

Rolnummer 1584
Arrest nr. 136/99 van 22 december 1999

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 7, § 4, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (in de versie van vóór de wijziging bij artikel 74 van de wet van 13 februari 1998), gesteld door de Arbeidsrechtbank te Dendermonde.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters G. De Baets en M. Melchior, en de rechters P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans, A. Arts en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

*
* *
*

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij vonnis van 11 januari 1999 in zake J. Troch tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 13 januari 1999, heeft de Arbeidsrechtbank te Dendermonde de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt het artikel 7, § 4, van de Besluitwet van 28 december 1944 (in de versie van vóór de wijziging en aanvulling door artikel 74 van de wet van 13 februari 1998), de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, door te voorzien dat de Koning aan de werkgevers maatregelen kon opleggen om de werkelijkheid en de voortduring van de onvrijwillige werkloosheid te controleren en op de niet-uitvoering van de maatregelen correctionele of politiestraffen te stellen, doch beperkt tot de werkgevers en aangestelden. Dat hierdoor vóór 1 maart 1998 immers artikel 175, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 en de sanctie van artikel 1bis, 2°, b), van de wet van 30 juni 1971 slechts effectief kan worden toegepast op werkloosheidsinbreuken begaan door werkgevers-natuurlijke personen, en hun aangestelden, terwijl lasthebbers en dus rechtspersonen vrijuit gaan ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Voor de Arbeidsrechtbank is het hoger beroep aanhangig dat J. Troch heeft ingesteld tegen de beslissing waarbij hem een administratieve geldboete van 120.000 frank is opgelegd wegens het feitelijk tewerkstellen - zonder inschrijving in het personeelsregister - van een volledig uitkeringsgerechtigde werkloze.

Een dergelijke inbreuk op artikel 175, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering wordt bestraft met boetes van 120.000 frank tot 400.000 frank (artikel 1bis, 2°, littera b, van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten).

In navolging van een vonnis van de Correctionele Rechtbank te Bergen van 28 november 1995, doet de Arbeidsrechtbank opmerken « dat onder andere het artikel 175, 2° lid van het werkloosheidsbesluit tot 1 maart 1998, wettelijke grond miste om de strafrechtelijke aansprakelijkheid van *lasthebbers* inzake werkloosheidsinbreuken in te voeren, aangezien de Koning de bevoegdheden die hem op beperkende wijze worden verleend door artikel 7 van de Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders te buiten is gegaan ». Nu artikel 7, § 4, van de voormelde besluitwet de Koning enkel machtigt om controlemaatregelen te nemen en straffen te bepalen die enkel op werkgevers en aangestelden van toepassing zijn, ontbreekt ook volgens de Arbeidsrechtbank de wettelijke grondslag voor vervolging tegen de lasthebber van een werkgever.

De Rechtbank bevestigt dat de voorliggende zaak betrekking heeft op een werkgever als natuurlijke persoon, maar stelt vast « dat eenzelfde inbreuk begaan door een bestuurder of zaakvoerder van een vennootschap (lasthebbers) vóór 1 maart 1998 geheel straffeloos blijft, terwijl diezelfde inbreuk begaan door een aangestelde (iemand in ondergeschikt verband), of door de werkgever-natuurlijke persoon zelf, potentieel zwaar wordt gestraft ».

De Rechtbank vraagt zich af of dat verschil in behandeling wel verantwoord is en stelt daartoe de hiervoor geciteerde prejudiciële vraag aan het Hof.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 13 januari 1999 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 1 februari 1999 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 februari 1999.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 17 maart 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 29 juni 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 13 januari 2000.

Bij beschikking van 27 oktober 1999 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 25 november 1999.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Ministerraad en zijn advocaat bij op 28 oktober 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 25 november 1999 :

- is verschenen : Mr. A. Lindemans, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en J. Delruelle verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Ministerraad

A.1. De Ministerraad doet meteen opmerken dat aan het probleem inmiddels een oplossing is gegeven bij de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, waarbij door artikel 74 van die wet de woorden « op de werkgevers en hun aangestelden » in artikel 7, § 4, van de besluitwet van 28 december 1944 zijn vervangen door de woorden « op de werkgevers, hun aangestelden of lasthebbers ».

A.2. Met de verwijzende rechter refereert de Ministerraad aan het vonnis van de Correctionele Rechtbank te Bergen van 28 november 1995 volgens hetwelk de artikelen 175 en 176 van het werkloosheidsbesluit wettelijke grond misten om de strafrechtelijke aansprakelijkheid van lasthebbers inzake werkloosheidsinbreuken in te voeren.

Die rechtspraak had tot gevolg dat feiten van vóór 1 maart 1998 gepleegd door lasthebbers van rechtspersonen niet meer strafrechtelijk vervolgd konden worden en evenmin aanleiding konden geven tot administratieve geldboeten.

A.3. De Ministerraad erkent dat in de versie van artikel 7, § 4, van de besluitwet van vóór 1 maart 1998 inderdaad een verschil in behandeling tussen natuurlijke personen en rechtspersonen mogelijk was.

De Ministerraad doet opmerken dat rechtspersonen die vertegenwoordigd worden door een aangestelde niet vrijuit gaan en dat « zelfs al wordt aangenomen dat de wetgever een welbepaalde vergetelheid heeft begaan door het niet meteen voorzien van de categorie lasthebbers bij de betrokken inbreuk, er nog moet worden van uit gegaan dat men in feite voor een situatie staat waar een bepaalde categorie van rechtssubjecten gedurende een bepaalde termijn niet werden gesanctioneerd voor een wettelijk bepaalde inbreuk op de werkloosheidsargumentering [lees : werkloosheidsreglementering]. Doch, dit betekent geenszins dat de inbreuk niet bestaat en dat andere rechtssubjecten eveneens vrijgesteld zouden moeten zijn van de mogelijkheid tot het oplopen van een sanctie ».

Volgens de Ministerraad zou het arrest van het Hof niet tot gevolg mogen hebben dat vóór 1 maart 1998 iedereen plots straffeloos zou worden.

A.4. De Ministerraad wijst er nog op dat de bestraffing van werkgevers en hun aangestelden door de toevoeging bij de wet van 13 februari 1998 is uitgebreid tot de lasthebbers en dat de wetgever nooit een discriminatoire behandeling in het leven heeft geroepen.

A.5. Voor de Ministerraad rijst ten slotte de vraag of het Hof aan het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie wel kan toetsen buiten het kader van een momentopname van een bepaalde wetgeving. Volgens de Ministerraad kan enkel binnen het raam van een welbepaalde versie van de toepasselijke wet in de tijd een mogelijke discriminatie worden afgeleid.

A.6. De Ministerraad besluit dat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

- B -

B.1. Artikel 7, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, zoals vervangen bij artikel 3 van de wet van 14 juli 1951 en vooraleer het met ingang van 1 maart 1998 werd gewijzigd bij artikel 74 van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, luidde als volgt :

« De Koning kan aan de werkgevers de nodige maatregelen opleggen om de werkelijkheid en de voortduring van de onvrijwillige werkloosheid te controleren en op de niet-uitvoering van die maatregelen correctionele of politiestraffen stellen die op de werkgevers en op hun aangestelden toepasselijk zijn. [...] »

B.2. De Arbeidsrechtbank stelt de vraag of die bepaling bestaanbaar is met het beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij de Koning ertoe machtigt aan werkgevers maatregelen op te leggen teneinde de werkelijkheid en de voortduring van de onvrijwillige werkloosheid te controleren en op de niet-uitvoering van die maatregelen correctionele of politiestrafpen te stellen, doch zulks beperkt tot de werkgevers en aangestelden, zodat, vóór 1 maart 1998,

« artikel 175, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 en de sanctie van artikel 1bis, 2°, b), van de wet van 30 juni 1971 slechts effectief kan worden toegepast op werkloosheidsinbreuken begaan door werkgevers-natuurlijke personen, en hun aangestelden, terwijl lasthebbers en dus rechtspersonen vrijuit gaan ».

B.3. Artikel 1bis, 2°, b), van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten bepaalt :

« Onder de in deze wet bepaalde voorwaarden en voor zover de feiten ook voor strafvervolgning vatbaar zijn, kan een geldboete worden opgelegd [...] van 120.000 tot 400.000 frank aan de werkgever die zich schuldig maakt aan een overtreding bedoeld in artikel 175, 2°, van voormeld koninklijk besluit van 25 november 1991. »

Volgens artikel 175, 2°, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, zoals vervangen bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 april 1995, worden gestraft

« met gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van 500 tot 2.500 frank of met één van die straffen alleen, de werkgever, zijn aangestelde of lasthebber die arbeid heeft doen of laten verrichten door een werknemer die op het ogenblik van de controle niet is ingeschreven in het personeelsregister en aan wie uit hoofde van die tewerkstelling het recht op uitkeringen moet ontzegd worden ».

B.4. De verwijzende rechter is van oordeel dat het in het geding zijnde artikel 7, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944 strikt moet worden geïnterpreteerd : in de versie vóór de wijziging bij wet van 13 februari 1998 machtigt die bepaling de Koning enkel om controlemaatregelen te nemen en straffen te bepalen ten aanzien van werkgevers en hun aangestelden en biedt zij derhalve geen rechtsgrond voor een optreden van de Koning ten aanzien van lasthebbers. Volgens de Arbeidsrechtbank mist artikel 175, 2°, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dan ook wettelijke grondslag in zoverre het naast de werkgevers en aangestelden ook de lasthebbers beoogt.

In de interpretatie van de verwijzende rechter dat enkel « de werkgevers en hun aangestelden » bedoeld zijn en niet de « lasthebbers », vloeit uit de in het geding zijnde bepaling een verschil in behandeling voort in zoverre enkel de eerstgenoemden strafrechtelijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld en derhalve enkel aan hen een administratieve boete kan worden opgelegd.

B.5. Uit niets blijkt dat de wetgever een dergelijk onderscheid heeft gewild. Nu hij niet enkel de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de werkgever zelf beoogde maar ook die van andere personen die in de onderneming het gezag van de werkgever uitoefenen, valt niet in te zien - en de Ministerraad geeft ook niet aan - wat zou verantwoordend dat aangestelden wel beoogd werden, maar lasthebbers niet, hoewel die eveneens over een dergelijk gezag kunnen beschikken.

Met de verwijzende rechter en de Ministerraad moet worden opgemerkt dat de wetgever de in het geding zijnde bepaling inmiddels derwijze heeft aangevuld dat sinds 1 maart 1998 ook de « lasthebbers » van de werkgever uitdrukkelijk bedoeld zijn (artikel 74 van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling).

B.6. Wanneer de wetgever in de mogelijkheid van een bestraffing heeft voorzien voor werkgevers en aangestelden, verantwoordt niets dit niet te doen ten aanzien van de lasthebbers. Uit de ontstentenis van zulk een regel ten aanzien van de lasthebbers kan evenwel niet worden afgeleid dat de in het geding zijnde bepaling zelf in strijd zou zijn met het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie in zoverre de werkgevers en hun aangestelden strafbaar kunnen worden gesteld. Overigens zou de ongrondwettigverklaring van die bepaling, in zoverre zij de mogelijkheid van bestraffing niet uitbreidt tot de lasthebbers, tot een resultaat leiden dat strijdig is met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, dat met name bepaalt dat « niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt ».

B.7. Uit wat voorafgaat blijkt dat de wetgever de artikelen 10 en 11 van de Grondwet heeft miskend, weliswaar niet door bij niet-inachtneming van de controlemaatregelen inzake de werkloosheidsreglementering te voorzien in de mogelijkheid tot bestraffing van de werkgever en van diens aangestelden maar wel door daarin niet eveneens te voorzien ten aanzien van de lasthebbers van de werkgever.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 7, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in zoverre het de bestraffing mogelijk maakt van de werkgevers en hun aangestelden.

- De ontstentenis, vóór de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, van de mogelijkheid tot bestraffing van een lasthebber van een werkgever voor feiten waarvoor de werkgevers of hun aangestelden op grond van de in het geding zijnde bepaling wel strafbaar kunnen worden gesteld, is in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 22 december 1999.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets