

Rolnummer 6859
Arrest nr. 60/2019 van 8 mei 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 57*ter*/1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals hersteld bij artikel 25 van de wet van 8 mei 2013, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 240.689 van 8 februari 2018 in zake het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Andenne tegen de Belgische Staat, tussenkomende partij : de stad Andenne, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 26 februari 2018, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 57^{ter}/1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 12 en 14 ervan alsook met het beginsel van de wettigheid van de straffen, in zoverre het aan de Koning de bevoegdheid delegeert om de nadere regels en de bestemming te bepalen van de financiële sancties die moeten worden opgelegd indien het OCMW geen lokale opvanginitiatieven opricht, zonder dat in de wet zelf de essentiële elementen van de strafbaarstelling worden vastgesteld, zoals de straffen die kunnen worden opgelegd en de toepasbare procedureregels ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Andenne, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg en Mr. N. Fortemps, advocaten bij de balie te Brussel;
- de stad Andenne, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg en Mr. N. Fortemps;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Detheux, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 6 februari 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een 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 27 februari 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 27 februari 2019 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 de Raad van State is door het OCMW van Andenne beroep ingesteld tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 17 mei 2016 tot bepaling van de criteria voor een evenwichtige spreiding over de gemeenten van de opvangplaatsen voor de asielzoekers. De stad Andenne komt tussen in die procedure. Op vraag van de verzoekende en de tussenkomende partij stelt de Raad van State aan het Hof de voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de stad Andenne en de stad Andenne, respectievelijk verzoekende en tussenkomen partij voor de verwijzende rechter, zetten uiteen dat artikel 57ter/1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zich ertoe beperkt te voorzien in het principe van een sanctie ten laste van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : OCMW's) zonder de van toepassing zijnde procedure, de minimum- en maximumstraffen alsook de rechtvaardigingsgronden te bepalen en zonder het strafbaar gestelde gedrag te preciseren, aangezien dat afhangt van het aantal plaatsen dat voor asielzoekers in de lokale opvanginitiatieven moet worden opgericht volgens een spreidingsplan dat zelf door de Koning wordt vastgelegd. Zij zijn van mening dat de in het geding zijnde bepaling aldus een discriminatie doet ontstaan tussen, enerzijds, de OCMW's van het Rijk, die niet de bescherming genieten die wordt geboden door de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet alsook door artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en, anderzijds, alle personen die de bescherming genieten die wordt geboden door het bij die artikelen gewaarborgde wettigheidsbeginsel in strafzaken.

A.1.2. Die partijen doen gelden dat de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet toepassing dienen te vinden wanneer een potentieel zeer zware financiële sanctie een categorie van personen beoogt. Zij gaan ervan uit dat de financiële sanctie waarin is voorzien bij de in het geding zijnde bepaling « een kwaad vormt dat is opgelegd als sanctie voor een handeling » die de wet verbiedt, aangezien zij ertoe strekt de OCMW's te straffen die het in het « verplichte spreidingsplan voor materiele hulp » vastgelegde quotum opvangplaatsen niet bereiken. Zij wijzen bovendien erop dat in de meeste rechtspraak het beginsel van de wettigheid van de straffen wordt toegepast op de administratieve sancties en halen dienaangaande de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State, de rechtspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de rechtspraak van de Franse Conseil constitutionnel en die van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen aan. Zij leiden daaruit af dat ervan dient te worden uitgegaan dat de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet over het algemeen van toepassing zijn op alle bepalingen met een bestraffend karakter, ongeacht of zij al dan niet onder het strafrecht vallen. Zij leggen voorts de nadruk op de toepasbaarheid van artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens op de sanctie waarin is voorzien bij de in het geding zijnde bepaling, los van de kwalificatie die eraan wordt gegeven in het interne recht, aangezien zij een preventief en repressief karakter heeft, aangezien zij geen enkel vergoedend karakter vertoont, aangezien zij ertoe strekt een waarde te beschermen die onder het strafrecht valt, namelijk de menselijke waardigheid van de asielzoekers die de in de lokale opvanginitiatieven verstrekte hulp genieten, en aangezien zij een aanzienlijke graad van strengheid vertoont.

A.2.1. De Ministerraad gaat ervan uit dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet kan zijn geschonden aangezien de OCMW's en de « andere personen » tot categorieën behoren die niet met elkaar kunnen worden vergeleken.

A.2.2. De Ministerraad doet gelden dat artikel 57ter/1 van de wet van 8 juli 1976 een administratieve en geen strafrechtelijke sanctie in de zin van de Belgische wet inhoudt. Hij is daarenboven van mening dat de financiële sancties die aan de OCMW's kunnen worden opgelegd, te dezen aan geen enkel van de drie door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens uitgewerkte criteria voldoen om een sanctie als strafrechtelijk te kwalificeren in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens : de sanctie heeft geen algemene draagwijdte aangezien zij enkel tot de OCMW's en niet tot alle burgers is gericht, zij strekt niet ertoe een waarde te beschermen die normaal onder de sfeer van het strafrecht valt en zij heeft ten doel de OCMW's ertoe aan te zetten de gewenste doelstelling te bereiken, zodat zij geen bestraffend karakter heeft. Hij preciseert dienaangaande dat niet de doelstelling van de oprichting van lokale opvanginitiatieven dient te worden onderzocht, maar wel de doelstelling van de ingestelde administratieve sanctie, die erin bestaat de OCMW's die nog niet voldoende inspanningen hebben geleverd, ertoe aan te zetten op hun grondgebied opvangplaatsen in het leven te roepen, teneinde een evenwichtige spreiding van de opvangplaatsen over de gemeenten te verzekeren.

A.2.3. Die partij doet voorts gelden dat de Koning, op grond van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, bevoegd is om sancties in te stellen die onder het strafrecht zouden vallen - hetgeen te dezen, naar haar mening, niet het geval is - voor zover de feiten en verzuimen die worden bestraft alsook de gevolgen in geval van overtreding nauwkeurig kunnen worden bepaald. Zij gaat ervan uit dat artikel 8 van het koninklijk besluit van 17 mei 2016 te dezen de OCMW's in staat stelt het bestrafte verzuim te bepalen en wijst erop dat artikel 9 ervan het precieze bedrag van de sanctie bepaalt.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 57^{ter}/1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, dat bepaalt :

« Om te zorgen voor een evenwichtige spreiding van de opvangplaatsen over de gemeenten, is het O.C.M.W. verplicht lokale opvanginitiatieven op te richten als bedoeld in artikel 64 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de criteria voor die spreiding, rekening houdend met de specifieke situatie van elke gemeente. Dat spreidingsplan treedt in werking vanaf een door de Koning bepaalde datum, bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Indien het O.C.M.W. geen lokale opvanginitiatieven opricht, kan het een financiële sanctie opgelegd krijgen, waarvan de nadere regels en de bestemming door de Koning worden bepaald bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad ».

B.1.2. De in het geding zijnde bepaling is in de wet van 8 juli 1976 ingevoerd bij artikel 25 van de wet van 8 mei 2013 « tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ».

In de verantwoording van het amendement dat aan de oorsprong ligt van die bepaling, wordt vermeld :

« Overeenkomstig het regeerakkoord verschaft deze bepaling een wettelijke grondslag voor het opzetten van een spreidingsplan voor materiële hulp. Deze bepaling zal pas ten uitvoer worden gelegd indien de Ministerraad constateert dat het vrijwillige spreidingsplan niet volstaat » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2555/002, p. 2).

In de Kamercommissie heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie bevestigd dat het amendement strookt met het regeerakkoord. Zij heeft eraan toegevoegd :

« Die tekst zorgt voor een eventueel pressiemiddel, doordat hij de regering de middelen verstrekt om aan de hand van een spreidingsplan van de materiële steun in te spelen op een crisissituatie in de opvang. In sommige gevallen worden zelfs geldboetes opgelegd » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2555/004, p. 31).

B.2.1. Het Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid te onderzoeken van artikel 57*ter*/1 van de wet van 8 juli 1976 met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in samenhang gelezen met de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en met het beginsel van de wettigheid van de straffen, in zoverre het een delegatie aan de Koning bevat die betrekking heeft op het bepalen van de nadere regels en van de bestemming van de financiële sanctie waarin het voorziet. Die sanctie kan worden opgelegd aan het OCMW dat nalaat het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers op te richten dat is vastgelegd krachtens het door de Koning aan te nemen plan voor spreading over de gemeenten.

B.2.2. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

B.2.3. Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

B.3. Artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

B.4. De financiële sanctie beoogd in de in het geding zijnde bepaling is door de wetgever niet opgevat als een strafrechtelijke sanctie en zij valt niet onder het strafrecht. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende en de tussenkomende partij voor de verwijzende rechter beweren, heeft zij niet als voorwerp of tot doel een bij de wet verboden gedraging te bestraffen maar wel de OCMW's ertoe aan te zetten zich te houden aan het spreidingsplan door op hun grondgebied in opvangplaatsen voor asielzoekers te voorzien.

De artikelen 12 en 14 van de Grondwet zijn dus niet erop van toepassing.

B.5. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling zou kunnen worden geacht te voorzien in een « strafbaar feit » in de zin van artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dient daarenboven te worden opgemerkt dat die verdragsbepaling de wetgever niet verbiedt om aan de Koning de bevoegdheid te delegeren om de nadere regels en de bestemming van een financiële sanctie te bepalen.

B.6. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 57^{ter}/1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals hersteld bij artikel 25 van de wet van 8 mei 2013, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 12 en 14 ervan alsook met het beginsel van de wettigheid van de straffen.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 mei 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût