

Rolnummer 5516
Arrest nr. 135/2013 van 10 oktober 2013

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 30 en 31 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en artikel 8 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 8 november 2012 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 14 november 2012, heeft de Arbeidsrechtbank te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 30 en 31 van de wet van 26 mei 2002 [betreffende het recht op maatschappelijke integratie] en artikel 8 van de wet van 29 juni 1964 [betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie] 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 ? ».

Op de openbare terechtzitting van 10 juli 2013 :

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;
- is de zaak in beraad genomen.

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

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

Bij het arrest nr. 148/2010 van 16 december 2010 heeft het Hof een eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter beantwoord door te oordelen dat de ontstentenis van een wetsbepaling die het mogelijk maakt de voorwaarden te bepalen waaronder de sociale-uitkeringsgerechtigden een maatregel van uitstel kunnen genieten die de inwerkingstelling van de schorsing van hun leefloon raakt, een discriminatie vormde waaraan niet de rechter maar de wetgever een einde diende te maken.

In zijn advies wijst de arbeidsauditeur erop dat de wetgever de bij het arrest nr. 148/2010 veroordeelde discriminerende lacune nog steeds niet heeft weggewerkt. Hij beklemtoont eveneens dat dat arrest, hoewel het in de lijn ligt van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ter zake, het enige is waarin tot een extrinsieke lacune is besloten.

De arbeidsauditeur is daarenboven van mening dat het Hof in zijn arrest nr. 1/2012 van 11 januari 2012, een nieuwe categorie van lacunes in het leven heeft geroepen, namelijk de zelfherstellende extrinsieke lacune. Die nieuwe rechtsfiguur zou het de rechter mogelijk maken de lacune weg te werken, zelfs wanneer de discriminatie voortvloeit uit de ontstentenis van een wetsbepaling, voor zover de vaststelling van ongrondwettigheid « in voldoende precieze en volledige bewoordingen is uitgedrukt ».

Na te hebben geoordeeld dat de vaststelling van ongrondwettigheid in het arrest nr. 148/2010 duidelijk en precies is, is de arbeidsauditeur van mening dat opnieuw een vraag moet worden gesteld aan het Hof.

De verwijzende rechter merkt op dat de onmogelijkheid voor de rechter om een einde te maken aan de nalatigheid van de wetgever en de rechtsonzekerheid die daaruit voortvloeit, zowel voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn als voor de sociale-uitkeringsgerechtigden nadelig zijn, maar dat het niet aan hem staat een politieke keuze te maken, ook al meent hij vrij duidelijk te zien hoe de lacune zou kunnen worden weggewerkt.

Hij acht het bijgevolg noodzakelijk de voormelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

In deze zaak werden geen memories ingediend.

- 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 bepaald op het ogenblik van de aan de verwijzende rechter voorgelegde feiten :

« 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. Zoals gewijzigd bij de wet van 6 juni 2010 « tot invoering van het Sociaal Strafwetboek », bepaalt dat artikel voortaan :

« De inbreuken op de bepalingen van deze wet worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig het Sociaal Strafwetboek.

De sociaal inspecteurs beschikken over de in de artikelen 23 tot 39 van het Sociaal Strafwetboek bedoelde bevoegdheden wanneer zij, ambtshalve of op verzoek, optreden in het kader van hun opdracht tot informatie, bemiddeling en toezicht inzake de naleving van de bepalingen van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan ».

B.1.4. Artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek bepaalt :

« § 1. Met een sanctie van niveau 4 wordt bestraft, eenieder die wetens en willens :

1° een onjuiste of onvolledige verklaring heeft afgelegd om ten onrechte een sociaal voordeel te bekomen of te doen bekomen, te behouden of te doen behouden;

2° heeft nagelaten of geweigerd om een verplichte verklaring af te leggen of de inlichtingen te verstrekken die hij gehouden is te verstrekken om ten onrechte een sociaal voordeel te bekomen of te doen bekomen, te behouden of te doen behouden;

3° een sociaal voordeel heeft bekomen waarop hij geen of slechts gedeeltelijk recht heeft ingevolge een verklaring bedoeld bij het eerste lid, 1°, het nalaten of het weigeren van het afleggen van een verklaring of van het verstrekken van inlichtingen bedoeld bij het eerste lid, 2°, of met een akte bedoeld bij de artikelen 232 en 235.

Wanneer de inbreuken bedoeld in het eerste lid begaan zijn door de werkgever, zijn aangestelde of zijn lasthebber om een sociaal voordeel waarop de werknemer geen recht heeft te doen bekomen of te doen behouden, wordt de geldboete vermenigvuldigd met het aantal betrokken werknemers.

§ 2. Met een sanctie van niveau 3 wordt bestraft eenieder die wetens en willens nagelaten heeft te verklaren dat hij niet langer recht heeft op een sociaal voordeel, zelfs indien dit slechts gedeeltelijk is, om ten onrechte een sociaal voordeel te behouden ».

B.1.5. Artikel 101 van het Sociaal Strafwetboek bepaalt :

« De inbreuken bedoeld in Boek 2 worden bestraft met een sanctie van niveau 1, niveau 2, niveau 3 of niveau 4.

De sanctie van niveau 1 bestaat uit een administratieve geldboete van 10 tot 100 euro.

De sanctie van niveau 2 bestaat uit hetzij een strafrechtelijke geldboete van 50 tot 500 euro, hetzij een administratieve geldboete van 25 tot 250 euro.

De sanctie van niveau 3 bestaat uit hetzij een strafrechtelijke geldboete van 100 tot 1000 euro, hetzij een administratieve geldboete van 50 tot 500 euro.

De sanctie van niveau 4 bestaat uit hetzij een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6000 euro of uit een van die straffen alleen, hetzij een administratieve geldboete van 300 tot 3000 euro ».

B.1.6. Artikel 115 van het Sociaal Strafwetboek bepaalt :

« Indien verzachtende omstandigheden aanwezig zijn kan de administratieve geldboete worden verminderd tot een bedrag onder het wettelijk minimum, waarbij het evenwel niet lager mag zijn dan 40 % van het voorgeschreven minimumbedrag.

De administratieve geldboete opgelegd aan de sociaal verzekerde kan worden verminderd tot een bedrag onder het wettelijk minimum zonder dat zij lager kan zijn dan een euro indien zijn financiële situatie dit rechtvaardigt wegens het feit dat hij evenzeer vatbaar is voor een vermindering, een opschorting of een volledige of gedeeltelijke uitsluiting van het recht op een sociaal voordeel bedoeld bij artikel 230 ».

B.1.7. Artikel 116 van het Sociaal Strafwetboek bepaalt :

« § 1. De bevoegde administratie mag besluiten dat de beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete niet of slechts gedeeltelijk zal worden ten uitvoer gelegd, voor zover aan de overtreder geen administratieve geldboete van niveau 2, 3 of 4 werd opgelegd of hij niet veroordeeld werd tot een strafsanctie van niveau 2, 3 of 4 tijdens de vijf jaren die de nieuwe inbreuk voorafgaan.

Nochtans vormt een sanctie van niveau 1, 2, 3 en 4 die vroeger uitgesproken was voor feiten die voortvloeien uit eenzelfde misdadig opzet, geen beletsel voor het verlenen van een uitstel.

§ 2. De administratie verleent het uitstel bij dezelfde beslissing als die met welke zij de geldboete oplegt.

De beslissing waarbij het uitstel wordt toegestaan of geweigerd, moet met redenen omkleed zijn.

§ 3. De proeftermijn mag niet minder zijn dan één jaar en niet meer dan drie jaar, te rekenen van de datum van de kennisgeving van de beslissing tot oplegging van de administratieve geldboete of van het vonnis of het arrest dat in kracht van gewijsde is gegaan.

§ 4. Het uitstel wordt van rechtswege herroepen ingeval gedurende de proeftijd een nieuwe inbreuk begaan is die de toepassing meebrengt van een administratieve geldboete van een hoger niveau dan de administratieve geldboete die tevoren gepaard ging met uitstel.

§ 5. Het uitstel kan herroepen worden ingeval gedurende de proeftijd een nieuwe inbreuk begaan is die de toepassing meebrengt van een administratieve geldboete van een gelijk of lager niveau dan de administratieve geldboete die tevoren gepaard ging met uitstel.

§ 6. Voor een vergelijking van het niveau van de geldboeten mogen ze niet worden vermenigvuldigd met het aantal betrokken werknemers, kandidaat-werknemers, kinderen, stagiairs, zelfstandigen of zelfstandige stagiairs.

§ 7. Het uitstel wordt herroepen bij dezelfde beslissing als die waarbij de administratieve geldboete wordt opgelegd voor de nieuwe inbreuk die begaan is tijdens de proefperiode.

De vermelding van de herroeping van het uitstel in de beslissing geschiedt zowel wanneer de herroeping van rechtswege gebeurt, als wanneer deze ter beoordeling van de bevoegde administratie wordt gelaten.

§ 8. De administratieve geldboete die uitvoerbaar wordt als gevolg van de herroeping van het uitstel wordt onbeperkt gecumuleerd met die welke opgelegd is wegens de nieuwe inbreuk.

§ 9. In geval van beroep tegen de beslissing van de bevoegde administratie tot oplegging van een administratieve geldboete kunnen de arbeidsgerechten het uitstel dat door de bevoegde administratie werd verleend niet herroepen. Ze kunnen evenwel het uitstel verlenen wanneer de bevoegde administratie het geweigerd heeft ».

B.1.8. Artikel 8 van de wet van 29 juni 1964 « betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie » bepaalt :

« § 1. Indien de veroordeelde nog niet veroordeeld is geweest tot een criminele straf of tot een hoofdgevangenisstraf van meer dan twaalf maanden, kunnen de vonnisgerechten, wanneer zij tot een werkstraf of een of meer straffen van niet meer dan vijf jaar veroordelen, bij een met redenen omklede beslissing gelasten dat de tenuitvoerlegging hetzij van het vonnis of het arrest, hetzij van de hoofdstraffen of vervangende straffen dan wel van een gedeelte ervan, wordt uitgesteld. De beslissing waarbij het uitstel en, in voorkomend geval, de probatie wordt toegestaan of geweigerd, moet met redenen omkleed zijn overeenkomstig de bepalingen van artikel 195 van het Wetboek van Strafvordering.

Nochtans, wanneer artikel 65, tweede lid, van het Strafwetboek wordt toegepast, vormen de vroegere straffen uitgesproken voor feiten die voortvloeien uit hetzelfde misdadige opzet, geen beletsel voor het toekennen van een uitstel.

De duur van het uitstel mag niet minder dan een jaar en niet meer dan vijf jaar bedragen, met ingang van de datum van het vonnis of het arrest.

De duur van het uitstel mag echter niet meer dan drie jaar bedragen voor de geldstraffen, de werkstraffen en de gevangenisstraffen die zes maanden niet te boven gaan.

§ 2. Dezelfde gerechten kunnen, onder de voorwaarden bepaald in § 1 van dit artikel, probatieuitstel gelasten, mits de veroordeelde zich verbindt tot naleving van de probatievoorwaarden die het gerecht bepaalt.

§ 3. Wanneer de rechter de geldboete uitsluit van het uitstel dat hij voor de vervangende gevangenisstraf verleent, kan deze niet meer uitgevoerd worden wanneer de geldboete ophoudt invorderbaar te zijn ».

B.2.1. In de prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de artikelen 30 en 31 van de voormelde wet van 26 mei 2002 en van artikel 8 van de voormelde wet van 29 juni 1964, in zoverre die bepalingen een verschil in behandeling invoeren tussen sociaal gerechtigden die met bedrieglijk oogmerk hebben gehandeld, naargelang zij voor de correctionele rechtbank worden vervolgd of voor de arbeidsrechtbank de beslissing van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn tot schorsing van de betaling van hun leefloon betwisten. Alleen de eerste categorie van sociale-uitkeringsgerechtigden zou immers een maatregel van uitstel kunnen genieten.

B.2.2. Bij zijn arrest nr. 148/2010 van 16 december 2010 heeft het Hof de vraag of de artikelen 30, 31 en 47 van de in het geding zijnde wet en artikel 580, 8°, c), tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, ontkennend beantwoord om reden dat de discriminatie die bestaat 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 voortvloeit 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 van schorsing van hun recht op het leefloon, mogelijk maakt een maatregel van uitstel te genieten.

Die vraag was gesteld in het kader van dezelfde zaak als die welke hangende is voor de verwijzende rechter.

Artikel 28 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt :

« Het rechtscollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld evenals elk ander rechtscollege dat in dezelfde zaak uitspraak doet, moeten voor de oplossing van het geschil naar aanleiding waarvan de in artikel 26 bedoelde vragen zijn gesteld, zich voegen naar het arrest van het Grondwettelijk Hof ».

Aangezien de aan het Hof gestelde vraag niet dezelfde is als die welke aan het Hof werd gesteld in het kader van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 148/2010, staat het voormelde artikel 28 niet eraan in de weg dat de verwijzende rechter opnieuw een vraag stelt aan het Hof.

B.2.3. Het Hof merkt bovendien op dat de verwijzende rechter van oordeel is dat hij, in het geval dat hem wordt voorgelegd, artikel 116 van het Sociaal Strafwetboek niet kan toepassen.

B.3. Zoals het Hof bij zijn arrest nr. 148/2010 van 16 december 2010 heeft opgemerkt, is de schorsing van de betaling van het leefloon een strafsanctie in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en moet zij dus de algemene beginselen van het strafrecht in acht nemen, maar is zij 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.3.3).

Bij dat arrest heeft het Hof geoordeeld :

« 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 ».

B.4. 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 enkel aan de wetgever toe ter zake te bepalen onder welke voorwaarden een uitstel kan worden verleend en de voorwaarden en de rechtspleging vast te stellen volgens welke dat uitstel kan worden ingetrokken.

B.5. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- De artikelen 30 en 31 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en artikel 8 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie 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, schendt 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 10 oktober 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels