

Rolnummer 5526
Arrest nr. 156/2013 van 21 november 2013

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 50 van de wet van 10 april 1971 betreffende de arbeidsongevallen, gesteld door het Arbeidshof te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 27 november 2012 in zake de vzw « Incidanse » tegen het Fonds voor Arbeidsongevallen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 4 december 2012, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 50 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, overwegende dat de bijdrage voor de in dat artikel bedoelde ambtshalve aansluiting een sanctie van strafrechtelijke aard is en aan het bestaan van een strafrechtelijke inbreuk is verbonden, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het een arbeidsgerecht, waarvoor een beroep is ingesteld tegen de door het FAO opgelegde ambtshalve aansluiting, niet zou toelaten de algemene beginselen van het strafrecht toe te passen, waaronder de verzachtende omstandigheden en het uitstel, terwijl die personen voor eenzelfde inbreuk de toepassing van die beginselen voor de strafrechter zouden kunnen genieten ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de vzw « Incidanse », met maatschappelijke zetel te 1300 Waver, chaussée de Louvain 210;
- de Ministerraad.

De Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 23 oktober 2013 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. K. Sheik Hassan *loco* Mr. G. Demez en Mr. V. Graulich, advocaten bij de balie te Brussel, voor de vzw « Incidanse »;
 - . Mr. B. Fonteyn, tevens *loco* Mr. P. Slegers, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten 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

Van 1 januari 2002 tot 8 maart 2004 was de vereniging zonder winstoogmerk « Incidanse - Centre d'enseignement Artistique », die een werkgever is in de zin van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, niet gebonden door een verzekeringsovereenkomst inzake arbeidsongevallen, met schending van artikel 49 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.

Op 8 november 2004 geeft het Fonds voor Arbeidsongevallen aan die vzw kennis van een afrekening met betrekking tot een « bijdrage voor ambtshalve aansluiting » die zij voor die periode verschuldigd is met toepassing van artikel 59 van het koninklijk besluit van 21 december 1971 « houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 ». De vzw betwist dat verzoek tot betaling en voert aan dat zij te goeder trouw heeft gehandeld en dat het van haar gevorderde bedrag niet in verhouding staat tot haar nalatigheid.

Het Fonds voor Arbeidsongevallen, dat de betaling van de gevraagde bijdrage niet heeft ontvangen, verzoekt de Arbeidsrechtbank te Nijvel de vzw ertoe te veroordelen die bijdrage aan het Fonds te betalen, hetgeen dat rechtscollege doet bij een vonnis van 20 januari 2009.

Het Arbeidshof te Brussel, waarvoor de vzw tegen dat vonnis hoger beroep heeft ingesteld, merkt, enerzijds, op dat het niet sluiten, door een werkgever, van een verzekeringsovereenkomst inzake arbeidsongevallen een strafrechtelijke inbreuk is en, anderzijds, dat een « bijdrage voor ambtshalve aansluiting » in de zin van artikel 59 van het koninklijk besluit van 21 december 1971 een strafrechtelijke sanctie zoals is bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Overwegende dat de ontstentenis van verzekering ofwel wordt bestraft door een « bijdrage voor ambtshalve aansluiting » die door het Fonds voor Arbeidsongevallen wordt gevorderd en waarvan het bedrag op forfaitaire wijze wordt berekend met toepassing van artikel 59 van het koninklijk besluit van 21 december 1971, ofwel wordt bestraft door de correctionele rechtbank, stelt het Arbeidshof vast dat de werkgever die voor de arbeidsrechtbank een beroep instelt tegen een beslissing tot aansluiting ambtshalve, genomen met toepassing van artikel 50 van de wet van 10 april 1971, geen vermindering van de « bijdrage voor ambtshalve aansluiting » op grond van verzachtende omstandigheden kan verkrijgen, noch een uitstel van de tenuitvoerlegging van die strafrechtelijke sanctie, terwijl de werkgever die voor dezelfde inbreuk voor de correctionele rechtbank wordt vervolgd, een vermindering van zijn straf op grond van verzachtende omstandigheden of een uitstel van de tenuitvoerlegging van de uitgesproken straf kan verkrijgen.

Het Arbeidshof heeft vragen bij de grondwettigheid van dat verschil in behandeling en beslist aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen op verzoek van de vereniging zonder winstoogmerk.

III. In rechte

- A -

A.1. De vereniging zonder winstoogmerk « Incidanse - Centre d'Enseignement Artistique » is van mening dat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

Zij voert aan dat het niet sluiten van een verzekeringsovereenkomst inzake arbeidsongevallen door een werkgever ofwel wordt bestraft door een aansluiting ambtshalve waarin artikel 50 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 voorziet, ofwel door een van de straffen waarin artikel 91^{quater} van die wet, intussen vervangen door artikel 184 van het Sociaal Strafwetboek, voorziet. Zij is van mening dat de ambtshalve aansluiting een administratieve sanctie van strafrechtelijke aard is in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Volgens de vzw « Incidanse - Centre d'enseignement Artistique » moet de rechter voor wie de zaak aanhangig is gemaakt, de twee soorten sancties op dezelfde manier onderzoeken in het licht van de algemene beginselen van het strafrecht. Zij is van mening dat het discriminerend is de werkgever die voor de arbeidsrechtbank wordt beoogd door een vordering tot betaling van de « bijdrage voor ambtshalve aansluiting » die verschuldigd is met toepassing van artikel 50 van de wet van 10 april 1971, niet in staat te stellen de maatregelen inzake de individualisering van de

straf - zoals een uitstel of de vermindering van de straf op grond van verzachtende omstandigheden – te genieten die de werkgever zou kunnen genieten die voor de correctionele rechtbank wordt vervolgd, omdat hij geen verzekeringsovereenkomst inzake arbeidsongevallen heeft gesloten.

A.2. De Ministerraad voert in hoofdorde aan dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, omdat de in het geding zijnde bepaling losstaat van de « bijdrage voor ambtshalve aansluiting » die centraal staat in het geschil dat aanleiding heeft gegeven tot de verwijzingsbeslissing.

Hij merkt op dat de verplichting om die bijdrage te betalen, in beginsel voortvloeit uit artikel 59, 4°, van de wet van 10 april 1971 en, wat de voorwaarden ervan betreft, uit artikel 59 van het koninklijk besluit van 21 december 1971 « houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 ».

A.3.1. De Ministerraad voert in ondergeschikte orde aan dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

Hij merkt in de eerste plaats op dat de werkgever die in de bij de verwijzingsbeslissing beoogde periode niet voldeed aan de verplichting om een verzekeringsovereenkomst inzake arbeidsongevallen te sluiten, bepaald in artikel 49 van de wet van 10 april 1971, ambtshalve kon worden aangesloten bij het Fonds voor Arbeidsongevallen met toepassing van artikel 50 van dezelfde wet en bijgevolg ertoe gehouden was de bijdrage te betalen waarin artikel 59, 4°, van die wet en artikel 59 van het koninklijk besluit van 21 december 1971 voorzien, waarbij hij, parallel daarmee en om dezelfde reden, wordt vervolgd voor de correctionele rechtbank op grond van artikel 91^{quater}, 1°, van dezelfde wet. Hij merkt ook op dat artikel 64 van de wet van 10 april 1971 aan de arbeidsrechtbank de bevoegdheid voorbehoudt om kennis te nemen van de betwistingen met betrekking tot de « bijdrage voor ambtshalve aansluiting ». De Ministerraad leidt uit die opmerkingen af dat de wetgevingscontext van de onderhavige zaak niet dezelfde is als die welke is onderzocht in het arrest van het Hof nr. 45/97 van 14 juli 1997, dat betrekking heeft op de wet van 30 juni 1971 « betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten ».

A.3.2. De Ministerraad zet vervolgens uiteen dat de onmogelijkheid, voor de arbeidsrechtbank, wanneer die zich moet uitspreken over een betwisting met betrekking tot de « bijdrage voor ambtshalve aansluiting », om het uitstel te bevelen of die bijdrage te verminderen rekening houdend met verzachtende omstandigheden, redelijk verantwoord is gelet op het doel van de aansluiting ambtshalve bij het Fonds voor Arbeidsongevallen en om reden van het onderwerp van de voor die rechtbank ingestelde procedure.

Hij preciseert dat de ambtshalve aansluiting een voorlopige maatregel is die, enerzijds, ertoe strekt de sociale bescherming van de werknemer voorlopig te waarborgen, los van de administratieve situatie van zijn werkgever, en, anderzijds, het verlies voor de sociale zekerheid te compenseren dat voortvloeit uit het feit dat de werkgever die de vereiste overeenkomst niet heeft gesloten, niet financieel bijdraagt tot de onderlinge spreiding van het aan de arbeidsongevallen verbonden beroepsrisico. De Ministerraad is van mening dat die burgerlijke maatregel met een administratief karakter van dezelfde aard is als de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs in geval van alcoholintoxicatie, die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geweigerd te kwalificeren als een strafrechtelijke sanctie in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, grote kamer, 28 oktober 1999, *Escoubet t. België*). Hij merkt op dat de verzekeringsonderneming waarmee de werkgever een verzekeringsovereenkomst inzake arbeidsongevallen moet sluiten, via een bijdrage deelneemt aan de algemene financiering van de betrokken socialezekerheidstak. Hij wijst erop dat de aansluiting ambtshalve van de nalatige werkgever het gevolg is van de verzekeringsplicht en ertoe strekt een onmiddellijke bescherming te bieden aan de werknemers van die werkgever, maar ook aan de andere werknemers die verzekerd moeten zijn. Hij onderstreept dat de « bijdrage voor ambtshalve aansluiting » zowel het financiële risico dekt dat het Fonds voor Arbeidsongevallen loopt, dat ertoe kan worden gebracht de vergoeding die voortvloeit uit een arbeidsongeval waarvan de werknemer van een niet-verzekerde werkgever het slachtoffer is, voorlopig te financieren, als het deel van de algemene financiering van het socialezekerheidsstelsel waarvoor elke werkgever instaat.

A.4.1. In nog meer ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vraag ook om andere redenen een ontkennend antwoord behoeft.

A.4.2. In de eerste plaats zet hij uiteen dat de ambtshalve aansluiting verre van een sanctie is en volgens artikel 59 van de wet van 10 april 1971 een bron is voor de financiering van het Fonds voor Arbeidsongevallen die het die overheidsinstelling mogelijk maakt haar wettelijke opdracht uit te voeren ten behoeve van met name de nalatige werkgever die een automatische dekking van zijn werknemers en van het aan zijn insolventie verbonden financiële risico geniet. De Ministerraad voegt eraan toe dat de aansluiting ambtshalve, die onder het mechanisme

van de sociale zekerheid valt, een daadwerkelijke bescherming biedt aan alle werknemers, alsook, via een bijdrage, de deelname waarborgt van alle werkgevers aan de financiering van het gemeenschappelijke stelsel. Hij onderstreept dat de ambtshalve aansluiting de vergoeding inhoudt van de burgerlijke of administratieve schade die is veroorzaakt door het verzuim van de werkgever die de vereiste verzekeringsovereenkomst niet heeft gesloten, terwijl de strafrechtelijke vervolging te verklaren is door de ernst van dat verzuim dat de belangen van de maatschappij in gevaar brengt. Hij merkt op dat de werkgever, die tijdelijk ambtshalve is aangesloten bij het Fonds voor Arbeidsongevallen, vrij blijft om een verzekeringsovereenkomst te kiezen waarvan de vrijheid eveneens wordt gevrijwaard.

De Ministerraad merkt ook op dat de « bijdrage voor ambtshalve aansluiting » evenmin een sanctie is, maar een « normale » financiële compensatie voor het optreden van het Fonds voor Arbeidsongevallen, ook al ligt die lager dan de werkelijke kostprijs van het niet sluiten van een overeenkomst met een verzekeringsovereenkomst.

Bovendien merkt de Ministerraad op, waarbij hij een arrest van het Arbeidshof te Gent van 15 januari 2010 aanhaalt, dat het bedrag van die bijdrage het niet mogelijk maakt die te kwalificeren als een strafrechtelijke sanctie. In dat verband merkt hij op dat, volgens het jaarverslag 2011 van het Fonds voor Arbeidsongevallen, de « bijdragen voor ambtshalve aansluiting » niet volstaan om de uitgaven te financieren die het Fonds voor Arbeidsongevallen maakt als gevolg van het feit dat de werkgevers die die bijdrage verschuldigd zijn, de verplichte verzekeringsovereenkomst niet hebben gesloten.

De Ministerraad merkt ook op dat de aard van het gedrag dat aan de oorsprong ligt van de aansluiting ambtshalve en van de verplichting om de daaruit voortvloeiende bijdrage te betalen, het evenmin mogelijk maakt aan die aansluiting en aan die bijdrage een strafrechtelijke aard toe te kennen in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Hij wijst erop dat zowel de aansluiting als de bijdrage ertoe strekken de goede uitvoering te verzekeren van de regels van het overheidsbestuur, vermits zij bedoeld zijn om de goede werking te verzekeren van het socialezekerheidsstelsel dat eigen is aan het beroepsrisico. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling leidt hij eveneens af dat de ambtshalve aansluiting niet tot doel heeft de herhaling van het gedrag van de werkgever te voorkomen. Zij zou veeleer gericht zijn op het feit dat de door de toepasselijke reglementering vereiste voorzorg niet aan de dag is gelegd.

De Ministerraad voert ten slotte aan dat de aard van de aansluiting ambtshalve en van de verplichting om de daaruit voortvloeiende bijdrage te betalen, het evenmin mogelijk maakt aan die aansluiting en aan die bijdrage een strafrechtelijk karakter toe te kennen in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De aansluiting en de bijdrage zouden tot doel hebben te waarborgen dat de werknemers tegen arbeidsongevallen verzekerd zijn, en rekening te houden met de kostprijs van die dienst die gelijk is aan of zelfs hoger ligt dan de som van de « bijdragen voor ambtshalve aansluiting » die het Fonds voor Arbeidsongevallen int.

A.4.3. De Ministerraad besluit hieruit dat de « bijdrage voor ambtshalve aansluiting » niet het voorwerp zou kunnen zijn van een maatregel tot uitstel of zou kunnen worden verminderd op grond van verzachtende omstandigheden.

Hij onderstreept dat die bijdrage noch hetzelfde onderwerp, noch dezelfde gevolgen heeft als de straffen bestaande in geldboeten en een gevangenisstraf bepaald in artikel 91^{quater}, 1^o, van de wet van 10 april 1971. Hij voegt eraan toe dat die straffen niet worden besproken voor de arbeidsrechtbank en dat zowel die straffen als de bijdrage op coherente wijze deel uitmaken van een specifiek systeem zonder dat werkgevers die zich in dezelfde situatie bevinden, op onderscheiden wijze worden behandeld.

- B -

B.1. Artikel 49 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 bepaalde, vóór de wijziging ervan bij artikel 176 van de wet van 27 december 2006 « houdende diverse bepalingen (I) » :

«De werkgever is verplicht een arbeidsongevallenverzekering aan te gaan bij een verzekeringsonderneming, die :

1° toegelaten is tot de arbeidsongevallenverzekering of de arbeidsongevallenverzekering mag beoefenen in België door middel van een bijkantoor of in vrije dienstverrichting overeenkomstig de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen;

2° voldoet aan alle regels en voorwaarden gesteld door deze wet.

De duur van de verzekeringsovereenkomst mag niet langer zijn dan één jaar; deze duur moet, indien nodig, worden verlengd met de periode die de datum van het ingaan van de overeenkomst scheidt van 1 januari van het jaar dat erop volgt.

Behalve wanneer één der partijen zich er tegen verzet door een aangetekende brief die tenminste drie maanden vóór de vervaldag van de overeenkomst ter post is afgegeven, wordt deze stilzwijgend verlengd voor opeenvolgende periodes van een jaar. Deze bepaling is niet van toepassing op de verzekeringsovereenkomsten waarvan de duur korter is dan één jaar.

In afwijking van de bepalingen van het tweede en derde lid, mag de duur drie jaar bedragen voor de verzekeringsovereenkomsten gesloten met ondernemingen die op het ogenblik van het afsluiten of de verlenging van de overeenkomst tien of meer personen tewerkstellen of die een loonvolume laten verzekeren van meer dan tienmaal het maximum basisjaarloon bedoeld bij artikel 39 van deze wet.

De Koning bepaalt de voorwaarden, de wijze en de termijnen waarop aan de verzekeringsovereenkomst een einde wordt gemaakt.

In de gevallen waarin de verzekeringsonderneming zich het recht voorbehoudt de overeenkomst na het zich voordoen van een schadegeval op te zeggen, beschikt de verzekeringnemer over hetzelfde recht. Deze bepaling is niet van toepassing op de verzekeringsovereenkomsten met een duur van drie jaar gesloten met ondernemingen waarvan het jaargemiddelde van het personeelsbestand meer dan honderd bedraagt of die een loonvolume laten verzekeren van meer dan honderd maal het maximum basisjaarloon bedoeld bij artikel 39.

De verzekeringsonderneming dekt alle bij de artikelen 7 en 8 vastgestelde risico's voor alle werknemers in dienst van een werkgever en voor alle werkzaamheden waarvoor zij door die werkgever zijn tewerkgesteld.

De werkgever behoudt echter de mogelijkheid om het personeel van verschillende exploitatiezetels en om al het huispersoneel in zijn dienst te verzekeren bij afzonderlijke verzekeringsondernemingen.

De werkgever die tevens arbeidsongevallen verzekert, dient de verplichte ongevallenverzekering voor zijn werknemers af te sluiten bij een verzekeringsonderneming met wie hij juridisch of commercieel geen enkele binding heeft ».

Artikel 50 van dezelfde wet bepaalt :

« De werkgever die geen verzekering heeft afgesloten is ambtshalve aangesloten bij het Fonds voor arbeidsongevallen, volgens de nadere regels bepaald door de Koning na advies van het beheerscomité van dit fonds ».

Die twee bepalingen maken deel uit van de eerste afdeling (« Verzekeringsondernemingen ») van hoofdstuk III (« De verzekering ») van de wet van 10 april 1971.

Zij zijn met elkaar verbonden en getuigen van dezelfde wil om de bescherming van alle werknemers tegen arbeidsongevallen te waarborgen (*Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 328, pp. 28-29).

B.2. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing en de bewoordingen van de prejudiciële vraag blijkt dat het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 50 van de wet van 10 april 1971, in zoverre die bepaling een verschil in behandeling zou invoeren onder twee categorieën van werkgevers die geen verzekering tegen arbeidsongevallen hebben gesloten : enerzijds, de werkgever die, bij de arbeidsrechtbank, een beroep instelt tegen de door het Fonds voor arbeidsongevallen genomen beslissing tot ambtshalve aansluiting en, anderzijds, de werkgever die voor de correctionele rechtbank wordt vervolgd wegens het gepleegde misdrijf.

In tegenstelling tot de tweede zou de eerste geen vermindering van de « bijdrage voor ambtshalve aansluiting » kunnen genieten in geval van verzachtende omstandigheden of geen uitstel van de tenuitvoerlegging van de sanctie waarvan hij het voorwerp uitmaakt, kunnen verkrijgen.

B.3. Het staat in de regel aan het rechtscollege dat een prejudiciële vraag aan het Hof stelt, om te oordelen of het antwoord op die vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil dat het moet beslechten.

Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.4. In de prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht de situatie van een werkgever die, bij de arbeidsrechtbank, een beroep heeft ingesteld tegen een door het Fonds voor arbeidsongevallen genomen beslissing tot ambtshalve aansluiting, te vergelijken met de situatie van een werkgever die voor de correctionele rechtbank wordt vervolgd.

Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing en het dossier dat het rechtscollege dat de prejudiciële vraag stelt, aan het Hof heeft bezorgd, blijkt echter dat de aan dat rechtscollege voorgelegde feiten op geen enkele van die twee situaties betrekking hebben. Bij de Arbeidsrechtbank te Nijvel is geen beroep ingesteld tegen de beslissing tot ambtshalve aansluiting van de vereniging zonder winstoogmerk « Incidanse – Centre d’Enseignement Artistique », maar wel een vordering tot betaling van de nog niet betaalde bijdrage, ingesteld door het Fonds voor arbeidsongevallen tegen de schuldenaar ervan.

B.5. Het antwoord op de prejudiciële vraag, die betrekking heeft op andere situaties dan die van de partijen bij het geschil voor het rechtscollege dat de prejudiciële vraag aan het Hof stelt, kan niet nuttig zijn om dat geschil op te lossen.

B.6. De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus uitgesproken 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 21 november 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels