

Rolnummer 6043
Arrest nr. 146/2015 van 22 oktober 2015

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen over artikel 8 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie en artikel 59<sup>quater</sup> van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, gesteld door het Arbeidshof te Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 19 september 2014 in zake de bvba « Bouldou », in vereffening, tegen het Fonds voor Arbeidsongevallen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 26 september 2014, heeft het Arbeidshof te Luik, afdeling Luik, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 8 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het niet van toepassing is op feiten die het voorwerp uitmaken van administratieve sancties van strafrechtelijke aard in de zin van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, doordat het tot gevolg heeft dat, zonder redelijke verantwoording ten aanzien van het met de genoemde wet nagestreefde doel, een verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen de twee volgende categorieën van werkgevers waarvan wordt vastgesteld dat zij allebei op dezelfde wijze hun werknemer(s) niet verzekeren tegen het risico van een arbeidsongeval :

enerzijds, de werkgever die het voorwerp uitmaakt van een administratieve sanctie in de vorm van een bij dwangbevel ingevorderde bijdrage voor ambtshalve aansluiting waartegen het hem vrijstaat beroep in te stellen voor de arbeidsgerechten, zonder evenwel aanspraak erop te kunnen maken dat die sanctie van strafrechtelijke aard het voorwerp van een eventueel gedeeltelijk uitstel uitmaakt;

anderzijds, de werkgever die wegens dezelfde feiten wordt vervolgd voor de correctionele rechtbanken en zijnerzijds de toekenning van een uitstel van de tenuitvoerlegging van zijn veroordeling zal kunnen vragen ? »;

2. « Schendt artikel 59<sup>quater</sup> van de wet van 10 april 1971, door in de aan de Koning verleende wettelijke machtiging om de wijze van berekening, inning en invordering te bepalen van de bijdrage voor ambtshalve aansluiting die verschuldigd is door de werkgevers die, in de zin van artikel 59, 4°, van de genoemde wet, ‘ verzuimen een verzekeringscontract af te sluiten ’ tegen het risico van een arbeidsongeval, niet te voorzien in de bevoegdheid om bij koninklijk besluit de voorwaarden vast te leggen waaronder die sanctie van strafrechtelijke aard in voorkomend geval gepaard zou kunnen gaan met een uitstel, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het, zonder redelijke verantwoording ten aanzien van de met de genoemde wet nagestreefde doelstellingen, tot gevolg heeft dat werkgevers die zich ten aanzien van de naleving van hun verplichtingen ter zake in verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld :

enerzijds, de werkgever die bewust afziet van het afsluiten van een verzekeringspolis bij een wetsverzekeraar teneinde zijn loontrekkend personeel tegen het risico van een arbeidsongeval te dekken;

en, anderzijds, de werkgever die, hoewel hij oorspronkelijk een dergelijke polis heeft afgesloten toen hij zijn activiteit heeft aangevangen, op een bepaald ogenblik niet is verzekerd omdat hij, bijvoorbeeld wegens tijdelijke liquiditeitsproblemen, de ter uitvoering van die polis aan de wetsverzekeraar verschuldigde premies niet op de vervaldag ervan heeft betaald, en van wie daarenboven wordt vastgesteld dat hij zijn situatie intussen heeft geregulariseerd en zijn activiteit met loontrekkend personeel heeft voortgezet door zijn verplichtingen ter zake inmiddels na te leven ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Slegers, Mr. B. Fonteyn en Mr. C. Pouppez, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 10 juni 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers F. Daoût 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 24 juni 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 24 juni 2015 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*

De appellante voor de verwijzende rechter is een handelsvennootschap die in vereffening is en die ten tijde van de feiten een café-concertactiviteit exploiteerde.

Tussen 2000 en 2003 heeft die vennootschap ervan afgezien de verzekeringspremies te betalen die waren bestemd om haar loontrekkend personeel te dekken tegen de risico's van arbeidsongevallen. Die situatie heeft het optreden van het Fonds voor Arbeidsongevallen met zich meegebracht, dat de appellante op 2 september 2003 de betaling van een bijdrage voor ambtshalve aansluiting heeft opgelegd op grond van de artikelen 50, 59, 4°, en 59<sup>quater</sup> van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 en artikel 59 van het koninklijk besluit van 21 december 1971 houdende uitvoering van sommige bepalingen van de voormelde wet. Aangezien het totale als bijdrage voor ambtshalve aansluiting verschuldigde bedrag niet werd betaald binnen de bij het voormelde koninklijk besluit voorgeschreven termijn, werd het met 10 pct. verhoogd.

De appellante voor de verwijzende rechter heeft een spreiding voor de betaling van die bedragen verkregen. Aangezien zij dat spreidingsplan niet nakwam, werd zij door de administratie aangemaand om het saldo van de bijdragen voor ambtshalve aansluiting, de bijdrageopslagen en de verwijlinteressen tegen de wettelijke rentevoeten te betalen. De appellante heeft de zaak dan aanhangig gemaakt bij de arbeidsrechtbank teneinde een uitstel van het nog onbetaalde deel van de bijdragen voor ambtshalve aansluiting, bijdrageopslagen en verwijlinteressen te verkrijgen. De appellante, die ongelijk kreeg voor de arbeidsrechtbank, heeft de zaak aanhangig gemaakt bij het Arbeidshof te Luik.

Dat laatste heeft bij een tussenarrest geoordeeld dat de bijdrage voor ambtshalve aansluiting een sanctie van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vormde. Uitgaande van die kwalificatie, heeft de verwijzende rechter geoordeeld dat er een lacune in de wetgeving bestond waarbij niet erin is voorzien dat de sanctie van strafrechtelijke aard die de veroordeling tot het betalen van die ambtshalve bijdrage uitmaakt, onder bepaalde voorwaarden gepaard kan gaan met een uitstel.

### III. *In rechte*

- A -

A.1.1. In zijn memorie brengt de Ministerraad eerst de oorsprong van de in het geding zijnde bepalingen en in het bijzonder de logica waarop de arbeidsongevallenverzekering steunt, in herinnering. Hij merkt op dat de arbeidsongevallenverzekering een socialezekerheidsstelsel is dat door de werkgevers wordt gefinancierd en bestemd is om de werknemers te beschermen tegen het zich voordoen van een beroepsrisico. Hij preciseert dat de arbeidsongevallensector georganiseerd is rond, enerzijds, het beginsel van een beheer van de ongevallen door de privésector via de private verzekeringsondernemingen en, anderzijds, de controle van de verzekeringsbranche door een openbare instelling, te dezen het Fonds voor Arbeidsongevallen.

De arbeidsongevallenwet heeft voorzien in het optreden van het Fonds voor Arbeidsongevallen ten gunste van de slachtoffers in alle gevallen waarin de werkgever of de verzekeraar in gebreke zou blijven. Het Fonds voor Arbeidsongevallen is een waarborgfonds waarbij de werkgever die geen verzekering zou zijn aangegaan, ambtshalve en tijdelijk wordt aangesloten.

Hoewel de niet-naleving, door de werkgever, van zijn verplichting tot aansluiting specifiek strafrechtelijk kan worden vervolgd voor de strafrechter, is het doel van de ambtshalve aansluiting niet de sanctie van de werkgever die zich niet heeft verzekerd, maar wel de bescherming van de werknemer.

A.1.2. Wat betreft de modaliteiten van de verplichte aansluiting en in het bijzonder het bedrag van de bijdragen die erop betrekking hebben, merkt de Ministerraad op dat zij worden bepaald bij het koninklijk besluit van 21 december 1971 houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.

A.1.3. Het storten van een bijdrage ten laste van de nalatige werkgever vormt een bron van financiering voor het Fonds voor Arbeidsongevallen. Aangezien het Fonds voor Arbeidsongevallen geen verzekeraar is, worden de bijdragen voor ambtshalve aansluiting niet geïndividualiseerd naar gelang van de werkgever. Het bedrag ervan kan dan ook niet worden vergeleken met de verzekeringspremies die de werkgever van wie is vastgesteld dat hij niet is verzekerd, had moeten betalen. Het systeem werd ingevoerd om te vermijden dat ondernemingen, zelfs in financiële moeilijkheden, kunnen bezuinigen door de bescherming van de werknemers in te perken. Aldus is de bijdrage voor ambtshalve aansluiting niet langer verschuldigd zodra de werkgever het bewijs levert dat hij bij een verzekeraar is aangesloten.

A.2. De Ministerraad voert aan dat de eerste prejudiciële vraag niet nuttig is om het geschil op te lossen. Het Hof wordt daarin verzocht zich uit te spreken over de situatie van een werkgever die bij de arbeidsrechtbank een door het Fonds voor Arbeidsongevallen genomen beslissing tot ambtshalve aansluiting betwist, vergeleken met de situatie van een werkgever die voor de correctionele rechtbank wordt vervolgd. De betwisting die bij het verwijzende rechtscollege aanhangig is gemaakt, heeft echter geen betrekking op de beslissing tot ambtshalve aansluiting maar op de modaliteiten waarmee die beslissing gepaard zou kunnen gaan zodat de financiële gevolgen ervan minder hard aankomen. De Ministerraad verzoekt het Hof te oordelen, zoals het in zijn arrest nr. 156/2013 heeft gedaan, dat het antwoord op de prejudiciële vraag die betrekking heeft op andere situaties dan die van de partijen in het voor de verwijzende rechter hangende geschil, niet nuttig kan zijn om het geschil op te lossen.

A.3. Aanvullend en in ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vragen ontkenkend moeten worden beantwoord.

Volgens hem is de verwijzende rechter ten onrechte van oordeel dat de ontstentenis van verzekering afwisselend het voorwerp uitmaakt van hetzij een administratieve sanctie, hetzij een strafrechtelijke sanctie naargelang de nalatigheid voor een strafgerecht of voor een arbeidsgerecht wordt vervolgd. Volgens de Ministerraad beogen beide maatregelen echter niet hetzelfde doel. Aldus strekt de ambtshalve aansluiting ertoe zich ervan te vergewissen dat de werknemer zal zijn gedekt, terwijl de strafprocedure inhoudt dat de werkgever kan worden vervolgd voor een feit dat dermate ernstig wordt geacht dat het de belangen van de maatschappij in gevaar brengt.

De Ministerraad merkt eveneens op dat artikel 64 van de wet van 10 april 1971 elke betwisting betreffende de bijdragen met betrekking tot de ambtshalve aansluiting van een werkgever die niet is verzekerd, uitdrukkelijk voorbehoudt aan de arbeidsrechtbanken, met uitsluiting van de strafrechten, terwijl de eventuele strafrechtelijke vervolging van een nalatige werkgever bij de strafrechter aanhangig wordt gemaakt teneinde hem met toepassing van het Sociaal Strafwetboek een sanctie op te leggen. De onmogelijkheid voor het arbeidsgerecht om een uitstel uit te spreken of verzachtende omstandigheden toe te kennen teneinde het bedrag van de bijdrage met betrekking tot de ambtshalve aansluiting van de nalatige werkgever te verminderen, zou te dezen worden verantwoord door het doel van de maatregel dat erin bestaat de sociale bescherming van alle werknemers te waarborgen, ondanks de administratieve situatie van de werkgevers. Die ambtshalve aansluiting zou eveneens ertoe strekken de inkomstenderving voor het socialezekerheidsstelsel te compenseren die voortvloeit uit het feit dat de nalatige werkgever niet financieel bijdraagt tot de onderlinge spreiding van het risico. Het betreft een maatregel van burgerlijke aard met een administratief karakter.

A.4. De Ministerraad geeft aan dat, in het onwaarschijnlijke geval dat het Hof zou oordelen dat de ambtshalve aansluiting het karakter van een sanctie heeft, die in geen geval als strafrechtelijk zou kunnen worden aangemerkt. Zij zou dan uitsluitend administratief zijn.

De Ministerraad brengt de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gestelde criteria in herinnering om te beoordelen of een maatregel van strafrechtelijke aard is : er moet rekening worden gehouden met de kwalificatie van de maatregel in het interne recht, met de aard van het misdrijf en met de aard en de ernst van de sanctie.

Wat de kwalificatie in het interne recht betreft, geeft de Ministerraad aan dat het beginsel zelf van de ambtshalve aansluiting door de wetgever niet als een sanctie wordt beschouwd. Integendeel, het is enkel de bedoeling om de toepassingsvoorwaarden van de solidaire sociale wetgeving te creëren. Steunend op de motieven van een arrest van het Arbeidshof te Gent en op het jaarverslag 2011 van het Fonds voor Arbeidsongevallen, geeft de Ministerraad aan dat de door de nalatige werkgevers gestorte bijdragen het aandeel met betrekking tot de door die laatstgenoemden veroorzaakte kosten verre van financieren. De bijdragen maken het immers mogelijk maar een derde van het bedrag betreffende het toegekende recht terug te krijgen. Hij besluit dat de wetgever een socialezekerheidsstelsel heeft ingevoerd dat ertoe is bestemd alle werknemers te beschermen tegen de risico's van een arbeidsongeval, waarbij dat risico wordt beoordeeld als een belangrijk maatschappelijk risico dat een democratische samenleving moet dragen.

De ambtshalve aansluiting en de betaling van de bijdragen strekken dus, enerzijds, ertoe te waarborgen dat de werknemers worden en zijn verzekerd en, anderzijds, de kosten van die dienst door te rekenen. Het feit dat de werkgever zich gestraft voelt door de ambtshalve aansluiting, zou niet volstaan om de maatregel als strafrechtelijke sanctie aan te merken. Tenzij wordt aangenomen dat de deelname aan de sociale zekerheid een sanctie vormt, zou de in het geding zijnde maatregel niet als een sanctie en nog minder als een strafrechtelijke sanctie kunnen worden aangemerkt. De beginselen die op de strafrechtelijke sancties van toepassing zijn, zoals de eventuele toepassing van verzachtende omstandigheden of de toekenning van een uitstel, zouden dan ook niet kunnen worden toegepast op de betwiste bijdrage. De prejudiciële vragen zouden dus ontkennend moeten worden beantwoord.

- B -

B.1.1. In een eerste prejudiciële vraag wordt aan het Hof gevraagd of artikel 8 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre die bepaling een verschil in behandeling zou invoeren tussen twee categorieën van werkgevers die niet tegen arbeidsongevallen zijn verzekerd : enerzijds, de werkgever die het voorwerp uitmaakt van een

administratieve sanctie in de vorm van een bij dwangbevel ingevorderde ambtshalve aansluiting en die bij de arbeidsrechtbank een beroep tegen die maatregel instelt en, anderzijds, de werkgever die wegens dezelfde feiten voor de correctionele rechtbanken wordt vervolgd.

In tegenstelling tot de laatstgenoemde kan de eerstgenoemde immers geen uitstel van de tenuitvoerlegging van de veroordeling waarvan hij het voorwerp uitmaakt, verkrijgen.

B.1.2. In een tweede prejudiciële vraag wordt aan het Hof gevraagd of artikel 59<sup>quater</sup> van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 (hierna : de wet van 10 april 1971) bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het in de aan de Koning verleende machtiging om de wijze van berekening, inning en invordering te bepalen van de bijdrage voor ambtshalve aansluiting die verschuldigd is door de werkgevers die geen arbeidsongevallenverzekering hebben afgesloten, niet voorziet in de bevoegdheid om die sanctie met een eventueel uitstel gepaard te doen gaan.

Het voormelde artikel 59<sup>quater</sup> zou aldus tot gevolg hebben dat twee categorieën van werkgevers die zich in verschillende situaties bevinden op identieke wijze worden behandeld, namelijk, enerzijds, de werkgever die bewust heeft afgezien van het afsluiten van een verzekeringspolis bij een wetsverzekeraar en, anderzijds, de werkgever die, hoewel hij een dergelijke polis heeft afgesloten toen hij zijn activiteit heeft aangevangen, op een bepaald ogenblik de verzekeringspremies niet betaalt en van wie wordt vastgesteld dat hij zijn situatie intussen heeft geregulariseerd en zijn activiteit heeft voortgezet met naleving van zijn verplichtingen ter zake.

#### *Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen*

B.2. Het in de eerste prejudiciële vraag in het geding zijnde artikel 8 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie bepaalde op het ogenblik van de aan de verwijzende rechter voorgelegde feiten :

« § 1. Indien de veroordeelde nog niet veroordeeld is geweest tot een criminele straf of tot een hoofdgevangenisstraf van meer dan twaalf maanden, kunnen de vonnisgerechten, wanneer zij tot een werkstraf of een of meer straffen van niet meer dan vijf jaar veroordelen, bij een met redenen omklede beslissing gelasten dat de tenuitvoerlegging hetzij van het vonnis of het arrest,

hetzij van de hoofdstraffen of vervangende straffen dan wel van een gedeelte ervan, wordt uitgesteld. De beslissing waarbij het uitstel en, in voorkomend geval, de probatie wordt toegestaan of geweigerd, moet met redenen omkleed zijn overeenkomstig de bepalingen van artikel 195 van het Wetboek van Strafvordering.

[...] ».

B.3.1. Zoals het op het ogenblik van het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil van toepassing was, bepaalde artikel 59<sup>quater</sup> van de wet van 10 april 1971 :

« De Koning bepaalt de wijze van berekening, inning en invordering van de bedragen, bedoeld bij de artikelen 59, 2°, 3°, 4°, 5°, 7°, 8°, 9°, 14° en 59<sup>bis</sup>.

De schuldenaar die de bedragen, bedoeld in het eerste lid, niet binnen de door de Koning vastgestelde termijnen stort, is aan het Fonds voor arbeidsongevallen een opslag en een verwijlinterest verschuldigd. De Koning bepaalt het bedrag, de toepassingsvoorwaarden, de inning en de invordering van deze opslag en van deze verwijlinteressen.

De opslag mag evenwel niet meer bedragen dan 10 pct. van de verschuldigde bedragen en de op deze bedragen berekende verwijlinterest is gelijk aan de wettelijke rentevoet vastgesteld in artikel 2 van de wet van 5 mei 1865 betreffende de lening tegen intrest.

De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder het Fonds voor arbeidsongevallen enerzijds kan afzien van de invordering van de bedragen bedoeld in artikel 59, 3° en 4°, en anderzijds de werkgever, de reder en de verzekeringsonderneming vrijstelling of vermindering kan verlenen van de opslag en van de verwijlinterest bedoeld in het tweede lid ».

B.3.2. Die bepaling past in het kader van hoofdstuk III van de wet van 10 april 1971, met betrekking tot de arbeidsongevallenverzekering.

Artikel 49 van de voormelde wet legt elke werkgever de verplichting op een arbeidsongevallenverzekering aan te gaan bij een verzekeringsonderneming.

Artikel 50 van dezelfde wet bepaalt dat de werkgever die geen verzekering heeft afgesloten, ambtshalve is aangesloten bij het Fonds voor Arbeidsongevallen, volgens de nadere regels bepaald door de Koning na advies van het beheerscomité van dat Fonds.

Artikel 58, § 1, 3°, van de wet voorziet bij de taken van het Fonds voor Arbeidsongevallen in het toekennen van de schadeloosstelling inzake arbeidsongevallen wanneer de werkgever geen verzekering heeft aangegaan zoals voorgeschreven bij artikel 49 of wanneer de verzekeringsonderneming haar verplichtingen niet nakomt.

In artikel 59, 4° en 5°, van de wet, waarnaar met name het in de tweede prejudiciële vraag in het geding zijnde artikel 59<sup>quater</sup> verwijst, wordt aangegeven dat het Fonds wordt gestijfd door de bijdragen verschuldigd door de werkgevers die verzuimen een verzekeringscontract af te sluiten bij een verzekeringsonderneming en door de bedragen verhaald op verzekeringsondernemingen en werkgevers die in gebreke blijven.

Krachtens artikel 60 van de wet verhaalt het Fonds voor Arbeidsongevallen immers, wanneer het de schadeloosstelling toekent met toepassing van artikel 58, § 1, 3°, op de in gebreke zijnde werkgever of verzekeringsonderneming de uitkeringen, de ermee overeenstemmende kapitalen, alsmede de bedragen en kapitalen bedoeld in artikel 45<sup>quater</sup>, derde tot en met zesde lid, en in artikel 59<sup>quinquies</sup>, en het gedeelte van de prestaties bedoeld in artikel 42<sup>bis</sup>.

B.3.3. In artikel 59 van het koninklijk besluit van 21 december 1971 « houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 » wordt de wijze van berekening van de bijdrage voor ambtshalve aansluiting gepreciseerd.

Het bepaalt :

« De werkgever die verzuimt een verzekeringscontract af te sluiten bij een verzekeringsonderneming, is aan het Fonds een bijdrage voor ambtshalve aansluiting verschuldigd voor iedere werknemer die in de loop van een kalendermaand in dienst is of was.

De jaarlijkse bijdrage is gelijk aan 2,5 % van het bedrag vastgesteld in artikel 39, eerste lid, van de wet, en aangepast overeenkomstig het derde lid van dit artikel. Zij wordt berekend per twaalfden.

Het percentage bedoeld in het vorige lid bedraagt :

- 3 pct. indien het verzuim, bedoeld in het eerste lid, over meer dan 3 doch minder dan 7 opeenvolgende kalendermaanden verspreid is;
- 4 pct. indien het verzuim over meer dan 6 doch minder dan 13 opeenvolgende kalendermaanden verspreid is;
- 5 pct. indien het verzuim over meer dan 12 opeenvolgende kalendermaanden verspreid is.



De bijdrage wordt aan het Fonds bezorgd binnen de maand die volgt op de datum waarop de afrekening aan de werkgever is betekend door middel van een aangetekend schrijven ».

B.4.1. Vóór de opheffing ervan bij artikel 109, 24°, b), van de wet van 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal Strafwetboek, bepaalde artikel 91<sup>quater</sup> van de wet van 10 april 1971 :

« Onverminderd de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek,

1° worden met gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en met geldboete van 26 tot 500 frank of met één van die straffen alleen gestraft, de werkgever, zijn aangestelden of lasthebbers die niet hebben voldaan aan de verplichtingen die hen door of krachtens deze wet zijn opgelegd;

2° worden, onder de voorwaarden bepaald bij artikel 15, 2°, van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie gestraft, alle niet in artikel 91<sup>ter</sup> bedoelde personen die het krachtens deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan geregelde toezicht verhinderen ».

B.4.2. Sedert het aannemen ervan op 6 juni 2010 bepaalt het Sociaal Strafwetboek in artikel 184 ervan :

« *Het niet aangaan van een arbeidsongevallenverzekering*

Met een sanctie van niveau 3 wordt bestraft, de werkgever, zijn aangestelde of zijn lasthebber die geen arbeidsongevallenverzekering heeft aangegaan bij een verzekeringsonderneming met toepassing van de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.

Wanneer de inbreuk wetens en willens is gepleegd, kan de rechter bovendien de straffen bepaald in de artikelen 106 en 107 uitspreken ».

De sanctie van niveau 3 wordt in artikel 101 van het Sociaal Strafwetboek beschreven als bestaande in hetzij een strafrechtelijke geldboete van 100 tot 1 000 euro, hetzij een administratieve geldboete van 50 tot 500 euro.

De artikelen 106 en 107 van hetzelfde Wetboek, waarnaar het voormelde artikel 184 verwijst, bepalen :

« Art. 106. *Exploitatieverbod en bedrijfsluiting*

§ 1. Voor de inbreuken van niveau 3 en 4 en op voorwaarde dat de wet dit voorziet, kan de rechter de veroordeelde het verbod opleggen om gedurende een periode van één maand tot drie jaar, zelf of via een tussenpersoon, de onderneming of inrichting waar de inbreuk werd

begaan geheel of gedeeltelijk uit te baten of er onder gelijk welke hoedanigheid dan ook in dienst te worden genomen.

Voor de inbreuken van niveau 3 en 4 en op voorwaarde dat de wet dit voorziet, kan de rechter bovendien, mits hij zijn beslissing ter zake met redenen omkleedt, de gehele of gedeeltelijke sluiting van de onderneming of inrichting waar de inbreuken werden begaan, bevelen voor de duur van één maand tot drie jaar.

§ 2. De duur van de straf die wordt uitgesproken met toepassing van § 1 gaat in vanaf de dag waarop de veroordeelde zijn straf heeft ondergaan of waarop zijn straf verjaard is en, bij voorwaardelijke vrijlating, vanaf de dag van de invrijheidstelling, voor zover deze laatste niet ingetrokken wordt.

De gevolgen zullen evenwel een aanvang nemen zodra de veroordeling op tegenspraak of bij verstek definitief is.

§ 3. De rechter kan de in § 1 bedoelde straffen slechts opleggen wanneer dit noodzakelijk is om de inbreuken te doen stoppen of om te voorkomen dat zij zich herhalen, op voorwaarde dat de veroordeling tot deze straffen in verhouding staat tot het geheel van de betrokken sociaal-economische belangen. Voor de inbreuken van niveau 3 kunnen de in § 1 bedoelde straffen bovendien slechts worden opgelegd voor zover de gezondheid of de veiligheid van personen door deze inbreuken in gevaar wordt gebracht.

Deze straffen doen geen afbreuk aan de rechten van derden.

§ 4. Elke inbreuk op de beschikking van het vonnis of van het arrest waarbij een verbod of sluiting wordt opgelegd met toepassing van § 1 wordt bestraft met een sanctie van niveau 3.

#### *Art. 107. Beroepsverbod en bedrijfssluiting*

§ 1. Voor de inbreuken van niveau 3 en 4 en op voorwaarde dat de wet dit voorziet, kan de rechter, bij de veroordeling van de beoefenaar van een beroep dat bestaat uit de verstrekking van raad of hulp aan een of meer werkgevers of werknemers bij het uitvoeren van de door dit Wetboek gesanctioneerde verplichtingen, zij het voor eigen rekening of als bestuurder, lid of bediende van een of andere vennootschap, vereniging, organisatie of onderneming, die beroepsbeoefenaar verbieden gedurende een periode van één maand tot drie jaar voormeld beroep rechtstreeks of onrechtstreeks en in welke hoedanigheid ook uit te oefenen.

Voor de inbreuken van niveau 3 en 4 en op voorwaarde dat de wet dit voorziet, kan de rechter bovendien, mits hij zijn beslissing ter zake met redenen omkleedt, de gehele of gedeeltelijke sluiting van de onderneming of van de vestigingen van de vennootschap, vereniging, organisatie of onderneming van de veroordeelde of waarvan de veroordeelde bestuurder is, bevelen voor een duur van één maand tot drie jaar.

§ 2. De duur van de straf die wordt uitgesproken met toepassing van § 1 gaat in vanaf de dag waarop de veroordeelde zijn straf heeft ondergaan of waarop zijn straf verjaard is en, bij voorwaardelijke vrijlating, vanaf de dag van de invrijheidstelling, voor zover deze laatste niet ingetrokken wordt.

Zij wordt evenwel van kracht vanaf de dag waarop de veroordeling, op tegenspraak of bij verstek, definitief geworden is.

§ 3. De rechter kan de in § 1 bedoelde straffen slechts opleggen wanneer dit noodzakelijk is om de inbreuken te doen stoppen of om te voorkomen dat zij zich herhalen, op voorwaarde dat de veroordeling tot deze straffen in verhouding staat tot het geheel van de betrokken sociaal-economische belangen. Voor de inbreuken van niveau 3 kunnen de in § 1 bedoelde straffen bovendien slechts worden opgelegd voor zover de gezondheid of de veiligheid van personen door deze inbreuken in gevaar wordt gebracht.

Deze straffen doen geen afbreuk aan de rechten van derden.

§ 4. Iedere inbreuk op de beschikking van het vonnis of van het arrest waarbij in toepassing van § 1 een verbod of een sluiting wordt uitgesproken, wordt bestraft met een sanctie van niveau 3 ».

#### *Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

B.5.1. In zijn memorie voert de Ministerraad aan dat de eerste prejudiciële vraag niet nuttig is om het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil op te lossen omdat de betwisting die bij die laatste aanhangig is gemaakt, geen betrekking heeft op het beginsel van de ambtshalve aansluiting maar op de modaliteiten waarmee die sanctie gepaard zou kunnen gaan zodat de financiële gevolgen van die sanctie minder hard aankomen. De Ministerraad verzoekt het Hof dan ook om de oplossing toe te passen die in zijn arrest nr. 156/2013 van 21 november 2013 is aangenomen.

B.5.2. 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.5.3. In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het voormelde arrest nr. 156/2013, werd aan het Hof een vraag gesteld over artikel 50 van de wet van 10 april 1971 in zoverre het een arbeidsgerecht, waarvoor een beroep is ingesteld tegen de door het Fonds voor Arbeidsongevallen opgelegde ambtshalve aansluiting, niet toeliet de algemene beginselen van

het strafrecht toe te passen, waaronder de verzachtende omstandigheden en het uitstel, terwijl die personen voor een zelfde inbreuk de toepassing van die beginselen voor de strafrechter zouden kunnen genieten.

Het Hof heeft geoordeeld dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoefde om de volgende redenen :

« 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.5.4. Te dezen blijkt uit de motieven van de verwijzingsbeslissing dat de appellante voor de verwijzende rechter, die de verzekeringspremies tegen arbeidsongevallen voor haar loontrekkend personeel niet heeft betaald, met toepassing van artikel 50 van de wet van 10 april 1971 ambtshalve werd aangesloten bij het Fonds voor Arbeidsongevallen en een spreidingsplan voor de betaling van de bijdragen voor ambtshalve aansluiting heeft verkregen dat zij niet langer is nagekomen. De appellante voor de verwijzende rechter, die door de administratie werd aangemaand om het saldo van die bijdragen te betalen, heeft de zaak bij de arbeidsrechtbank aanhangig gemaakt, niet om de nog verschuldigde bedragen te betwisten maar om een uitstel voor de betaling ervan te verkrijgen.

In zoverre in de vraag de werkgever wordt beoogd die bij de arbeidsrechtbank een beroep instelt tegen een bijdrage voor ambtshalve aansluiting zonder dat hij aanspraak kan maken op het verkrijgen van het gedeeltelijk uitstel ervan, heeft zij daadwerkelijk betrekking op de situatie van de appellante voor de verwijzende rechter zodat het antwoord op de vraag nuttig is voor de oplossing van het geschil dat hem is voorgelegd.

#### B.5.5. De exceptie wordt verworpen.

B.6.1. De wet van 24 december 1903 betreffende de vergoeding van schade voortvloeiende uit ongevallen voorzag in een forfaitaire vergoeding voor schade ten gevolge van een arbeidsongeval, waarbij de forfaitaire aard van de vergoeding meer bepaald was ingegeven door een van het gemeen recht afwijkende aansprakelijkheidsregeling die niet meer uitgaat van het begrip « fout », maar van het begrip « professioneel risico », en van het verdelen van dat risico over de werkgever en het slachtoffer van het arbeidsongeval.

Eenzijds, werd de werkgever, zelfs zonder dat hem enige schuld trof, steeds aansprakelijk gesteld voor de schade ten gevolge van het arbeidsongeval opgelopen door het slachtoffer. Niet alleen werd het slachtoffer op die manier vrijgesteld van het vaak zeer moeilijk te leveren bewijs van de schuld van de werkgever of zijn aangestelde en van het oorzakelijk verband tussen die schuld en de geleden schade, maar bovendien zou zijn eventuele eigen (onopzettelijke) fout de vergoeding niet in de weg staan, noch tot zijn aansprakelijkheid leiden, indien door die fout een derde een arbeidsongeval zou overkomen. Anderzijds, ontving het slachtoffer van het arbeidsongeval een forfaitaire schadevergoeding, waardoor het slechts gedeeltelijk werd vergoed voor de geleden schade.

Ten gevolge van verschillende wetswijzigingen werd het vergoedingsniveau van oorspronkelijk 50 pct. van het « basisloon » verhoogd tot 66 pct. en 100 pct. Ook de oorspronkelijk voorgeschreven immuniteit van de werkgever werd aangepast na de uitbreiding van de arbeidsongevallenregeling tot de ongevallen op de weg naar en van het werk.

Bij de totstandkoming van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 werd het systeem gewijzigd door het invoeren van de verplichte verzekering, krachtens welke de werknemer zich niet meer richt tot de werkgever maar tot de « wetsverzekeraar ». De schade opgelopen door de werknemer en niet langer de aansprakelijkheid van de werkgever werd vanaf dan verzekerd, waardoor het systeem gelijkenis vertoont met een mechanisme van sociale verzekering.

B.6.2. Artikel 7 van de wet van 10 april 1971 definieert het arbeidsongeval als « elk ongeval dat een werknemer tijdens en door het feit van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst overkomt en dat een letsel veroorzaakt ». Het doel van het systeem van de vaste vergoeding bestaat erin het inkomen van de werknemer te beschermen tegen een mogelijk professioneel risico, zelfs indien het ongeval gebeurt door de schuld van die werknemer of van een collega, alsook de sociale vrede en de arbeidsverhoudingen binnen de bedrijven te handhaven door een toename van het aantal processen inzake aansprakelijkheid uit te sluiten.

Zoals blijkt uit de in B.3.2 aangehaalde bepalingen, wordt de financiering van het systeem van de vaste vergoeding gewaarborgd door de werkgevers, die sinds 1971 verplicht zijn een verzekering inzake arbeidsongevallen te sluiten en de kosten van de premies te dragen. De bekommernis om de economische last die hiervan het gevolg is niet te verzwaren door een eventuele gemeenrechtelijke vergoedingsverplichting, heeft de wetgever ertoe gebracht de gevallen te beperken waarin de werkgever burgerlijk aansprakelijk kan worden gesteld.

B.6.3. Het mechanisme van ambtshalve aansluiting bij het Fonds voor Arbeidsongevallen beoogt alle werknemers tegen de risico's van een ongeval te beschermen wanneer de werkgever zijn verplichtingen niet nakomt. Het is immers de bedoeling het Fonds te laten optreden als waarborgfonds dat wordt gefinancierd door een forfaitaire bijdrage ten laste van de werkgever teneinde aan het slachtoffer de zekerheid te geven dat het wordt vergoed, ook in het geval waarin de werkgever geen verzekering zou hebben afgesloten (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 215, p. 156). Het mechanisme eindigt zodra de werkgever zich daadwerkelijk heeft verzekerd.

B.7.1. Zoals blijkt uit het verwijzingsarrest, heeft de verwijzende rechter, bij zijn arrest van 18 mei 2012 waarbij de heropening van de debatten tussen de partijen bij het geschil is bevolen, geoordeeld dat de bijdrage voor ambtshalve aansluiting het karakter van een strafsancie in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens had wegens de algemeenheid van de toepassing ervan en wegens het overwegend ontradende karakter ervan, alsook wegens de omvang van de bedragen die ten laste van de werkgevers kunnen worden gelegd.

B.7.2. In zijn memorie betwist de Ministerraad die interpretatie van de bepaling die in de prejudiciële vraag door de rechter aan het Hof ter toetsing wordt voorgelegd wat de kwalificatie van de door haar ingestelde maatregel betreft.

B.7.3. Krachtens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is een maatregel een strafsanctie in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft, of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*).

Het Hof onderzoekt of de bij de in het geding zijnde bepaling ingevoerde bijdrage voor ambtshalve aansluiting aan de voormelde criteria beantwoordt en als strafrechtelijk in de zin van het Verdrag dient te worden aangemerkt.

B.8.1. De maatregel wordt noch door de in B.3.2 beschreven plaats van het in het geding zijnde artikel 59<sup>quater</sup> in de wet van 10 april 1971, noch in de parlementaire voorbereiding van de wet als strafsanctie aangemerkt. Zoals in B.4.1 en B.4.2 is vermeld, voorziet het Sociaal Strafwetboek uitdrukkelijk in een sanctie van die aard ten aanzien van de werkgever, zijn aangestelde of zijn lasthebber die geen arbeidsongevallenverzekering heeft aangegaan, waarbij de straf kan worden verzwaard wanneer de inbreuk wetens en willens is gepleegd. Er is dan ook niet voldaan aan het eerste criterium.

B.8.2. Zoals blijkt uit de bepalingen die het mechanisme van bijdragen voor ambtshalve aansluiting invoeren en uit hetgeen is vermeld in B.6.1 tot B.6.3, vormen die bijdragen een bron voor de financiering van het Fonds dat niet als verzekeringsinstelling optreedt maar als waarborgfonds dat tot taak heeft de zekerheid te verschaffen dat de werknemer zal zijn beschermd totdat de werkgever zelf een verzekering afsluit.

Hoewel het forfaitair vastgestelde bedrag van de verschuldigde bijdragen hoger kan zijn dan de verzekeringspremies die de werkgever zou moeten betalen indien hij was verzekerd, kan daaruit niet worden afgeleid dat de bijdragen een ontradend en repressief karakter zouden

hebben en een dermate ernstige sanctie zouden uitmaken dat zij als strafrechtelijke sanctie zouden kunnen worden aangemerkt.

Aangezien het Fonds voor Arbeidsongevallen niet is opgevat als een verzekeringsinstelling maar als een waarborgfonds dat in de plaats van de nalatige werkgevers optreedt, stemmen de bijdragen die dienen voor de financiering van het Fonds niet overeen met het bedrag van de ontdoken premie. Het bedrag van de verzekeringspremies wordt immers bepaald door het spel van mededinging tussen de erkende verzekeringsondernemingen in verhouding tot het gelopen risico. Het forfaitaire karakter van de bijdragen voor ambtshalve aansluiting, waarvan het bedrag wordt vastgesteld op basis van een percentage van het door de onbeschermden werknemers ontvangen loon en wordt verhoogd rekening houdend met de duur van de nalatigheid van de werkgever, strekt ertoe tegemoet te komen aan de onderlinge spreiding van het wegens die nalatigheid gelopen risico, zowel ten aanzien van de betrokken werknemers als ten aanzien van de sociale zekerheid.

B.8.3. Bijgevolg dient de maatregel te worden aangemerkt als een sanctie van hoofdzakelijk burgerlijke aard, in het belang van de financiering van de sociale zekerheid, zodat hij niet onder het toepassingsgebied van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens valt.

B.9. De maatregelen waarin de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie voorziet, houden nauw verband met de strafsancities. De bedoeling bestaat erin de rechter de mogelijkheid te verschaffen de dader van een misdrijf op proef te stellen gedurende een bepaalde periode, na afloop waarvan, indien zijn gedrag bevredigend is, geen veroordeling wordt uitgesproken, noch een gevangenisstraf wordt opgelegd (*Handl.*, Senaat, 1963-1964, nr. 5, vergadering van 26 november 1963, p. 80). In die maatregelen werd voorzien om de ontorende gevolgen die aan een strafrechtelijke veroordeling kleven, weg te werken of af te zwakken.

B.10. Bij artikel 64 van de wet van 10 april 1971 wordt aan de arbeidsrechtbank de bevoegdheid verleend om alle betwistingen betreffende, met name, de toepassing van de artikelen 59, § 1, 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 12°, 13°, en 59<sup>quater</sup> van de wet te beslechten. Aangezien die betwistingen betrekking hebben op maatregelen van burgerlijke aard, is de onmogelijkheid voor de arbeidsrechtbank om een maatregel zoals het uitstel, die



nauw verband houdt met de strafrechtelijke aard van de sanctie die ermee gepaard gaat, toe te passen, redelijk verantwoord.

B.11. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.12. In de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de gelijke behandeling die bestaat tussen, enerzijds, de werkgever die bewust heeft afgezien van het afsluiten van een verzekeringspolis bij een wetsverzekeraar en, anderzijds, de werkgever die, hoewel hij een dergelijke polis heeft afgesloten toen hij zijn activiteit heeft aangevangen, op een bepaald ogenblik de verzekeringspremies niet betaalt en van wie wordt vastgesteld dat hij zijn situatie intussen heeft geregulariseerd en zijn activiteit heeft voortgezet door zijn verplichtingen ter zake na te leven.

Aan het Hof wordt gevraagd te bepalen of artikel 59<sup>quater</sup> de artikelen 10 en 11 van de Grondwet al dan niet schendt door niet erin te voorzien dat aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend om bij koninklijk besluit de voorwaarden vast te leggen waaronder de in dat artikel bedoelde sanctie gepaard zou kunnen gaan met een uitstel voor de tweede beoogde categorie.

B.13.1. De vraag steunt op de interpretatie van de norm volgens welke daarin een sanctie van strafrechtelijke aard zou zijn vastgelegd. Om de in B.8.1 en B.8.2 uiteengezette redenen dient de in het in het geding zijnde artikel 59<sup>quater</sup> bedoelde maatregel evenwel als een sanctie van hoofdzakelijk burgerlijke aard te worden aangemerkt.

B.13.2. Het Hof stelt bovendien vast dat de twee vergeleken categorieën niet op identieke wijze worden behandeld aangezien de strafrechter, zoals blijkt uit artikel 184 van het Sociaal Strafwetboek, wanneer de inbreuk wetens en willens is gepleegd, naast de strafsancie die erin wordt voorzien, ook de in de artikelen 106 en 107 van dat Wetboek bedoelde straffen kan uitspreken.

B.14. Om redenen die identiek zijn aan die waarop het antwoord op de eerste prejudiciële vraag is gebaseerd, dient de tweede prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 8 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet in zoverre het niet van toepassing is op de arbeidsgerechten waarbij een geschil aanhangig is gemaakt dat betrekking heeft op de bijdrage voor ambtshalve aansluiting die verschuldigd is door de werkgevers die geen arbeidsongevallenverzekering hebben afgesloten.

- Artikel 59<sup>quater</sup> van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in zoverre het in de aan de Koning verleende machtiging om de wijze van berekening, inning en invordering te bepalen van de bijdrage voor ambtshalve aansluiting die verschuldigd is door de werkgevers die geen arbeidsongevallenverzekering hebben afgesloten, niet voorziet in de bevoegdheid om die sanctie met een eventueel uitstel gepaard te doen gaan.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 22 oktober 2015.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels