

Rolnummer 7262
Arrest nr. 98/2021 van 1 juli 2021

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 49 van het decreet van het Waalse Gewest van 28 februari 2019 « betreffende de controle op de wetgevingen en reglementeringen m.b.t. de omscholing en de bijscholing alsook de invoering van administratieve geldboetes die van toepassing zijn in geval van inbreuk op bedoelde wetgevingen en reglementeringen », ingesteld door de vzw « L'Envol à Andenne ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman, T. Detienne en D. Pieters, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 9 oktober 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 11 oktober 2019, heeft de vzw « L'Envol à Andenne », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg en Mr. N. Fortemps, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 49 van het decreet van het Waalse Gewest van 28 februari 2019 « betreffende de controle op de wetgevingen en reglementeringen m.b.t. de omscholing en de bijscholing alsook de invoering van administratieve geldboetes die van toepassing zijn in geval van inbreuk op bedoelde wetgevingen en reglementeringen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 april 2019).

Geen enkele memorie werd ingediend.

Bij beschikking van 5 mei 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet, ter vervanging van rechter J.-P. Moerman, wettig verhinderd, en J. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij de verzoekende partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 19 mei 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 19 mei 2021 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. *In rechte*

- A -

A.1. De vzw « L'envol à Andenne » zet uiteen dat zij als centrum voor professionele inschakeling is erkend bij een ministerieel besluit van 23 december 2016, genomen met toepassing van het decreet van het Waalse Gewest van 10 juli 2013 « betreffende de centra voor socioprofessionele inschakeling » en dat zij dientengevolge subsidies geniet waarin is voorzien in de wetgevingen waarvan de controle is geregeld bij het decreet van het Waalse Gewest van 28 februari 2019 « betreffende de controle op de wetgevingen en reglementeringen m.b.t. de omscholing en de bijscholing alsook de invoering van administratieve geldboetes die van toepassing zijn in geval van inbreuk op bedoelde wetgevingen en reglementeringen » (hierna : het decreet van 28 februari 2019). Zij meent derhalve rechtstreeks en persoonlijk belang te hebben bij het vorderen van de vernietiging van artikel 49 van het decreet van 28 februari 2019, dat mogelijk op haar wordt toegepast.

A.2.1. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending, door artikel 49 van het decreet van 28 februari 2019, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 9 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met de artikelen 11 en 14 van de Grondwet en met de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij verwijt de bestreden bepaling aan de Waalse Regering de bevoegdheid te delegeren om de gevallen te bepalen waarin de administratie de verwerking van de aanvragen voor subsidies, vergoedingen of toelagen ingediend door een natuurlijke of een rechtspersoon op grond van de wetgeving betreffende de omscholing en de bijscholing, vermag te schorsen zolang een onderzoek van de inspecteurs ten aanzien dezelfde natuurlijke persoon of rechtspersoon of ten aanzien van een andere rechtspersoon die met die laatste is gelijkgesteld, lopende is.

A.2.2. In het eerste onderdeel van dat middel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling een discriminatie teweegbrengt tussen de natuurlijke en rechtspersonen die actief zijn op het gebied van de omscholing en de bijscholing, die het voorwerp kunnen uitmaken van de sanctie waarin de bestreden bepaling voorziet, en de andere natuurlijke en rechtspersonen die eveneens subsidies, vergoedingen of toelagen verkrijgen, op wie de bestreden bepaling geen betrekking heeft en voor wie het decreet van 15 december 2011 « houdende organisatie van de begroting, de boekhouding en de verslaggeving van de Waalse openbare bestuursseenheid » niet voorziet in een vergelijkbaar mechanisme.

A.2.3. In het tweede onderdeel van dat middel voert de verzoekende partij aan dat het decreet zelf de aan de gewesten toegewezen materies moet regelen, waarbij de Regering enkel de verordeningen en besluiten vermag te nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de decreten. Zij is overigens van mening dat, aangezien de betrokken maatregel de kwalificatie heeft van een straf in de zin van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, daar de schorsing van de verwerking van de aanvragen kan duren zolang het onderzoek loopt, de decreetgever ertoe gehouden was zelf de gevallen te bepalen waarin de administratie de verwerking van de aanvragen voor subsidies, vergoedingen of toelagen kan schorsen.

A.3. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 49, § 3, van het decreet van 28 februari 2019. Zij verwijt de bestreden bepaling een discriminatie teweeg te brengen in zoverre zij voorziet in een identieke behandeling van de rechtspersonen die het voorwerp uitmaken van een onderzoek en die welke niet het voorwerp uitmaken van een onderzoek, door, in de door de Waalse Regering vastgestelde gevallen, de administratie ertoe te machtigen te voorzien in de schorsing van de verwerking van de door een rechtspersoon ten aanzien van wie een onderzoek loopt ingediende aanvragen voor subsidies, vergoedingen of toelagen, zolang het onderzoek loopt ten aanzien van een andere rechtspersoon waarin een bestuurder, zaakvoerder, lasthebber of een andere persoon bevoegd om de onderneming te verbinden, die over een van die hoedanigheden beschikt in de rechtspersoon die de aanvraag heeft ingediend, aanwezig is. Zij is van mening dat de bestreden bepaling aldus een rechtspersoon bestraft voor feiten die volkomen losstaan van die laatste.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1.1. Artikel 49 van het decreet van het Waalse Gewest van 28 februari 2019 « betreffende de controle op de wetgevingen en reglementeringen m.b.t. de omscholing en de bijscholing alsook de invoering van administratieve geldboetes die van toepassing zijn in geval van inbreuk op bedoelde wetgevingen en reglementeringen » (hierna : het decreet van 28 februari 2019) bepaalt :

« § 1. Onverminderd artikel 61 van het decreet van 15 december 2011 houdende organisatie van de begroting, de boekhouding en de rapportage van de Waalse overheidsbestuursseenheden kunnen de subsidies, vergoedingen of toelagen geschorst worden indien de werkgever de controle van de aanwending van subsidies, vergoedingen of toelagen, geregeld krachtens dit decreet, verhindert.

De in het eerste lid bedoelde schorsing is ook van toepassing voor een aanvraag ter verkrijging van subsidies, vergoedingen of toelagen.

§ 2. De Regering kan nadere regels en de procedure voor de schorsing van de subsidies, vergoedingen of toelagen bepalen.

§ 3. In de door de Regering bepaalde gevallen kan de Administratie de behandeling van aanvragen ter verkrijging van subsidies, vergoedingen of toelagen die worden ingediend op grond van de wetgeving betreffende de omscholing of de bijscholing schorsen zolang een onderzoek van inspecteurs ten aanzien van dezelfde natuurlijke persoon of rechtspersoon lopende is.

Worden voor de toepassing van het vorige lid met de rechtspersoon gelijkgesteld, de rechtspersoon die een aanvraag indient waartegen geen onderzoek lopende is, maar waarin bestuurders zetelen, of zaakvoerders, lasthebbers of personen bevoegd om de onderneming te verbinden aanwezig zijn, en die over één van deze hoedanigheden beschikken in de rechtspersoon waartegen een controle lopende is.

In geval van schorsing van behandeling van een aanvraag worden de termijnen bepaald in de gezegde wetgeving betreffende de omscholing of de bijscholing verlengd met de duur van de controle ».

Die bepaling vormt het enige artikel van hoofdstuk VIII met als opschrift « Andere sancties dan de wettelijke [lees : strafrechtelijke] bepalingen en administratieve geldboetes in geval van belemmering van controle ».

B.1.2. In de memorie van toelichting betreffende de bestreden bepaling wordt aangegeven dat de decreetgever de moeilijkheden wilde verhelpen die voortvloeiden uit het feit dat, tot dan, de enige mogelijkheid om tegen de problematische situaties (niet-naleving van de voorwaarden inzake de toekenning van de subsidies, het gebruik voor andere doeleinden dan die waarvoor zij werden toegekend of belemmering van het onderzoek) op te treden, erin bestond de terugbetaling van de gewestelijke subsidies op te leggen :

« Echter, het is bekend in welke mate de terugvordering van onverschuldigde bedragen ontzettend ingewikkelder is dan de niet-storting van een subsidie.

Bijgevolg dienen middelen te worden ingevoerd die de overheden toelaten snel te reageren wanneer de situatie dat vereist of rechtvaardigt, met een effect dat op korte termijn zichtbaar is, [...] » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2018-2019, nr. 1277/1, p. 6).

De bestreden bepaling voorziet bijgevolg in « een bevrozing van de subsidieaanvragen » teneinde « het behoorlijk bestuur » te bevorderen (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2018-2019, nr. 1276/2-1277/2, p. 3), door de administratie toe te laten, enerzijds, de subsidies, vergoedingen of toelagen te schorsen indien de werkgever het onderzoek van de bestemming

ervan belemmert en, anderzijds, de verwerking te schorsen van de aanvragen voor subsidies, vergoedingen of toelagen zolang een onderzoek lopende is.

Ten aanzien van het eerste middel

B.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 19 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met de artikelen 11 en 14 van de Grondwet en met de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat het alleen de derde paragraaf van artikel 49 van het decreet van 28 februari 2019 beoogt.

B.3.1. In het eerste onderdeel van dat middel verwijt de verzoekende partij de bestreden bepaling een discriminatie teweeg te brengen tussen, enerzijds, de natuurlijke en rechtspersonen die actief zijn op het gebied van omscholing en bijscholing en die een aanvraag voor subsidies, vergoedingen of toelagen indienen, en, anderzijds, de natuurlijke of rechtspersonen die actief zijn op andere gebieden en die eveneens een aanvraag voor subsidies, vergoedingen of toelagen indienen. Alleen de eerstgenoemden riskeren dat de verwerking van hun aanvraag wordt geschorst gedurende het onderzoek te hunnen aanzien of ten aanzien van een rechtspersoon die met hen is gelijkgesteld.

B.3.2. Het verzoekschrift bevat geen enkele uiteenzetting betreffende dat onderdeel van het middel en geeft niet nauwkeurig aan welke categorieën van natuurlijke of rechtspersonen de verzoekende partij met elkaar wil vergelijken.

Het Hof merkt evenwel op dat artikel 49, § 3, van een ander decreet met dezelfde datum « betreffende de controle van de wetgevingen en reglementeringen inzake het economisch beleid, het tewerkstellingsbeleid en het wetenschappelijk onderzoek alsook de invoering van administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op deze wetgevingen en reglementeringen » bepaalt :

« In de door de Regering bepaalde gevallen kan de administratie de behandeling van aanvragen ter verkrijging van subsidies, vergoedingen of toelagen die worden ingediend op grond van de wetgeving krachtens de artikelen 6, § 1, VI et IX, en *6bis*, van de bijzondere wet tot hervorming de[r] instellingen van 8 augustus 1980 zolang een onderzoek van inspecteurs ten aanzien van dezelfde natuurlijke persoon of rechtspersoon lopende is.

Worden voor de toepassing van het eerste lid met de rechtspersoon gelijkgesteld, de rechtspersoon die een aanvraag indient waartegen geen controle lopende is, maar waarin bestuurders zetelen, of zaakvoerders, lasthebbers of personen bevoegd om de onderneming te verbinden aanwezig zijn, en die over één van deze hoedanigheden beschikken in de rechtspersoon waartegen een controle lopende is.

In geval van schorsing van behandeling van een aanvraag worden de termijnen bepaald in bedoelde gezegde wetgevingen en reglementeringen [verlengd] met de duur van de controle».

Hieruit vloeit voort dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij verklaart, de aanvragen voor steun waarin is voorzien inzake omscholing en bijscholing niet de enige zijn waarvan de verwerking kan worden geschorst wanneer een onderzoek aan de gang is.

B.4.1. In het tweede onderdeel van dat middel verwijt de verzoekende partij de Waalse decreetgever niet zelf de gevallen te hebben vastgesteld waarin de verwerking van de aanvragen voor subsidies, vergoedingen of toelagen kan worden geschorst, maar die bevoegdheid aan de Regering te hebben gedelegeerd. In het middel wordt uiteengezet dat die delegatie in strijd zou zijn met, enerzijds, het wettigheidsbeginsel in strafzaken gewaarborgd bij de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en, anderzijds, de artikelen 19 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, op grond waarvan het aan het decreet staat de aangelegenheden te regelen die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen, waarbij de Regering alleen ertoe gemachtigd is de verordeningen en besluiten te nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan.

B.4.2. Krachtens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is een maatregel een strafsancie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft, of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsancie 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 (EHRM, grote kamer, 15 november 2016,

A en B t. Noorwegen, §§ 105-107; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, § 53; grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, §§ 30-31). Dat zijn alternatieve en geen cumulatieve criteria. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is echter van oordeel dat wanneer geen enkel criterium op zich alleen doorslaggevend lijkt, een cumulatieve benadering mogelijk is (EHRM, 24 februari 1994, *Bendenoun t. Frankrijk*, § 47).

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hanteert dezelfde criteria voor de toepassing van artikel 7 van het voormelde Verdrag (EHRM, 4 oktober 2016, *Žaja t. Kroatië*, § 86; beslissing, 9 juni 2016, *Société Oxygène Plus t. Frankrijk*, § 43; 15 mei 2008, *Nadtochiy t. Oekraïne*, § 32; beslissing, 24 november 1998, *Brown t. Verenigd Koninkrijk*), dat een soortgelijke draagwijdte heeft als artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en als artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, krachtens artikel 52, lid 3, van hetzelfde Handvest (HvJ, grote kamer, 5 december 2017, C-42/17 *M.A.S. en M.B.*, punt 54).

B.4.3. De schorsing van de verwerking van de aanvraag voor steun bedoeld in de bestreden bepaling, gedurende de uitvoering van een onderzoek, is geen strafsanctie in de zin van de artikelen 6, lid 1, en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij wordt door de decreetgever niet gekwalificeerd als een strafsanctie, zij strekt niet ertoe een verboden gedrag te voorkomen of te bestraffen en zij heeft geen bestraffend en ontradend karakter. Hieruit vloeit voort dat noch de voormelde bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, noch het wettigheidsbeginsel in strafzaken bepaald in de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet daarop van toepassing zijn.

B.4.4. Een wetgevende machtiging ten gunste van de uitvoerende macht die een aangelegenheid betreft die niet door de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden, is overigens niet ongrondwettig. In dat geval maakt de wetgever immers gebruik van de hem door de Grondwetgever verleende vrijheid om in een dergelijke aangelegenheid te beschikken. Het Hof is niet bevoegd om een bepaling af te keuren die de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht regelt, tenzij die bepaling indruist tegen de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten of tenzij de wetgever een categorie van personen het optreden van een democratisch verkozen vergadering, waarin de Grondwet uitdrukkelijk voorziet, ontzegt, hetgeen te dezen niet het geval is.

B.5. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.6. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 49, § 3, van het decreet van 28 februari 2019. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat het alleen het tweede lid van die paragraaf beoogt. De verzoekende partij verwijt die bepaling te voorzien in een discriminerende identieke behandeling tussen twee categorieën van rechtspersonen die zich in wezenlijk verschillende situaties zouden bevinden, namelijk de rechtspersonen die het voorwerp uitmaken van een onderzoek en die welke niet het voorwerp uitmaken van een onderzoek, maar waarvan een van de bestuurders, zaakvoerders of lasthebbers of een van de personen die bevoegd zijn om de onderneming te verbinden, eveneens zitting heeft in een rechtspersoon die het voorwerp uitmaakt van een onderzoek.

B.7.1. Artikel 49, § 3, van het decreet van 28 februari 2019 strekt ertoe het behoorlijk bestuur te bevorderen, door toe te laten om de toekenning te vermijden van subsidies, vergoedingen of toelagen die achteraf zouden moeten worden teruggevorderd in het geval waarin uit het onderzoek zou blijken dat een onregelmatigheid of een misdrijf is gepleegd. Dat doel is wettig.

B.7.2. De bestreden bepaling heeft alleen betrekking op de schorsing van de verwerking van aanvragen voor subsidies, vergoedingen of toelagen en niet op de steunverlening van die aard die reeds is toegewezen. Zij maakt het de overheid overigens niet mogelijk steun te weigeren om een reden die eigen is aan een rechtspersoon die niet de rechtspersoon is die de steun heeft aangevraagd. Zij laat alleen de schorsing toe van de verwerking van de aanvraag, in afwachting van de resultaten van het onderzoek ten aanzien van een andere rechtspersoon die met de rechtspersoon die de aanvraag heeft ingediend, is verbonden door de aanwezigheid, in beide structuren, van eenzelfde bestuurder, zaakvoerder of lasthebber of een andere persoon die bevoegd is om de rechtspersoon te verbinden. Dat mechanisme laat de administratie dus toe geen onderzoek te voeren naar de twee betrokken rechtspersonen indien het eerste onderzoek niet wijst op een onregelmatigheid of een misdrijf, hetgeen tijdwinst oplevert voor de rechtspersoon die niet het voorwerp uitmaakt van een onderzoek.

B.8. In het licht van het nagestreefde doel bevinden de door de verzoekende partij vergeleken categorieën van rechtspersonen zich niet in wezenlijk verschillende situaties. Beiden vragen subsidies, vergoedingen of toelagen aan en worden in die zin verondersteld zich te onderwerpen aan de onderzoeken die de administratie voert. Het gegeven dat een natuurlijke persoon met dezelfde hoedanigheid om de twee rechtspersonen te verbinden, daarin zitting heeft, laat de decreetgever toe hen op dezelfde manier te behandelen door het de administratie toe te staan om, in de door de Regering vastgestelde gevallen, de verwerking te schorsen van de aanvragen voor steun gedurende de periode die noodzakelijk is voor het onderzoek dat zij in één daarvan voert.

B.9. Het tweede middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 1 juli 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût