

Rolnummer 4927
Arrest nr. 148/2010 van 16 december 2010

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 30, 31 en 47 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en artikel 580, 8°, c), tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Melchior, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 29 april 2010 in zake A.G. tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Saint-Nicolas, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 4 mei 2010, heeft de Arbeidsrechtbank te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 30, 31 en 47 van de wet van 26 mei 2002 [betreffende het recht op maatschappelijke integratie] en artikel 580, 8°, c), tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij personen die met bedrieglijk oogmerk hebben gehandeld, wanneer zij voor de arbeidsrechtbank een administratieve beslissing betwisten waarbij hun een sanctie van uitsluiting wordt opgelegd, genomen met toepassing van artikel 30, § 1, eerste lid, van de wet van 26 mei 2002, niet toelaten een maatregel van uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen te genieten, terwijl, wanneer zij voor hetzelfde verzuim voor de correctionele rechtbank worden vervolgd, hun die maatregel kan worden toegekend met toepassing van de wet van 29 juni 1964 ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 26 oktober 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. E. Jacobowitz en Mr. Y. Musoni *loco* Mr. N. Uyttendaele, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

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

A.G. betwist voor de Arbeidsrechtbank te Luik de beslissing van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Saint-Nicolas waarmee hij wordt uitgesloten van het recht op het leefloon gedurende een periode van zes maanden omdat hij geen aangifte heeft gedaan van zijn activiteiten als werknemer in april en mei 2009.

Volgens de verwijzende rechter is de betwiste administratieve sanctie van strafrechtelijke aard. De arbeidsrechtbank beschikt overigens over een bevoegdheid met volle rechtsmacht, die het haar met name mogelijk maakt te oordelen over de sanctie in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De verwijzende rechter stelt evenwel vast dat de aan A.G. opgelegde sanctie, ook al heeft zij niet het ontorende karakter van een strafsanctie, het als dusdanig niet mogelijk maakt rekening te houden met de antecedenten, de inspanningen of de mogelijkheid van de betrokkene om zijn gedrag te wijzigen.

Hij acht het dan ook noodzakelijk de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Ministerraad

A.1. In hoofdorde is de Ministerraad van mening dat het uitgangspunt van de prejudiciële vraag verkeerd is. Uit artikel 30, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie vloeit immers voort dat het OCMW beschikt over een discretionaire bevoegdheid wanneer het de sanctie kiest die moet worden toegepast ten aanzien van de rechthebbende op het leefloon die geen aangifte zou doen van een wijziging van zijn situatie. In tegenstelling tot wat de verwijzende rechter beweert, kan die administratieve overheid dus rekening houden met de concrete situatie van de sociale-uitkeringsgerechtigde, alsook met zijn antecedenten, zijn inspanningen of de mogelijkheid dat hij zijn gedrag wijzigt. De prejudiciële vraag behoeft dus geen antwoord.

A.2. In ondergeschikte orde zouden de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn. In strafzaken komt het uitstel immers na de gerechtelijke fase. Na te hebben vastgesteld dat aan de voorwaarden van het misdrijf is voldaan, moet de rechter een straf uitspreken, die hij mogelijk wenst aan te passen. In het omgekeerde geval, wanneer het vaststelt dat aan de wettelijk bepaalde voorwaarden is voldaan, kan het OCMW – maar moet het dat niet – de betrokkene bestraffen door zijn leefloon te schorsen.

De administratieve en strafrechtelijke sancties die voortvloeien uit de in het geding zijnde bepalingen, kunnen bijgevolg niet met elkaar worden vergeleken in zoverre, indien aan de voorwaarden is voldaan, de eerstgenoemde verplicht zijn, terwijl de laatstgenoemde facultatief zijn.

A.3. In nog meer ondergeschikte orde wijst de Ministerraad op een ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof in verband met de mogelijkheid om aan een administratieve sanctie een uitstel te koppelen. Thans steunt het Hof in hoofdzaak op het onvermijdelijke karakter van de administratieve sanctie die het, wanneer zij niet kan worden aangepast door een uitstel, niet mogelijk maakt rekening te houden met, onder meer, de mogelijkheid dat de adressaat ervan zijn gedrag wijzigt.

Echter, in alle tot nu toe aan het Hof voorgelegde hypothesen bestond de administratieve sanctie in een geldboete, met andere woorden een geldelijke straf, waarvan het minimumbedrag bij de wet was vastgesteld en die diende te worden uitgesproken indien aan de voorwaarden was voldaan.

Te dezen is het mogelijk dat de betrokkene niet of minimaal wordt bestraft. De wetgever heeft immers gewild dat de sanctie in verhouding staat tot de ernst van de feiten die daartoe aanleiding geven. Hieruit volgt dat die bijzondere regeling wel degelijk een gewettigd doel nastreeft.

Bovendien is de door de OCMW uitgesproken sanctie geenszins onvermijdelijk. Die administratieve overheid, net zoals daarna de arbeidsrechtbank, beschikt dus over een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid. Het spreekt voor zich dat het OCMW, bij het onderzoeken van de uit te spreken sanctie, *in concreto* rekening zal houden met de situatie van de sociale-uitkeringsgerechtigde. Evenzo zal de arbeidsrechtbank waarbij tegen de beslissing van het OCMW een beroep is ingesteld, alle omstandigheden van de zaak onderzoeken en, krachtens haar bevoegdheid met volle rechtsmacht, de sanctie kunnen beperken of annuleren indien die haar in het voorgelegde geval overdreven lijkt.

Daarnaast wordt een straf, zelfs indien die gepaard gaat met een uitstel, in het strafregister opgenomen. Hieruit vloeit voort dat de aangevoerde discriminatie niet bestaat. In werkelijkheid bevindt de sociale-uitkeringsgerechtigde die eventueel op administratief vlak wordt bestraft, zich in een gunstigere situatie dan

indien hij zou worden opgeroepen voor een strafrechtelijk rechtscollege, vermits die administratieve sanctie geen enkele openbaarheid zal krijgen.

- B -

B.1.1. Artikel 30 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie bepaalt :

« § 1. Indien de betrokkene verzuimt bestaansmiddelen aan te geven waarvan hij het bestaan kent, of als hij onjuiste of onvolledige verklaringen aflegt die het bedrag van het leefloon beïnvloeden, kan de uitbetaling van het leefloon geheel of gedeeltelijk geschorst worden voor een periode van ten hoogste zes maanden, of in geval van bedrieglijk opzet, voor ten hoogste twaalf maanden.

In geval van herhaling binnen een termijn van drie jaar te rekenen vanaf de dag waarop de sanctie voor een vorig verzuim of onjuiste verklaring definitief is geworden, kunnen de bovenvermelde periodes worden verdubbeld.

Geen sanctie kan nog worden uitgesproken na verloop van twee jaar vanaf de dag waarop het verzuim werd begaan of de onjuiste verklaring werd gedaan. Geen sanctie kan nog worden uitgevoerd na verloop van twee jaar vanaf de dag waarop de sanctie definitief is geworden.

§ 2. Indien de betrokkene, na aanmaning, de verplichtingen die in het contract betreffende een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, zoals bedoeld in de artikelen 11 en 13, § 2, vermeld zijn, zonder wettige redenen, niet naleeft, kan de uitbetaling van het leefloon na het advies van de maatschappelijk werker belast met het dossier, geheel of gedeeltelijk worden geschorst voor een periode van ten hoogste één maand. In geval van herhaling binnen een termijn van ten hoogste één jaar, kan de uitbetaling van het leefloon voor een periode van ten hoogste drie maanden worden geschorst.

De in het eerste lid bepaalde sanctie gaat in op de eerste dag van de tweede maand volgend op de beslissing van het centrum.

§ 3. De onder §§ 1 en 2 bedoelde administratieve sancties worden uitgesproken door het bevoegde centrum zoals bedoeld in artikel 18, § 1, en kunnen desgevallend verder uitgevoerd worden door het centrum dat naderhand bevoegd wordt en dit zolang de sanctie van toepassing is.

De regels van de rechtspleging, bepaald door de artikelen 20, 21, §§ 2, 3 en 4 en artikel 47 zijn van toepassing ».

B.1.2. Artikel 31 van dezelfde wet bepaalt :

« Onverminderd de toepassing van andere strafbepalingen, inzonderheid die van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen te doen inzake subsidies, vergoedingen en toelagen van alle aard, die geheel of gedeeltelijk ten laste van het Rijk zijn, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en een geldboete van 26 EUR tot 500 EUR of met één van deze straffen alleen :

1. de gerechtigde bedoeld in artikel 30, § 1, die met bedrieglijk oogmerk heeft gehandeld.

2. eenieder die wetens en willens valse verklaringen aflegt of valse attesten opmaakt betreffende de gezondheidstoestand of de sociale toestand van de betrokkene met de bedoeling deze een leefloon te doen toekennen waarop hij geen aanspraak kan maken.

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van die van hoofdstuk VII en van artikel 85, zijn van toepassing op de misdrijven zoals bepaald in dit artikel ».

B.1.3. Artikel 47 van dezelfde wet bepaalt :

« § 1. De betrokkene of de minister, of diens afgevaardigde, kunnen een beroep instellen tegen de beslissing van het centrum inzake het recht op maatschappelijke integratie bij de arbeidsrechtbank van de woonplaats van de betrokkene. De betrokkene kan ook in beroep gaan tegen het uitblijven van een beslissing van het centrum in deze materie.

Dit beroep moet ingesteld worden binnen de drie maanden op straffe van verval, bij verzoekschrift afgegeven aan of aangetekend gericht tot de griffie van de arbeidsrechtbank.

De termijn van drie maanden loopt, naargelang het geval, vanaf :

- de kennisgeving van de beslissing bedoeld in artikel 21, § 4;
- de vaststelling van de ontstentenis van een beslissing van het centrum binnen de termijn bepaald in artikel 21, § 1.

§ 2. Wanneer het beroep wordt ingesteld door de minister of zijn afgevaardigde, is het gericht, hetzij tegen het centrum en de betrokkene, hetzij tegen het centrum, waarbij de betrokkene in de zaak wordt geroepen.

§ 3. Het instellen van een beroep schorst de uitvoering van de beslissing niet.

§ 4. Wanneer het in de zaak betrokken centrum zijn territoriale bevoegdheid betwist, roept zo nodig, de arbeidsrechtbank, in afwijking van artikel 811 Gerechtelijk Wetboek, bij gerechtsbrief het bevoegd geachte centrum ambtshalve in de zaak, teneinde te verschijnen op de eerstvolgende nuttige zitting.

Indien de onbevoegdheid van het centrum wordt opgeworpen op de inleidende zitting, kan de griffier de beslissing tot ambtshalve oproeping noteren op het zittingsblad ».

B.1.4. Artikel 580 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« De arbeidsrechtbank neemt kennis :

[...]

8° van de geschillen betreffende de toepassing van :

[...]

c) de wet tot instelling van het recht op een bestaansminimum, voor wat betreft de geschillen betreffende de toekenning, de herziening, de weigering en de terugbetaling door de gerechtigde van het bestaansminimum alsmede betreffende de toepassing van de administratieve sancties bepaald in de desbetreffende wetgeving;

de wet van 26 mei 2002 tot instelling van het recht op maatschappelijke integratie, inzake de geschillen betreffende de toekenning, de herziening, de weigering en de terugbetaling door de gerechtigde van de maatschappelijke integratie, alsmede de toepassing van de administratieve sancties bepaald in de desbetreffende wetgeving ».

B.2.1. In de prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van die bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij een verschil in behandeling invoeren tussen, enerzijds, de categorie van sociale begunstigten die worden vervolgd voor de correctionele rechtbank en, anderzijds, de categorie van sociale begunstigten die voor de arbeidsrechtbank de beslissing van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn tot schorsing van de betaling van het leefloon betwisten. Alleen de eerste categorie van sociale begunstigten zou immers een maatregel van uitstel kunnen genieten.

B.2.2. De Ministerraad is ten onrechte van mening dat de vraag geen antwoord behoeft omdat het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn zou beschikken over een ruime discretionaire bevoegdheid ter zake, waarbij die beoordelingsmarge losstaat van het door de verwijzende rechter opgeworpen verschil in behandeling.

B.2.3. De Ministerraad is eveneens van mening dat de twee categorieën van sociale-uitkeringsgerechtigden zich bevinden in situaties die niet vergelijkbaar zijn. De in B.2.1 vermelde categorieën van personen zijn weliswaar blootgesteld aan sancties van verschillende aard, maar dat gegeven is onlosmakelijk verbonden met het in de prejudiciële vraag opgeworpen verschil in behandeling, zodat dat verschil in juridische regeling niet zou kunnen

volstaan om het onvergelykbare karakter van de situaties van de in de prejudiciële vraag beoogde sociale-uitkeringsgerechtigden aan te tonen.

B.3.1. De schorsing van de betaling van het leefloon, bedoeld in artikel 30 van de voormelde wet van 26 mei 2002, is een strafsanctie in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien zij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of indien uit de aard van de inbreuk, namelijk de algemene draagwijdte ervan en het preventieve en het repressieve karakter van de sanctie, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog, indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat zij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft (zie EHRM, grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*).

B.3.2. Artikel 30 van de wet van 26 mei 2002 is opgenomen in een hoofdstuk V, met het opschrift « Sancties ». Bovendien blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de wetgever, met de aanneming van die bepaling, de tekortkomingen aan de verplichting om elke wijziging van de geldelijke situatie van de sociale-uitkeringsgerechtigde aan te geven die de berekening van het leefloon kan beïnvloeden, wilde voorkomen en bestraffen.

Aldus werd omtrent dat artikel 30 onderstreept :

« Dit artikel handelt over de sancties. Hierbij weze opgemerkt dat de begunstigde steeds het recht heeft om de sanctie te betwisten, hetzij door middel van zijn hoorrecht (art. 20), hetzij door middel van een beroep voor de arbeidsrechtbank (art. 47). Nieuw is evenwel dat met het oog op een meer proportionele verhouding tussen de aangeklaagde feiten en de sanctie in geval van verzuim, onjuiste of onvolledige verklaring, de sanctie nu ook kan bestaan in een gedeeltelijke schorsing van het leefloon. In de Bestaansminimumwet van 1974 had het OCMW enkel de keuze tussen een schorsing of geen schorsing. Voortaan zal een juistere verhouding mogelijk zijn tussen de aangeklaagde feiten en de sanctie » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 32).

« Aangaande de proportionaliteit van de sanctie ingeval van niet-aangifte van alle inkomsten, verschaft de minister het volgend antwoord : men kan iemand die 100 euro verzwijgt niet gelijkstellen met iemand die verzuimt 10.000 euro aan te geven; in het huidige systeem wordt men volledig geschorst; aangezien de hoegrootheid van de verzwegen inkomsten precies kan bepaald worden, is de proportionaliteit hier volledig op zijn plaats omdat het willekeur totaal uitsluit; wat de term ‘ bedrieglijk opzet ’ betreft, wordt verwezen naar de bestaande wetgeving en rechtspraak » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/004, p. 69).

Het gegeven dat de schorsing van het recht op het leefloon twaalf maanden kan duren, in geval van frauduleuze tekortkoming, terwijl de duur ervan is beperkt tot zes maanden wanneer er geen frauduleus opzet is, getuigt overigens van het repressieve karakter van de maatregel. Die maatregel beoogt niet het herstel van schade aan het bevoegde openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. Hij is evenmin het natuurlijke gevolg van het verdwijnen van een voorwaarde voor de toekenning van het leefloon, maar vormt een sanctie die als doel heeft om de schending van een formele verplichting te bestraffen die het mogelijk maakt na te gaan of aan de voorwaarden voor de toekenning van het leefloon is voldaan.

Ten slotte, in zoverre de schorsing van de betaling van het leefloon kan worden uitgesproken voor een duur van hoogstens twaalf maanden, vormt zij zonder enige twijfel een bijzonder ernstige maatregel gelet op de onzekere financiële situatie van de sociale-uitkeringsgerechtigden.

B.3.3. Hieruit vloeit voort dat de schorsing van de betaling van het leefloon, bedoeld in artikel 30 van de wet van 26 mei 2002, een overheersend repressief karakter heeft en bijgevolg een strafsanctie is in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij moet dus in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van het strafrecht.

De schorsing is evenwel geen straf in de zin van artikel 1 van het Strafwetboek, zodat de interne regels van het strafrecht en de strafrechtspleging daarop niet als dusdanig van toepassing zijn.

B.4.1. Het staat aan het Hof na te gaan of de wetgever de artikelen 10 en 11 van de Grondwet heeft geschonden door uit te sluiten dat de regel van het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen met toepassing van artikel 8 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie op die schorsing van toepassing is.

B.4.2. Wanneer, zoals te dezen, de dader van eenzelfde feit hetzij naar de correctionele rechtbank kan worden verwezen, hetzij een administratieve sanctie kan krijgen waartegen beroep kan worden ingesteld voor een niet-strafrechtelijk rechtscollege, oordeelt het Hof dat in principe een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de straf (arresten nrs. 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007, 157/2008).

B.4.3. Het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen heeft tot doel de nadelen die inherent zijn aan de tenuitvoerlegging van de straffen, te beperken en de re-integratie van de veroordeelde niet in het gedrang te brengen. Daarnaast blijkt uit artikel 157*bis*, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en artikel 168*quinquies*, § 3, derde lid, van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, dat het uitstel niet onverenigbaar wordt geacht met een schorsing van sociale rechten opgelegd door een andere overheid dan een strafrechtelijk rechtscollege.

Ongeacht of het uitstel wordt toegekend door de correctionele rechtbank dan wel door een ander rechtscollege, zoals de arbeidsrechtbank, kan het de veroordeelde ertoe aanzetten zijn gedrag te wijzigen, gelet op het risico dat, in geval van herhaling, de veroordeling tot een strafsanctie in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ten uitvoer wordt gelegd.

B.4.4. Hieruit vloeit voort dat het verschil in behandeling, wat het voordeel van een maatregel van uitstel betreft, tussen de sociale-uitkeringsgerechtigde die strafrechtelijk wordt vervolgd en diegene die voor de arbeidsrechtbank beroep instelt tegen een schorsing van het recht op het leefloon, niet redelijk is verantwoord.

Die discriminatie vloeit evenwel niet voort uit een van de in het geding zijnde bepalingen, maar uit de ontstentenis van een wetsbepaling die het de sociale-uitkeringsgerechtigden die het voorwerp hebben uitgemaakt van een maatregel tot schorsing van hun recht op het leefloon, mogelijk maakt een maatregel van uitstel te genieten. Wanneer de wet van 29 juni 1964 niet van toepassing is, komt het aan de wetgever toe ter zake te bepalen onder welke voorwaarden een uitstel kan worden verleend en de voorwaarden en de rechtspleging volgens welke dat uitstel kan worden ingetrokken, vast te stellen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 30, 31 en 47 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en artikel 580, 8°, c), tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

De ontstentenis van een wetsbepaling die het mogelijk maakt dat de sociale-uitkeringsgerechtigde ten aanzien van wie een schorsing van de betaling van het leefloon is opgelegd, een maatregel van uitstel geniet, is in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 16 december 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior