

Rolnummer 2369
Arrest nr. 9/2003 van 22 januari 2003

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 28, § 2, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Verviers.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij vonnis van 11 februari 2002 in zake de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (R.S.Z.) tegen de n.v. Sagecofi, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 19 februari 2002, heeft de Arbeidsrechtbank te Verviers de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 28, § 2, van de wet van 27 juni 1969 [tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders] de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat een beroep voor de justitiële rechter hetzij met het oog op de controle van de hoegrootheid of van de wettigheid van de in dat artikel 28 bedoelde sanctie, hetzij met het oog op de controle van de hoegrootheid of van de wettigheid van de verzaking aan het afdwingen van de opgelegde sanctie aan de bestrafte werkgevers wordt ontzegd ? »

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Voor de Arbeidsrechtbank wordt lastens de n.v. Sagecofi de betaling gevorderd van bijdrageopslagen en verwijlinteressen die de R.S.Z. ter uitvoering van artikel 28, § 2, van de wet van 27 juni 1969 aan die vennootschap heeft opgelegd wegens de niet-naleving van de verplichting om de in de wet bedoelde socialezekerheidsbijdragen binnen de vastgestelde termijnen te betalen.

De Rechtbank herinnert aan de reglementaire bepalingen die de modaliteiten van de in het voormelde artikel 28 opgelegde sancties verduidelijken en die de R.S.Z. toestaan in bepaalde gevallen (overmacht, beperkte achterstal, uitzonderlijke omstandigheden, schuldvergelijking, dwingende redenen van billijkheid of van economisch belang, kleine bedragen) af te zien van de toepassing van de bijdrageopslagen en van de verwijlinteressen.

De Rechtbank wijst erop dat die teksten door het Hof van Cassatie in die betekenis worden geïnterpreteerd dat de mogelijkheid om in geval van behoorlijk bewezen overmacht af te zien van de betaling van die opslagen en die verwijlinteressen enkel voor de Rijksdienst zelf openstaat, dat het de rechter niet behoort een dergelijke verzaking op te dringen, zelfs niet wanneer geen fout of nalatigheid vanwege de werkgever – andere dan het niet-betalen van de bijdragen – bewezen is, en dat het de rechter niet behoort een dergelijke verzaking op te dringen, zelfs niet wanneer hij meent dat er van overmacht sprake is. Volgens de verwijzende rechter volgt daaruit dat de rechtbanken niet vermogen zich in de plaats van de R.S.Z. te stellen om van de betaling van de in het geding zijnde bedragen af te zien, noch de omstandigheden te onderzoeken die de bijdrageplichtigen als verweer aanvoeren, noch zelfs de motivering van de administratieve beslissing te onderzoeken, hoewel de administratieve sancties van bijdrageopslag, ondanks hun wettelijke kwalificatie als « burgerlijke sancties », een strafrechtelijke aard zouden kunnen hebben in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in de zin van artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre die sancties een repressieve en een preventieve functie hebben. De Rechtbank werpt de vraag op of de in het geding zijnde bepaling in die interpretatie in overeenstemming is met de aldus verleende waarborgen en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien de rechter wordt verhinderd de door de administratie opgelegde sanctie te toetsen, hetzij wat betreft de hoegrootheid of de wettigheid ervan, hetzij wat betreft de hoegrootheid van de (volledige of gedeeltelijke) verzaking aan het afdwingen van de sanctie of wat betreft de wettigheid van die verzaking aan het afdwingen van de sanctie (gelijke behandeling van soortgelijke gevallen).

De verwijzende rechter stelt de voormelde vraag op verzoek van de partijen en van het auditoraat.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 19 februari 2002 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

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

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 11 april 2002 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 mei 2002.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 24 mei 2002 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 27 juni 2002 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 19 februari 2003.

Bij beschikking van 9 oktober 2002 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 6 november 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Ministerraad en zijn advocaat bij op 11 oktober 2002 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 6 november 2002 :

- is verschenen : Mr. A. Gillet, advocaat bij de balie te Nijvel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. François en M. Bossuyt verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

IV. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

A.1.1. De Ministerraad beweert dat de prejudiciële vraag niet onder de bevoegdheid van het Hof valt, in zoverre zij betrekking heeft op de wettigheid van een koninklijk besluit en van een ter uitvoering daarvan genomen reglement.

Hij meent dat in de vraag de interpretatie die de Koning aan het in het geding zijnde artikel 28 van de wet van 27 juni 1969 heeft gegeven, en de interpretatie, door de R.S.Z., van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van die wet ter discussie worden gesteld. Artikel 28 verleent de Koning de opdracht de voorwaarden voor vrijstelling of vermindering van de opslag te bepalen en het voormelde koninklijk

besluit schrijft voor dat de vrijstelling of de vermindering door de R.S.Z. kunnen worden toegekend onder de in dat besluit bepaalde voorwaarden, waarin in het reglement van 22 februari 1974 is voorzien. De Rijksdienst is bij de wet (artikel 28, § 1) ertoe gehouden de betaling te vorderen en kan enkel in de in het koninklijk besluit bepaalde gevallen ervan afzien. Het is dus enkel de aan de R.S.Z. toegekende mogelijkheid die in het geding is.

A.1.2. Volgens de Ministerraad mag de Koning de wet enkel in overeenstemming met de wil van de wetgever interpreteren en het reglement of het besluit - ongeacht of het nu de naleving van de Grondwet, van de internationale verdragen of van de wet zelf aan de orde stelt - is ingevolge artikel 159 van de Grondwet aan de toetsing van de rechterlijke macht onderworpen. Het Hof is niet bevoegd ervan kennis te nemen.

Ten gronde

A.2.1. De Ministerraad herinnert aan de feiten van de zaak en wijst erop dat de betaling van de sociale bijdragen een verplichting is die uit de wet en niet uit de beslissingen van de R.S.Z. voortvloeit. Zo het Hof zich bevoegd acht van de vraag kennis te nemen, dient te worden onderzocht of artikel 28 van de wet, in die zin geïnterpreteerd dat het de Koning de bevoegdheid verleent de beslissingen van de R.S.Z. waarbij strafsancities (in de veronderstelling dat het daarover gaat) worden opgelegd aan elke rechterlijke controle te onttrekken (in de veronderstelling dat dit juist is), een met het grondwettelijke voorschrift strijdige ongelijkheid in het leven roept.

Wat de bevoegdheidsoverdracht betreft, meent de Ministerraad dat niets in het voorschrift van artikel 28 toestaat te stellen dat de Koning werd gemachtigd de Grondwet te schenden.

Wat de sanctie betreft, is de Ministerraad van oordeel dat de verwijzende rechter, door de opslag en de verwijlinterrest als strafsancities te kwalificeren, een foutieve cirkelredenering volgt en dat zijn vraag op foutieve premissen berust; de in het geding zijnde sanctie beantwoordt niet aan de constitutieve voorwaarden, volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie, van een burgerlijke sanctie (artikel 28 komt immers voor in de afdeling « burgerlijke sancties », de erin vastgestelde interest is niet buitenmatig, de interest heeft een onbetwistbaar vergoedende aard want hij stemt precies overeen met de verwijlinterrest waarin de wet voorziet (gerechtelijke interest) in geval van niet-betaling door een in gebreke blijvende schuldenaar en het maximumbedrag van de opslag met 10 pct. is minder hoog dan de vergoedingen waarin de handelsovereenkomsten bij niet-betaling voorzien : de vergoedende aard domineert dus en de Raad van State kwalificeert de sancties die in beslissingen van de R.S.Z. worden opgelegd, als burgerlijke sancties.

A.2.2. De Ministerraad beweert dat de administratie te dezen over een discretionaire bevoegdheid beschikt en aan de controle van de justitiële en administratieve rechtscolleges is onderworpen. Het enige onderscheid dat te dezen ter zake dienend is, is het onderscheid tussen diegenen die zich tegen « beslissingen » van de administratie tot de rechter kunnen wenden, en diegenen die dat niet kunnen.

Het Hof heeft al beslist dat geen met het grondwettelijke voorschrift strijdig onderscheid bestaat wanneer een categorie van burgers een beroep werd ontzegd en er moet worden opgemerkt dat elke werkgever die krachtens de wet opslagen en interesten verschuldigd is, een verzoekschrift kan indienen bij de R.S.Z., die een gemotiveerde beslissing neemt. De verwijzende rechter ziet in de mogelijkheid voor de R.S.Z. om voor elk geval een verschillende beslissing te nemen een schending van de in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte beginselen. In de mening dat de R.S.Z. dezelfde beslissing zou moeten nemen wanneer een werkgever ten aanzien van een andere zich in een formeel identieke situatie bevindt (de feitelijke omstandigheden zijn verschillend), gaat de verwijzende rechter voorbij aan de diversiteit van de situaties die aan de Rijksdienst worden voorgelegd en zo houdt hij geen rekening met het feit dat de R.S.Z. zijn Dienst moet beheren volgens de noden van de sociale zekerheid, die uiteraard prevaleren op de bijzondere situaties van elke werkgever.

Het ontbreken van een justitieel beroep in de strikte zin is volledig verantwoord in het licht van de aan de R.S.Z. toegewezen doelstellingen. Enkel de werkgevers zijn gehouden tot de betaling van sociale bijdragen betreffende de werknemers en artikel 28, dat ertoe strekt de betaling van die bijdragen aan te moedigen en de sociale zekerheid te vergoeden bij niet-betaling van die bijdragen, voert een schadeloosstelling in die met het nagestreefde doel niet onevenredig is. Aldus is het toekennen aan de R.S.Z. van de mogelijkheid over de gedeeltelijke toepassing of de niet-toepassing van de sancties te beslissen niet in strijd met de wettelijke, noch zelfs met de grondwettelijke voorschriften en het verschil in behandeling tussen de betrokkenen en de andere burgers is niet ter zake dienend aangezien voor de werkgever een beroep bij de Raad van State openstaat en de beschikkingen van de administratie op grond van artikel 159 van de Grondwet aan de wettigheidscontrole zijn onderworpen. De R.S.Z. beschikt binnen de wettelijke en reglementaire perken over de vrijheid te beslissen al

dan niet de in artikel 28 voorgeschreven burgerlijke sancties toe te passen en die vrijheid valt onder het politieke beheer van de Staat, dat een domein is waarin de rechterlijke macht zich niet mag mengen op gevaar af de scheiding der machten te schenden.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 28, § 2, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. In de motivering van het vonnis wordt ook verwezen naar de paragrafen 1 en 1*bis* van datzelfde artikel. Dat artikel luidt :

« Art. 28. § 1. De werkgever die de bijdragen niet binnen de door de Koning vastgestelde termijnen stort, is aan de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid een bijdrageopslag en een verwijlinterest verschuldigd, waarvan het bedrag en de voorwaarden van toepassing bij koninklijk besluit worden vastgesteld.

De bijdrageopslag mag evenwel niet meer bedragen dan 10 pct. van de verschuldigde bijdragen en de op deze bijdragen berekende verwijlinterest mag niet hoger zijn dan de wettelijke rentevoet.

§ 1*bis*. De werkgever die de voorschotten van bijdragen niet binnen de door de Koning vastgestelde termijn stort, is aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid een vaste vergoeding verschuldigd, waarvan het bedrag en de voorwaarden van toepassing bij koninklijk besluit worden vastgesteld.

§ 2. De Koning bepaalt ook de voorwaarden waaronder de Rijksdienst voor sociale zekerheid de werkgever vrijstelling of vermindering mag verlenen van de vaste vergoeding, de bijdrageopslag en de verwijlinteressen. »

B.1.2. Het koninklijk besluit van 28 november 1969, dat ter uitvoering van de voormelde wet van 27 juni 1969 werd uitgevaardigd, heeft het bedrag van de opslagen en van de verwijlinteressen bepaald (artikel 54) en de gevallen en de mate waarin de R.S.Z. ervan kan afzien (artikel 55).

B.2. De rechter vraagt het Hof of het met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet bestaanbaar is dat de bestrafte werkgevers ingevolge de in het geding zijnde bepaling een beroep wordt ontzegd voor een rechter die gemachtigd is tot een « controle » van de hoegrootheid en van de wettigheid zowel van de sanctie als van de verzaking eraan. Volgens de verwijzende rechter zou de bijdrageopslag een strafrechtelijk karakter kunnen hebben in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in de zin van

artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre zij een repressieve en preventieve functie heeft.

Uit het feit dat de vraag paragraaf 2 van de in het geding zijnde bepaling betreft, blijkt - zoals de gegevens van de zaak en de motivering van het verwijzingsvonnis bevestigen - dat de vraag voornamelijk op de verzaking betrekking heeft.

B.3. De Ministerraad beweert dat het Hof niet bevoegd is op de prejudiciële vraag te antwoorden omdat zij in werkelijkheid slaat op de wettigheid van het koninklijk besluit tot uitvoering van de in het geding zijnde bepaling en op de wettigheid van het reglement tot uitvoering van dat koninklijk besluit.

Het Hof stelt vast dat artikel 28, § 2, zelf bepaalt dat de R.S.Z. voor de in het geding zijnde sommen « vrijstelling of vermindering mag verlenen » en dat de verwijzende rechter die bepaling in die zin interpreteert dat zij een rechter niet toestaat over de aldus genomen beslissing controle uit te oefenen.

De exceptie van onbevoegdheid wordt verworpen.

B.4. Noch de verwijlntresten, noch de verhoging waarbij de door of krachtens de wet aangegeven beperkingen in acht worden genomen, waarin werd voorzien rekening houdend met het niet renderend geld en de door de wanbetalers veroorzaakte administratiekosten, vervullen een repressieve functie want zij worden verklaard door de zorg van de wetgever om de forfaitair geraamde schade te vergoeden. Daaruit volgt dat de vraag of de maatregel vatbaar is voor een jurisdictionele toetsing als straf niet aan de orde is.

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 Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 22 januari 2003.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior