

Rolnummer 5140
Arrest nr. 37/2012 van 8 maart 2012

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 38, § 3^{quater}, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 18 april 2011 in zake de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid tegen « CM Midden-Vlaanderen », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 april 2011, heeft de Arbeidsrechtbank te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 38, § 3^{quater}, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, in de mate dat de werkgever die de solidariteitsbijdrage niet heeft aangegeven of ten aanzien van wie wordt vastgesteld dat hij één of meerdere valse aangiften heeft gedaan om de betaling van de bijdrage of een deel ervan te ontduiken, een forfaitaire vergoeding verschuldigd is, waarvan het bedrag gelijk is aan het dubbel van de ontdoken bijdragen,

geïnterpreteerd in de zin dat deze forfaitaire vergoeding een bijzondere manier van herstel of terugbetaling van burgerrechtelijke aard [betreft], bestemd om, in het belang van de financiering van de sociale zekerheid, een einde te maken aan een met de wet strijdige situatie,

dan wel geïnterpreteerd als een straf in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag van 4 november 1950 voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en artikel 14 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, rekening houdend met de hoofdzakelijk repressieve doelstelling van de wetgever,

de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het artikel 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, en het algemeen beginsel van het recht op een rechterlijke toetsing met volle rechtsmacht,

doordat geen beroep op de justitiële rechter mogelijk is, hetzij met het oog op een controle van de hoegrootheid en wettigheid van deze sanctie, hetzij met het oog op een controle van de hoegrootheid of wettigheid van de vrijstelling ervan ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 26 januari 2012 :

- is verschenen : Mr. V. Pertry, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en P. Nihoul verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- 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

Tussen de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, eisende partij voor de verwijzende rechter, en « CM Midden-Vlaanderen », verwerende partij voor de verwijzende rechter, is een geschil ontstaan aangaande de te betalen sociale bijdrage voor een aantal bedrijfsbestelwagens, de zogenaamde CO₂-bijdrage. Voor de Arbeidsrechtbank te Gent vordert de eisende partij een geldsom, de zogenaamde CO₂-sanctie, wegens het niet-tijdig betalen van die CO₂-bijdrage, die overeenstemt met de forfaitaire vergoeding, gelijk aan het dubbele van de CO₂-bijdrage voor bedrijfswagens (artikel 38, § 3^{quater}, vierde lid, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers). De verwerende partij vraagt de Arbeidsrechtbank haar vrij te stellen van het betalen van voormelde CO₂-sanctie.

De verwerende partij voor de verwijzende rechter voert aan dat de CO₂-sanctie een repressief karakter heeft en bijgevolg gekwalificeerd dient te worden als een straf in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens; derhalve dient een rechterlijke toetsing met volle rechtsmacht mogelijk te zijn, wat de Arbeidsrechtbank zou moeten toelaten de verwerende partij een vrijstelling voor de betaling van de CO₂-sanctie te verlenen.

De verwijzende rechter beslist dan ook de hiervoor geciteerde prejudiciële vraag te stellen.

III. In rechte

- A -

A.1.1. Voorafgaandelijk preciseert de Ministerraad dat de prejudiciële vraag uitsluitend betrekking heeft op de forfaitaire vergoeding, de zogenaamde CO₂-sanctie, zoals bepaald in artikel 38, § 3^{quater}, 10^o, vierde lid, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, en niet op artikel 38, § 3^{quater} in zijn geheel.

A.1.2. In hoofdorde wordt door de Ministerraad aangevoerd dat de CO₂-sanctie geen strafrechtelijk karakter heeft en dat zij bijgevolg niet het voorwerp moet uitmaken van een rechterlijke toetsing met volle rechtsmacht.

Immers, uit de parlementaire voorbereiding van de programmawet van 20 juli 2006, die het artikel 38, § 3^{quater}, wijzigde, blijkt dat de wetgever een burgerlijke sanctie heeft ingevoerd. Daarnaast heeft het Hof in zijn arrest nr. 9/2003 van 22 januari 2003 geoordeeld dat noch gewone bijdrageopslagen, noch de verwijlinteressen (artikel 28 van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders) een repressief karakter hebben. Voormelde rechtspraak dient naar analogie te worden toegepast op de in het geding zijnde CO₂-sanctie.

De Ministerraad benadrukt dat de forfaitaire vergoeding geen repressieve of ontradende functie heeft. Zij beoogt enkel het financiële evenwicht van de sociale zekerheid te garanderen door de schade te herstellen die aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid werd veroorzaakt. Substantiële administratiekosten worden veroorzaakt door degenen die de CO₂-bijdrage niet tijdig of onvolledig betaald hebben. Door de CO₂-sanctie vast te stellen op het dubbele van de ontdoken CO₂-bijdrage staat die CO₂-sanctie effectief in verhouding tot het bedrag van de bijdragen die aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid werden ontzegd. De Ministerraad merkt in dat verband op dat het redelijk is ervan uit te gaan dat de administratiekosten groter zijn naargelang meer bijdragen worden ontdoken.

Ten slotte kan uit het loutere feit dat de CO₂-sanctie op het dubbele van de ontdoken bijdrage werd bepaald, niet worden afgeleid dat die vergoeding een strafrechtelijk karakter zou hebben.

A.1.3. In ondergeschikte orde wordt nog aangevoerd dat, indien de CO₂-sanctie een strafrechtelijk karakter zou hebben, dit niet impliceert dat artikel 38, § 3^{quater}, van de voormelde wet zo dient te worden geïnterpreteerd dat de rechter de CO₂-sanctie niet kan beoordelen in een toetsing met volle rechtsmacht. De Ministerraad besluit dat een grondwetsconforme interpretatie van artikel 38, § 3^{quater}, de rechter de mogelijkheid geeft een controle met volle rechtsmacht uit te oefenen, waarbij hij kan nagaan of de beslissing in rechte en in feite verantwoord is en in voorkomend geval de CO₂-sanctie kan wijzigen.

- B -

B.1. Krachtens de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers is een solidariteitsbijdrage verschuldigd door de werkgever die een voertuig dat ook voor andere dan beroepsdoeleinden is bestemd, rechtstreeks of onrechtstreeks ter beschikking stelt van zijn werknemer (artikel 38, § 3^{quater}, 1^o). Het bedrag van die bijdrage is afhankelijk van het CO₂-uitstootgehalte van het voertuig (artikel 38, § 3^{quater}, 3^o). De bijdrage wordt door de werkgever betaald aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, binnen dezelfde termijnen en onder dezelfde voorwaarden als de socialezekerheidsbijdragen voor de werknemers (artikel 38, § 3^{quater}, 10^o, eerste lid).

De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 38, § 3^{quater}, 10^o, vierde lid, van de voormelde wet, dat bepaalt :

« Onverminderd de toepassing van de andere burgerlijke sancties en de strafbepalingen, is de werkgever ten aanzien van wie wordt vastgesteld dat hij één of meerdere voertuigen onderworpen aan de solidariteitsbijdrage niet heeft aangegeven of ten aanzien van wie wordt vastgesteld dat hij één of meerdere valse aangiften heeft gedaan om de betaling van de bijdrage of een deel ervan te ontduiken, een forfaitaire vergoeding verschuldigd waarvan het bedrag gelijk is aan het dubbel van de ontdoken bijdragen, en waarvan de opbrengst door de Rijksdienst voor sociale zekerheid wordt gestort aan het R.S.Z.-globaal beheer ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof of die bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met « het algemeen beginsel van het recht op een rechterlijke toetsing met volle rechtsmacht », in zoverre zij tot gevolg zou hebben dat « geen beroep op de justitiële rechter mogelijk is, hetzij met het oog op een controle van de hoegrootheid en wettigheid van deze sanctie, hetzij met het oog op een controle van de hoegrootheid of wettigheid van de vrijstelling ervan ».

B.3.1. De solidariteitsbijdrage bedoeld in artikel 38, § 3^{quater}, 1^o, van de wet van 29 juni 1981 wordt verantwoord door de vaststelling dat wanneer de werkgever zijn werknemer een voertuig ter beschikking stelt dat ook voor andere dan beroepsdoeleinden is bestemd, hij hem een voordeel verstrekt. Dat voordeel ontsnapt aan de toepassing van de gewone socialezekerheidsbijdragen, aangezien het privégebruik van een bedrijfswagen niet als loon wordt beschouwd.

B.3.2. De in artikel 38, § 3^{quater}, 10^o, vierde lid, bedoelde forfaitaire vergoeding wordt door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid ambtshalve opgelegd aan de werkgever wanneer die één of meer bedrijfsvoertuigen onderworpen aan de solidariteitsbijdrage niet heeft aangegeven of indien hij één of meer valse aangiften heeft gedaan om de betaling van de bijdrage of een deel ervan te ontduiken.

B.3.3. Volgens de memorie van toelichting strekt de forfaitaire vergoeding ertoe « een betere inning van de solidariteitsbijdrage op de bedrijfsvoertuigen » te realiseren (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2517/001, p. 36) :

« Het gaat dus om een nieuwe burgerlijke sanctie die van toepassing is op alle werkgevers die verzuimd hebben één of meerdere voertuigen onderworpen aan de solidariteitsbijdrage aan te geven. Alle valse aangiften met het oog op het ontduiken van de betaling van de bijdrage of een deel ervan worden eveneens beoogd.

De inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2005 is gegrond op het feit dat de beoogde sanctie niet van strafrechtelijke aard is en op het feit dat de werkgever de mogelijkheid heeft om zijn situatie te regulariseren tot 30 juni 2006 » (*ibid.*, p. 37).

B.4.1. Artikel 38, § 3^{quater}, 10^o, vierde lid, kan niet worden gelezen los van artikel 38, § 3^{quater}, 10^o, zesde lid, dat bepaalt :

« De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder het inningorganisme van de socialezekerheidsbijdragen de werkgever vrijstelling of vermindering mag verlenen van de vaste vergoeding, voor zover de werkgever zich niet in een van de in artikel 38, § 3^{octies}, eerste lid, beschreven situaties bevindt ».

Artikel 38, § 3^{quater}, 10^o, zesde lid, werd ingevoerd bij artikel 93 van de wet van 14 april 2011 houdende diverse bepalingen. De wetswijziging sterkte ertoe « te voorzien in procedurewaarborgen voor de gesanctioneerde werkgever. Er wordt voorzien in een beroepsprocedure bij het Beheerscomité van de RSZ, alsook in een gehele of gedeeltelijke

vrijstelling [in het Frans : une possibilité d'aménagement] van de sanctie » (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-1208/008, p. 6, waarbij in voetnoot wordt verduidelijkt dat zulks het geval kan zijn bij uitzonderlijke omstandigheden of als er dwingende redenen van billijkheid zijn). De ingevoerde bepaling is onmiddellijk van toepassing op de lopende procedures.

B.4.2. Het recht op een rechterlijke toetsing met volle rechtsmacht houdt in dat de rechter kan nagaan of de beslissing van de inningsinstelling in rechte en in feite verantwoord is en of de wettelijke bepalingen en algemene beginselen die zij in acht moet nemen, waaronder het evenredigheidsbeginsel, zijn geëerbiedigd. Dat recht houdt minstens in dat hetgeen tot de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur behoort, ook onder de controle van de rechter valt. Bij zijn controle mag de rechter zich evenwel niet begeven op het terrein van de opportuniteit, vermits dat onverenigbaar zou zijn met de beginselen die de verhoudingen regelen tussen het bestuur en de rechtscolleges.

B.4.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de in het geding zijnde forfaitaire vergoeding, ongeacht of zij een louter vergoedend dan wel een repressief karakter vertoont en ongeacht of zij een boete van burgerrechtelijke of strafrechtelijke aard betreft, verenigbaar is met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet aangezien de rechter bij wie een vordering tot betwisting van de forfaitaire vergoeding aanhangig is zowel de wettigheid ervan vermag te toetsen als, binnen dezelfde grenzen als de inningsinstelling van de socialezekerheidsbijdragen, het evenredige karakter van de vergoeding kan beoordelen.

B.4.4. Aangezien de beslissing van de inningsinstelling om al dan niet vrijstelling of vermindering van de forfaitaire vergoeding te verlenen voor de betrokken werkgever, rechtsgevolgen heeft, moet de rechter, zonder zich in de plaats van de inningsinstelling te kunnen stellen, de interne en externe wettigheid van de bestreden beslissing kunnen toetsen. Door de vergoeding te verminderen in zoverre zij in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, doet de arbeidsrechtbank geen afbreuk aan de beginselen die de verhoudingen regelen tussen het bestuur en de rechtscolleges.

B.4.5. Een toetsing aan artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en aan artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten leidt niet tot een andere conclusie.

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

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 38, § 3^{quater}, 10°, vierde lid, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers schendt niet de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 8 maart 2012.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt