

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.618/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 juni 2006 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de artikelen 154 en 155 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering", heeft op 29 juni 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de artikelen 154 en 155 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering te wijzigen ten einde de administratieve sanctie van uitsluiting van werkloosheidsuitkeringen te verzwaren in geval de werkloze te kwader trouw niet-aangegeven arbeid verricht (artikel 1 van het ontwerp) of in geval de werkloze te kwader trouw gebruik maakt van onjuiste stukken of gebruik maakt van een vals stempelmerk (artikel 2 van het ontwerp). De duur van de uitsluiting wordt in de voornoemde gevallen bepaald op ten minste 27 weken en ten hoogste 52 weken.

RECHTSGROND

1. Het ontwerp zoekt luidens de aanhef rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Die bepaling luidt:

"Onder de voorwaarden, die de Koning bepaalt, heeft de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening tot taak:

(...);

- i) met behulp van de te dien einde opgerichte of nog op te richten organismen, aan de onvrijwillige werklozen en aan hun gezin de uitbetaling van de hun verschuldigde uitkeringen te verzekeren".

Niettegenstaande tot nu toe steeds kon worden aangenomen dat deze bepaling op algemene wijze de rechtsgrond vormt voor het koninklijk besluit van 25 november 1991, met inbegrip van de artikelen 154 en 155 van dat besluit, vraagt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich af, gelet op de recente evolutie van de rechtspraak en de rechtsleer met betrekking tot de in voornoemde artikelen bedoelde administratieve sancties, waarop hierna nader zal worden ingegaan, of dit standpunt ook in de toekomst onverkort zal kunnen blijven gelden, meer bepaald wat de in dat besluit opgenomen administratieve sanctieregeling betreft.

.../...

2. Uit de recente rechtspraak ⁽¹⁾, hierin bijgetreden door de rechtsleer ⁽²⁾, blijkt immers op vrijwel vaststaande wijze dat de in de artikelen 154 en 155 bedoelde sancties worden beschouwd als administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter, in de zin van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Het laat zich aanzien dat deze evolutie nog zal worden versterkt, minstens bevestigd, nu de administratieve sancties bedoeld in de artikelen 154 en 155 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 aanzienlijk worden verzwaaard, door een verdubbeling van de maximale duur van de uitsluiting van werkloosheidsuitkeringen.

In dat verband moet er worden op gewezen dat op administratieve sancties van strafrechtelijke aard ook het "formele" legaliteitsbeginsel, dat voortvloeit uit de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, van toepassing is ⁽³⁾, wat impliceert dat de essentiële elementen van de administratieve sanctie in beginsel bij wet moeten worden geregeld.

⁽¹⁾Arbh. Luik, 9 december 2002, *J.T.T.* 2003, 79; Arbh. Luik, 8 december 2003, *J.T.T.* 2004, afl. 883; Arbh. Luik, 18 mei 2004, *J.T.T.* 2005, 242; Arbrb. Antwerpen, 5 september 1996, *R.W.* 1997-98, 304; Corr. Hasselt 19 maart 1999, *J.T.T.* 2000, 93, *R.W.* 1999-2000, 649 met noot L. VAN ROMPAEY en J. PUT; Arbrb. Hasselt, 2 mei 2001, *R.W.* 2001-02, met noot.

Zie ook, wat betreft de administratieve sanctie bepaald in artikel 153 van het koninklijk besluit van 25 november 1991: Arbh. Luik, 10 november 2003, *J.L.M.B.* 2004, 425; Arbh. Antwerpen, 17 september 2002, *Soc. Kron.* 2003, 386; Arbrb. Antwerpen, 28 juni 2001, *Soc. Kron.* 2002, 196 met noot en, wat betreft de administratieve sanctie bepaald in het vroegere artikel 156, eerste lid, van hetzelfde besluit: Arbh. Antwerpen, 27 september 2001, *R.W.* 2001-02, 954, noot.

⁽²⁾J. PUT, "Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht", in *Administratieve rechtsbibliotheek*, Brugge, Die Keure, 1998, p. 153, vn. 511; L. VAN ROMPAEY en J. PUT, "Het *non bis in idem*-beginsel en de cumulatie van administratieve en strafsancities", *R.W.* 1999-00, 650-653.

⁽³⁾Zie in dat verband: Adv. R.v.St. nr. 33.025/1, 28 februari 2002, over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", *Parl. St.*, Kamer, 2001-02, nr. 1697/1; Adv. R.v.St. nr. 37.705/1, 16 december 2004, over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 37terdecies van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", *onuitg.*; zie ook: J. PUT, o.c., p. 33, randnr. 44; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, 106-107.

Er dient echter te worden vastgesteld dat de besluitwet van 28 december 1944 geen enkele regeling inzake administratieve sancties bevat, en dat het integendeel altijd zaak van de Koning is geweest om op grond van de hiervoor geciteerde bepaling van de besluitwet, een volledige administratieve sanctieregeling op te zetten.

Mede gelet op de recente evolutie in de rechtspraak en de rechtsleer waaraan hiervoor wordt gerefereerd, geeft de Raad van State, afdeling wetgeving, daarom ter overweging om de in het koninklijk besluit van 25 november 1991 opgenomen administratieve sancties, inzonderheid die welke een strafrechtelijk karakter moet worden toegemeten, bij de eerstvolgende gelegenheid van een deugdelijk wettelijk kader te voorzien dat in overeenstemming is met de hiervoor in herinnering gebrachte grondwettelijke en internationaalrechtelijke bepalingen. Op die wijze zou meteen voor de toekomst ook elke twijfel worden weggenomen omtrent de overeenstemming van de administratieve sanctieregeling bedoeld in voornoemd besluit met die bepalingen.

3. Volgens het algemeen rechtsbeginsel "*non bis in idem*", gewaarborgd bij onder meer artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, is het verboden om iemand een tweede maal strafrechtelijk te vervolgen, nadat een eerste strafrechtelijke procedure al met een definitieve beslissing is afgesloten ⁽⁴⁾.

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat de enkele mogelijkheid dat de betrokkene tweemaal "strafrechtelijk" vervolgd kan worden voor hetzelfde feit, op zichzelf een strijdigheid met het beginsel "*non bis in idem*" oplevert. De omstandigheid dat de instantie die als tweede uitspraak moet doen, in

⁽⁴⁾E.H.R.M., 23 oktober 1995, Gradinger t. Oostenrijk, *Publ. Court*, reeks A, vol. 328-C, p. 65, § 53.

voorkomend geval verplicht is om rekening te houden met hetgeen de eerste instantie reeds beslist heeft ⁽⁵⁾, doet hieraan geen afbreuk ⁽⁶⁾.

Zo op grond van de huidige administratieve en strafrechtelijke sancties nog twijfel erover kon bestaan dat het hier wel twee identieke inbreuken betrof ⁽⁷⁾, moet thans worden aangenomen dat de administratieve sancties bedoeld in de voornoemde artikelen 154 en 155, waarvoor met het ontwerp het vereiste van kwade trouw wordt ingevoerd, en de strafrechtelijke sanctie bedoeld in artikel 175, 1°, e), van hetzelfde besluit, waarvoor bedrieglijk inzicht is vereist, betrekking hebben op een identieke inbreuk.

Ermee rekening houdende dat de administratieve sancties bedoeld in voornoemde artikelen 154 en 155 een strafrechtelijk karakter moet worden toegemeten, en gelet op het gegeven dat een als identiek te beschouwen inbreuk in artikel 175, 1°, e), van hetzelfde besluit strafrechtelijk wordt beteugeld, kan worden betwijfeld of de ontworpen regeling volledig in overeenstemming is met het "*non bis in idem*" - beginsel.

⁽⁵⁾Cass., 5 februari 1999, met conclusie advocaat-generaal Goeminne, *Arr. Cass.*, 1999, nr. 67; Cass., 5 februari 1999, eveneens met conclusie van advocaat-generaal GOEMINNE, *Arr. Cass.*, 1999, nr. 68; Cass., 24 januari 2002, nr. C.00.0442.N. Zie ook Arbitragehof, 6 december 2000, nr. 127/2000, B.12.4.

⁽⁶⁾E.H.R.M., 29 mei 2001, Fischer t. Oostenrijk, nr. 37.950/97, §§ 29-30. Zie ook E.H.R.M., 30 mei 2002, W.F. t. Oostenrijk, nr. 38.275/97, § 28; E.H.R.M., 6 juni 2002, Sailer t. Oostenrijk, nr. 38.237/97, § 28.

In de lijn van die rechtspraak heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds geoordeeld dat het erop aankomt om uit te sluiten dat eenzelfde strafbaar feit tweemaal vervolgd en bestraft kan worden, en dat het niet voldoende is dat het bedrag van de eerste boete aangerekend wordt op het bedrag van de tweede boete (Adv. R.v.St. nr. 33.182/2 van 29 april 2002 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, *Parl. St.*, Kamer, 2001-02, nr. 1842/1, 252).

Zie ook: Adv. R.v.St. nr. 36.541/3, 23 maart 2004, over een voorontwerp van wet "houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen", *Parl. St.*, Kamer, 2003-04, nr. 1228/1.

⁽⁷⁾Zie in dat verband, J. PUT, "Bid, Sed non idem. Een denkoefening over de toepassing van het non bis in idem-beginsel op de cumulatie van administratieve en strafsancities", *R.W.*, 2001-02, 941.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.618/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 1^{er} juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant les articles 154 et 155 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage", a donné le 29 juin 2006 l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier les articles 154 et 155 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage afin d'alourdir la sanction administrative d'exclusion du bénéfice des allocations de chômage lorsque le chômeur effectue de mauvaise foi un travail non déclaré (article 1^{er} du projet) ou si le chômeur fait usage de mauvaise foi de documents inexacts ou d'une fausse marque de pointage (article 2 du projet). Dans les cas précités, la durée de l'exclusion est fixée à 27 semaines au moins et à 52 semaines au plus.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Selon le préambule, le projet se donne comme fondement juridique l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Cette disposition s'énonce comme suit:

"Dans les conditions que le Roi détermine, l'Office national de l'emploi a pour mission de:

(...);

- i) assurer, avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement aux chômeurs involontaires et à leur famille, des allocations qui leur sont dues".

S'il a toujours été admis jusqu'à ce jour que cette disposition constitue d'une manière générale le fondement juridique de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, en ce compris des articles 154 et 155 de cet arrêté, le Conseil d'État, section de législation, se demande si, compte tenu de l'évolution récente de la jurisprudence et de la doctrine en ce qui concerne les sanctions administratives visées par les articles précités - question qui sera analysée de manière plus approfondie ci-après -, ce point de vue pourra continuer à prévaloir intégralement à l'avenir, plus précisément pour ce qui est du régime des sanctions administratives consacré par cet arrêté.

.../...

2. En effet, la jurisprudence récente ⁽¹⁾, suivie en cela par la doctrine ⁽²⁾, montre de manière quasi constante que les sanctions visées aux articles 154 et 155 sont considérées comme des sanctions administratives à caractère pénal, au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il semble que cette évolution va encore s'accroître, sinon se confirmer, puisque les sanctions administratives visées aux articles 154 et 155 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 sont considérablement alourdies par un doublement de la durée maximale de l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage.

À ce propos, il faut souligner que le principe de légalité "formel", qui découle des articles 12 et 14 de la Constitution, s'applique également aux sanctions administratives à caractère pénal ⁽³⁾, ce qui implique que les éléments essentiels de la sanction administrative doivent, en principe, être réglés par la loi.

(1) Cour Trav. Liège, 9 décembre 2002, *J.T.T.* 2003, 79; Cour Trav. Liège, 8 décembre 2003, *J.T.T.* 2004, n° 883; Cour Trav. Liège, 18 mai 2004, *J.T.T.* 2005, 242; Trib. Trav. Anvers, 5 septembre 1996, *R.W.*, 1997-98, 304; Corr. Hasselt, 19 mars 1999, *J.T.T.* 2000, 93, *R.W.* 1999-2000, 649 avec note de L. VAN ROMPAEY et J. PUT; Trib. Trav. Hasselt, 2 mai 2001, *R.W.* 2001-02, avec note.

Voir également, sur la sanction administrative prévue à l'article 153 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991: Cour Trav. Liège, 10 novembre 2003, *J.L.M.B.* 2004, 425; Cour Trav. Anvers, 17 septembre 2002, *Soc. Kron.* 2003, 386; Trib. Trav. Anvers, 28 juin 2001, *Soc. Kron.* 2002, 196 avec note, et sur la sanction administrative prévue à l'ancien article 156, alinéa 1^{er}, du même arrêté: Cour Trav. Anvers, 27 septembre 2001, *R.W.* 2001-02, 954, note.

(2) J. PUT, "Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht", dans *Administratieve rechtsbibliotheek*, Bruges, Die Keure, 1998, p. 153, rubrique 511; L. VAN ROMPAEY et J. PUT, "Het *non bis in idem*-beginsel et de cumulatie van administratieve en strafsancities", *R.W.* 1999-00, 650-653.

(3) Voir à ce sujet: Avis C.E. n° 33.025/1, du 28 février 2002, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", *Doc. parl.*, Chambre, 2001-02, n° 1697/1; Avis C.E. n° 37.705/1, du 16 décembre 2004, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 37^{terdecies} de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", *non publié*; voir également J. PUT, *o.c.*, p. 33, numéro 44; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Anvers, Maklu, 1999, 106-107.

Il est toutefois à noter que l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 ne comporte pas de règles en matière de sanctions administratives et qu'il a, au contraire, toujours été de la compétence du Roi de mettre en place un système complet de sanctions administratives sur la base de la disposition précitée de l'arrêté-loi.

Eu égard, notamment, à la récente évolution de la jurisprudence et de la doctrine, évoquée ci-dessus, le Conseil d'État, section de législation, suggère dès lors de saisir l'occasion la plus proche pour pourvoir les sanctions administratives inscrites dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991, notamment celles de caractère pénal, d'un cadre légal adéquat se conciliant avec les dispositions constitutionnelles et de droit international prérappelées. Par là même, serait en outre écartée pour l'avenir toute incertitude sur la conformité à ces dispositions du régime de sanctions administratives de l'arrêté précité.

3. Selon le principe général du droit *non bis in idem*, garanti entre autres par l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il est interdit de répéter des poursuites pénales à l'encontre de quelqu'un lorsqu'une première procédure pénale s'est déjà clôturée par une décision définitive ⁽⁴⁾.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre que la seule possibilité que l'intéressé fasse l'objet de doubles poursuites "pénales" pour un même fait constitue en soi une violation du principe *non bis in idem*. Peu importe que

⁽⁴⁾ C.E.D.H., 23 octobre 1995, Gradinger c. Autriche, *Publ. Cour*, série A, vol. 328-C, p. 65, § 53.

l'organe appelé à statuer en deuxième ressort doive, le cas échéant, prendre la décision du premier organe ⁽⁵⁾ en considération ⁽⁶⁾.

Si sur la base des sanctions administratives et pénales actuelles, on pouvait encore douter qu'il s'agissait, en l'espèce, effectivement de deux infractions identiques ⁽⁷⁾, il faut à présent admettre que les sanctions administratives visées aux articles 154 et 155 précités, pour lesquelles le projet introduit la condition de la mauvaise foi, et la sanction pénale visée à l'article 175, 1°, e), du même arrêté, qui requiert une intention frauduleuse, se rapportent à une infraction identique.

Compte tenu du fait qu'il faut attribuer un caractère pénal aux sanctions administratives visées aux articles 154 et 155 précités et qu'une infraction à considérer comme identique est réprimée pénalement à l'article 175, 1°, e), du même arrêté, on peut se demander si les dispositions en projet s'accordent parfaitement avec le principe *non bis in idem*.

⁽⁵⁾ Cass., 5 février 1999, concl. av. gén. GOEMINNE, *Arr. Cass.*, 1999, n° 67; Cass., 5 février 1999, également concl. av. gén. GOEMINNE, *Arr. Cass.*, 1999, n° 68; Cass., 24 janvier 2002, n° C.00.0442.N. Voir également Cour d'arbitrage, 6 décembre 2000, n° 127/2000, cons. B.12.4.

⁽⁶⁾ C.E.D.H., 29 mai 2001, Fischer c. Autriche, n° 37.950/97, §§ 29-30. Voir également C.E.D.H., 30 mai 2002, W.F. c. Autriche, n° 38.275/97, § 28; C.E.D.H., 6 juin 2002, Sailer c. Autriche, n° 38.237/97, § 28. Dans le prolongement de cette jurisprudence, le Conseil d'État, section de législation, a également considéré qu'il faut exclure qu'une même infraction soit doublement poursuivie ou punie pénalement, et qu'il ne suffit pas que le montant de la première amende s'impute sur le montant de la deuxième amende (C.E., avis n° 33.182/2 du 29 avril 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, *Doc. parl.*, Chambre, 2001-02, n° 1842/1, 252). Voir également: C.E., avis n° 36.541/3, du 23 mars 2004, sur un avant-projet de loi "relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire", *Doc. parl.*, Chambre, 2003-04, n° 1228/1.

⁽⁷⁾ Voir à ce propos, J. PUT, "Bid, Sed non idem. Een denkoefening over de toepassing van het non bis in idem-beginsel op de cumulatie van administratieve en strafsancities", *R.W.*, 2001-02, 941.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME