niet dat de persoon die een administratieve geldboete opgelegd krijgt en die voor de arbeidsrechtbank een beroep

instelt, zou kunnen worden berecht en veroordeeld buiten elke redelijke termijn zonder dat die rechtbank rekening zou kunnen houden met het nadeel dat door die overschrijding van de termijn wordt veroorzaakt.

B.4. Wanneer een persoon, wegens eenzelfde feit, kan worden veroordeeld, hetzij tot een strafrechtelijke boete, hetzij tot een administratieve boete, die beide een overwegend repressief karakter hebben, vindt die persoon in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens - alsmede in een algemeen beginsel van intern recht - het recht om niet buiten een redelijke termijn te worden berecht. In beide gevallen staat het aan de rechter te oordelen of die termijn is overschreden en het meest gepaste herstel voor het geleden nadeel vast te stellen. Ongeacht het rechtscollege waarbij de zaak aanhangig is gemaakt, dient op dezelfde manier te worden nagegaan welk het aanvangspunt van de termijn is, rekening houdend met het feit dat het kan gaan om een datum die aan de aanhangigmaking bij het vonnisgerecht voorafgaat, bijvoorbeeld de opening van het voorafgaand onderzoek (E.H.R.M., Deweer t/België van 27 februari 1980, serie A, nr. 35, § 42; Corigliano t/Italië van 10 december 1982, serie A, nr. 57, § 34) en met het feit dat, hoewel de beschuldiging wordt gedefinieerd als « de officiële kennisgeving, uitgaande van de bevoegde overheid, van het verwijt dat een strafrechtelijke inbreuk is gepleegd », zij « in sommige gevallen de vorm [kan] aannemen van andere maatregelen die een dergelijk verwijt inhouden en ook een belangrijke weerslag kunnen hebben op de situatie van de verdachte » (zelfde arresten en E.H.R.M., Metzger t/Duitsland van 31 mei 2001, § 31).

B.5. Hoewel de wetgever de gevolgen van de overschrijding van de redelijke termijn heeft ondervangen met de bepaling vervat in artikel 21^{ter} van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering en hoewel dat artikel niet van toepassing is op het beroep dat voor de arbeidsrechtbank wordt ingesteld, is die rechtbank daarom nog niet vrijgesteld van de verplichting rekening te houden met de gevolgen van een overschrijding van de redelijke termijn die zij vaststelt.

B.6. Het enige verschil in behandeling tussen de twee categorieën van personen die in de prejudiciële vraag worden vergeleken ligt in het feit dat, voor de categorie die voor de correctionele rechtbank wordt vervolgd, de gevolgen van de overschrijding van de redelijke termijn worden vastgesteld bij artikel 21^{ter} van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, terwijl voor de categorie die voor de arbeidsrechtbank een beroep instelt, die

gevolgen aan het oordeel van die rechtbank worden overgelaten. Worden die twee categorieën van personen weliswaar verschillend behandeld, toch kan dat verschil niet discriminerend worden geacht.

B.7. Daaruit volgt dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 september 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior