

Rolnummer 5420
Arrest nr. 89/2013 van 13 juni 2013

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 124 van de programmawet (I) van 27 december 2006 (beroepstermijn tegen bepaalde beslissingen van het Asbestfonds), gesteld door de Arbeidsrechtbank te Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 31 mei 2012 in zake Rosario Iandolino tegen het Fonds voor de beroepsziekten en het Fonds voor de beroepsziekten tussenkomen de namens het Asbestfonds, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 13 juni 2012, heeft de Arbeidsrechtbank te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Stelt artikel 124 van de programmawet van 27 december 2006 een verschil in behandeling in dat niet is verantwoord door een objectief en redelijk criterium en schendt het daardoor de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet, in zoverre de aanvrager die bij het Fonds voor de beroepsziekten (FBZ) om de erkenning van een beroepsziekte verzoekt, over een termijn van één jaar beschikt om bij de arbeidsrechtbank een beroep in te stellen tegen een door het FBZ te zijnen aanzien genomen beslissing (artikel 53 van de gecoördineerde wetten), terwijl de aanvrager die om schadeloosstelling door het Asbestfonds verzoekt, zijn beroep bij de arbeidsrechtbank dient in te stellen binnen een termijn van drie maanden ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 15 mei 2013 :

- is verschenen : Mr. B. Fonteyn, tevens *loco* Mr. P. Slegers, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers F. Daoût en A. Alen 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 bodemgeschied*

Op 22 januari 2009 stelt de eiser voor de verwijzende rechter twee vorderingen tot schadeloosstelling in die verbonden zijn aan de ziekten die hij aanvoert.

Een eerste aanvraag wordt ingediend bij het Fonds voor de beroepsziekten teneinde het bestaan te erkennen van een goedaardige aandoening van het botvlies en van het hartzakje veroorzaakt door asbest alsook door asbestose.

Een tweede aanvraag in verband met de blootstelling aan asbest wordt ingediend bij het Schadeloosstellingsfonds voor asbestslachtoffers, dat is opgericht binnen het Fonds voor de beroepsziekten, teneinde diffuse bilaterale pleurale verdikkingen en de asbestose te laten erkennen.

Op 16 juni 2009 ontvangt de eiser voor de verwijzende rechter een weigeringsbeslissing van het Fonds voor de beroepsziekten en van het Schadeloosstellingsfonds voor asbestslachtoffers.

Op 19 mei 2010 stelt hij tegen die beslissingen twee beroepen in bij de Arbeidsrechtbank te Luik. Het is in dat kader dat de verwijzende rechter een verschil in termijn voor de instelling van het beroep vaststelt naargelang

dat beroep wordt ingesteld op grond van artikel 53 van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit of dat het gaat om de toepassing van artikel 124 van de programmawet van 27 december 2006 in het raam van het beroep dat wordt ingesteld tegen de beslissing van het Asbestfonds.

### III. *In rechte*

- A -

A.1. In zijn memorie onderstreept de Ministerraad dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de twee regelingen van schadeloosstelling op grond van de doelstelling die ze nastreven. De regeling van schadeloosstelling van de beroepsziekten vloeit immers voort uit een mutualisering van een beroepsrisico dat past in het socialezekerheidsstelsel van de werknemers terwijl de regeling van schadeloosstelling in het kader van het Asbestfonds voortvloeit uit een mutualisering van een bepaald gezondheidsrisico dat niet verbonden is aan de uitoefening van een beroep en dat bijgevolg past in een algemeen sociaalzekerheidsstelsel.

De beide regelingen zijn ook onderscheiden wat betreft de ingevoerde schadeloosstelling. De schadeloosstelling in het raam van een beroepsziekte strekt immers ertoe het economisch verlies te compenseren ten gevolge van de volledige of gedeeltelijke ongeschiktheid om een bepaald beroep uit te oefenen, terwijl de schadeloosstelling van een ziekte die te wijten is aan asbest strekt tot financiële ondersteuning van de persoon die lijdt aan een bepaalde ziekte ten gevolge van de schade veroorzaakt door het intensieve gebruik van een bepaald product. In dat geval bestaat de financiële hulp in een maandelijks forfaitaire rente.

De adressaten van de schadeloosstelling zijn tevens verschillend in de beide regelingen. Aldus worden in de regeling van schadeloosstelling van de beroepsziekten enkel de werknemers beoogd terwijl in de regeling van schadeloosstelling van de asbestslachtoffers alle personen worden beoogd die aan een bepaalde ziekte lijden.

Het is echter mogelijk dat het Fonds voor de beroepsziekten en het Asbestfonds ertoe worden gebracht tweemaal eenzelfde slachtoffer te vergoeden. Bijzondere cumulatierregels zijn van toepassing krachtens artikel 121 van de programmawet van 27 december 2006 naargelang van de ziekte waaraan het genoemde slachtoffer lijdt.

A.2.1. Wat betreft de beroepstermijn die van toepassing is in de beide stelsels, onderstreept de Ministerraad dat de termijn van drie maanden bepaald in artikel 124 van de programmawet van 27 december 2006 een gebruikelijke termijn is voor het beroep tegen administratieve beslissingen genomen op het vlak van de sociale zekerheid. De wetgever heeft immers de keuze gemaakt om op de betwistingen van de beslissingen van het Fonds voor de beroepsziekten inzake schadeloosstelling van de schade verbonden aan de blootstelling aan asbest, de termijn die van toepassing is ter uitvoering van het Handvest van de sociaal verzekerde toe te passen. De door de wetgever gemaakte keuze voor de termijn van één jaar voor de beroepen tegen de beslissingen van het Fonds voor de beroepsziekten, gegrond op artikel 53 van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970, is daarentegen niet uitdrukkelijk geformuleerd.

A.2.2. Volgens de Ministerraad wordt het verschil verklaard door het feit dat de beide regelingen van schadeloosstelling die met elkaar worden vergeleken aan een onderscheiden procedurele logica beantwoorden.

Aldus stelt de regeling van schadeloosstelling van de beroepsziekten drie termijnen vast, die respectievelijk verbonden zijn met de indiening van de aanvraag, de behandeling daarvan en het beroep tegen de beslissing, terwijl de regeling van schadeloosstelling door het Asbestfonds er slechts twee kent, die verbonden zijn met de behandeling van de aanvraag en met de beroepstermijn.

Wat betreft de indiening van de aanvraag in het raam van de regeling van schadeloosstelling van de beroepsziekten, strekt het optreden van het Fonds voor de beroepsziekten ertoe het economisch verlies te compenseren ten gevolge van de volledige of gedeeltelijke onbekwaamheid een bepaald beroep uit te oefenen. Dat optreden dient dus bijzonder snel te gebeuren. In het raam van de « asbestregeling » daarentegen is de schadeloosstelling niet aan het slachtoffer verschuldigd vanaf zijn arbeidsongeschiktheid, aangezien het niet erom gaat zijn verlies aan economische capaciteit op een bepaalde markt op te vangen.

Het onderzoek van de aanvraag in het raam van de regeling van schadeloosstelling van de beroepsziekten dient binnen de vier maanden na de aanvraag tot schadeloosstelling te gebeuren terwijl in de « asbestregeling » een onderscheid wordt gemaakt naargelang de gediagnosticeerde ziekte een mesothelioom of een asbestose is.

De Ministerraad onderstreept ten slotte dat de regeling van schadeloosstelling van de beroepsziekten gevallen beoogt die veel uiteenloper en procedureel veel complexer zijn dan die welke worden aangetroffen in het raam van de « asbestregeling » waarin hoofdzakelijk de daadwerkelijk gestelde diagnose zal worden besproken.

A.3.1. Wat de prejudiciële vraag betreft betoogt de Ministerraad dat de twee beoogde categorieën van personen niet met elkaar kunnen worden vergeleken. Hij merkt op dat, in het geval dat aan de verwijzende rechter wordt voorgelegd, die twee categorieën in werkelijkheid één en dezelfde persoon zijn die om twee onderscheiden voordelen verzoekt: de schadeloosstelling van een beroepsrisico, enerzijds, en die van een omgevingsrisico, anderzijds. De verwijzende rechter « lijkt aldus de vergelijkbaarheid van de situaties die het voorwerp uitmaken van de prejudiciële vraag enkel te hebben afgeleid uit de procedurele context die eigen is aan de zaak ».

De Ministerraad beklemtoont het feit dat te dezen de aanvrager niet de beide aanvragen indient in dezelfde hoedanigheid met eenzelfde bedoeling en volgens eenzelfde procedure. Het optreden van de sociale zekerheid in de beide onderscheiden regelingen berust op verschillende rechtsgronden.

A.3.2. Vervolgens beweert de Ministerraad dat wanneer ervan wordt uitgegaan dat de twee in de vraag beoogde categorieën van personen voldoende vergelijkbaar zouden zijn, *quod non*, op grond van de rechtspraak van het Hof dient te worden vastgesteld dat het betwiste verschil in behandeling geenszins een schending vormt van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De beroepstermijnen die eigen zijn aan de twee regelingen die met elkaar worden vergeleken zouden immers perfect beantwoorden aan de logica van het systeem waartoe ze behoren.

- B -

B.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 124 van de programmawet (I) van 27 december 2006, in zoverre het in een termijn van drie maanden voorziet om bij de arbeidsrechtbank een beroep in te stellen tegen een beslissing tot weigering van schadeloosstelling door het Asbestfonds, terwijl in een termijn van één jaar wordt voorzien om bij dezelfde rechtbank een beroep in te stellen tegen de beslissingen die door het Fonds voor de beroepsziekten in het kader van een aanvraag tot erkenning van een beroepsziekte zijn genomen.

B.2.1. Volgens de Ministerraad wordt het Hof in de prejudiciële vraag in werkelijkheid verzocht geen twee categorieën van personen maar twee onderscheiden socialezekerheidsstelsels met elkaar te vergelijken. Er zou dus moeten worden besloten tot de niet-vergelijkbaarheid van de in het geding zijnde categorieën.

B.2.2. De omstandigheid dat de aanvragen tot schadeloosstelling passen in het kader van twee onderscheiden vergoedingsregelingen, maakt het niet mogelijk te besluiten dat de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van personen niet met elkaar kunnen worden vergeleken. De beoogde personen verzoeken in beide gevallen immers om de vergoeding van schade die, in het eerste geval, voortvloeit uit een beroepsziekte en, in het tweede geval, voortvloeit uit een ziekte die is veroorzaakt door een blootstelling aan asbest, en beschikken over een verschillende termijn om voor dezelfde rechtbank een beroep in te stellen tegen de weigeringsbeslissing die hun door de bevoegde overheid is betekend.

B.3.1. Het in het geding zijnde artikel 124 maakt deel uit van hoofdstuk VI van de programmawet (I) van 27 december 2006, dat aan de oprichting van een Schadeloosstellingsfonds voor asbestslachtoffers is gewijd.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wetgever wou tegemoetkomen aan de problemen die asbestslachtoffers ondervinden die niet door het Fonds voor de beroepsziekten worden vergoed, door niet alleen ten gunste van de werknemers maar ook ten gunste van de zelfstandigen, de ambtenaren of nog de slachtoffers van blootstelling in het leefmilieu in een schadeloosstelling te voorzien (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2773/001, pp. 76-77).

Hoewel het organiek is opgenomen in het Fonds voor de beroepsziekten, wordt het Schadeloosstellingsfonds voor asbestslachtoffers gefinancierd door middelen, die bestaan uit een forfaitaire bijdrage van de federale Staat, uit bijdragen ten laste van de werkgevers, uit een eventuele specifieke bijdrage waarin door de Koning moet worden voorzien om de tegemoetkomingen ten gunste van de zelfstandigen te dekken, uit schenkingen en legaten, alsook uit teruggevorderde bedragen die zijn verkregen ingevolge een subrogatierecht dat het Fonds voor de beroepsziekten ter uitvoering van de wet uitoefent.

De tegemoetkoming door het Asbestfonds wordt beperkt tot de schadeloosstelling van personen die door twee ziekten zijn getroffen, *in casu* mesothelioom en asbestose, waarbij de Koning de schadeloosstelling kan uitbreiden tot andere ziekten waarvan is bewezen dat zij met zekerheid zijn veroorzaakt door blootstelling aan asbest.

Krachtens artikel 119, § 2, van de voormelde programmawet, moeten de aanvragers het bewijs leveren van de blootstelling in België aan het asbestrisico.

Volgens de artikelen 120 en 121 van dezelfde wet is de tegemoetkoming door het Fonds, in geval van een positieve beslissing, een maandelijkse forfaitaire rente, waarvan het bedrag wordt vastgesteld bij artikel 10 van het koninklijk besluit van 11 mei 2007 ter uitvoering van hoofdstuk VI van titel IV van de programmawet (I) van 27 december 2006 tot oprichting van een Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers. Wanneer de aanvrager aan mesotheliom lijdt, kan die rente worden gecumuleerd met elke andere sociale uitkering die krachtens een Belgische of buitenlandse wetgeving wordt toegekend. De tegemoetkoming door het Fonds maakt daarentegen het voorwerp uit van een forfaitaire vermindering wanneer het slachtoffer van de in of krachtens artikel 118, 2° en 3°, bedoelde ziekte, *in casu* asbestose, een schadeloosstelling voor dezelfde aandoening geniet, met name krachtens de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970. De rente is verschuldigd vanaf de maand van ontvangst van de aanvraag.

B.3.2. Het op de beroepsziekten van toepassing zijnde stelsel wordt geregeld bij de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970 (hierna : de gecoördineerde wetten). Die bepalen in artikel 1 ervan dat het doel ervan erin bestaat een regeling inzake schadeloosstelling voor dergelijke ziekten te treffen en de voorkoming van die ziekten te bevorderen.

De Koning is ermee belast de lijst op te maken van de beroepsziekten die aanleiding geven tot schadeloosstelling (artikel 30 van de gecoördineerde wetten).

In artikel 31 van de gecoördineerde wetten worden de verschillende schadegevallen opgesomd die aanleiding geven tot schadeloosstelling. Het gaat om : 1° het overlijden van de getroffen; 2° gedeeltelijke of volledige tijdelijke arbeidsongeschiktheid; 3° gedeeltelijke of volledige blijvende arbeidsongeschiktheid; 4° de tijdelijke of definitieve stopzetting van de beroepsactiviteit; 5° de kosten voor geneeskundige verzorging, de prothesen en orthopedische apparaten inbegrepen.

Het Fonds voor de beroepsziekten, waarvan artikel 5 van de gecoördineerde wetten preciseert dat het een openbare instelling van sociale zekerheid bij de federale overheidsdienst

Sociale Zekerheid is, is bevoegd om uitspraak te doen omtrent iedere aanvraag tot schadeloosstelling alsmede omtrent iedere aanvraag tot herziening van reeds toegekende vergoedingen. De Koning is ermee belast voor iedere ziekte te bepalen binnen welke termijn de aanvragen moeten worden ingediend. Wanneer het een aanvraag met betrekking tot een tijdelijke arbeidsongeschiktheid betreft, moet die echter worden ingediend in de loop van de periode van arbeidsongeschiktheid of in de periode waarin de symptomen van de beroepsziekte aanwezig zijn (artikel 52 van de gecoördineerde wetten).

De met toepassing van die wetten uitbetaalde vergoeding strekt ertoe het loonverlies te compenseren dat te wijten is aan de ongeschiktheid om een beroep uit te oefenen, veroorzaakt door de ziekte die daarmee verband houdt. Voor het bedrag van die vergoeding verwijst artikel 34 van de gecoördineerde wetten naar artikel 22 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971. Aldus heeft de getroffene, vanaf de dag die volgt op het begin van de arbeidsongeschiktheid, recht op een dagelijkse vergoeding gelijk aan 90 pct. van het gemiddelde dagloon.

B.4. De termijnen waarover de aanvrager in beide stelsels beschikt om bij de arbeidsrechtbank een beroep in te stellen tegen een weigeringsbeslissing van de bevoegde overheid, werden niet in het bijzonder besproken in de parlementaire voorbereiding van de wetten waarbij zij zijn vastgesteld.

Aldus wordt in de memorie van toelichting bij de programmawet (I) van 27 december 2006 vermeld dat « de beroepen tegen de beslissingen getroffen door het FBZ in het kader van de schadeloosstelling toegekend door het Asbestfonds tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank behoren en binnen de 3 maanden te rekenen vanaf de betekening van de aangevochten beslissing ingediend moeten worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2773/001, p. 81).

De termijn van één jaar die bij artikel 53 van de gecoördineerde wetten is vastgesteld om een beroep in te stellen tegen de beslissingen die in het kader van die wetten door het Fonds voor de beroepsziekten zijn genomen, vindt zijn oorsprong in artikel 50 van de wet van 24 december 1963 betreffende de schadeloosstelling voor en de voorkoming van beroepsziekten, dat toen als volgt werd verduidelijkt :

« Beroep kan worden ingesteld door de getroffene en door diens rechthebbenden. Het moet worden ingediend in het jaar volgend op de datum van betekening van de administratieve beslissing » (*Parl. St.*, Senaat, 1962-1963, nr. 237, p. 37).

B.5.1. Zoals de Ministerraad in zijn memorie beklemtoont, vormt de termijn van drie maanden de gebruikelijke termijn om een beroep in te stellen tegen de beslissingen die door de socialezekerheidsinstellingen worden genomen.

Artikel 23 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde (*Belgisch Staatsblad*, 6 september 1995) bepaalt immers :

« Onverminderd gunstiger termijnen voortvloeiend uit specifieke wetgevingen moet tegen de beslissingen van de instellingen van sociale zekerheid die bevoegd zijn voor de toekenning, betaling of de terugvordering van prestaties, op straffe van verval, beroep worden ingesteld binnen drie maanden na de kennisgeving van die beslissingen of na de kennisneming van de beslissing door de sociaal verzekerde indien geen kennisgeving plaats had.

Onverminderd gunstiger termijnen voortvloeiend uit specifieke wetgevingen moet elk beroep tot erkenning van een recht tegen een instelling van sociale zekerheid ook worden ingesteld op straffe van verval, binnen drie maand na de vaststelling van het in gebreke blijven van de instelling ».

Door in het geding zijnde artikel 124 een termijn van drie maanden vast te stellen voor de beroepen tegen de beslissingen van het Asbestfonds, heeft de wetgever niet willen afwijken van de aldus vastgelegde algemene regeling.

B.5.2. Een dergelijke termijn is niet onredelijk aangezien de aanvrager zijn blootstelling aan het asbestrisico moet bewijzen in het kader van een procedure die het optreden vereist van een Fonds dat in het bijzonder bevoegd is om in het kader van de in de programmawet strikt opgesomde ziekten op te treden en die enkel tot een forfaitaire vergoeding kan leiden.

De wetgever vermocht daarenboven te oordelen dat een langere termijn noodzakelijk was voor het instellen van een beroep tegen de beslissingen van het Fonds voor de beroepsziekten die zijn genomen in het kader van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit. Die procedure houdt immers de erkenning van een ziekte in waarvoor moet worden bewezen dat zij verband houdt met de



uitoefening van een beroep, en dat zij een inkomensverlies heeft veroorzaakt waarvan het bedrag zelf moet worden geraamd, en waarvan de symptomen zich nog kunnen ontwikkelen.

B.6. Rekening houdend met de eigen logica van de twee in B.3 beschreven stelsels en met de aard van de in het geding zijnde aanvragen die een verschillend onderzoek door de bevoegde administratieve overheden vereisen, wordt niet op onverantwoorde wijze afbreuk gedaan aan de rechten van de aanvrager die om schadeloosstelling door het Asbestfonds verzoekt om bij de arbeidsrechtbank een beroep in te stellen tegen een weigeringsbeslissing die op hem betrekking heeft.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 124 van de programmawet (I) van 27 december 2006 schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitsproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 13 juni 2013.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

R. Henneuse