RAAD VAN STATE
3 -12- 1986

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 november 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. ... "tot wijziging van artikel 7, § 11, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders", heeft op 20 november 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 14 novembre 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "modifiant l'article 7, § 11, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs", a donné le 20 novembre 1986 l'avis suivant :

I.

1. Het ontworpen koninklijk besluit strekt in hoofdzaak ertoe de beslechting van geschillen in verband met de werkloosheidsuitkeringen gedeeltelijk anders te doen verlopen dan thans het geval is.

Principieel blijft de bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken behouden. Die bevoegdheid is thans geregeld bij de artikelen 7, § 11, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der werknemers en 580, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek.

Het ontworpen besluit beoogt evenwel een uitzonderlijke regeling in te voeren, die zou gelden voor de beslechting van geschillen in verband met de schorsing van het recht op werkloosheidsuitkeringen, welke schorsing kan uitgesproken worden wegens overschrijding van een bepaalde duur van de werkloosheid.

Volgens die nieuwe regeling zouden de geschillen met betrekking tot door de Koning te bepalen "objectieve" criteria en gegevens aan de arbeidsrechtbank moeten voorgelegd worden, al dan niet na een voorafgaand "beroep" bij de ambtenaar die de schorsing heeft uitgesproken, terwijl de geschillen met betrekking tot eveneens door de Koning te bepalen "subjectieve" criteria en gegevens zouden moeten voorgelegd worden aan een "Nationale Administratieve Commissie", zijnde een administratief rechtscollege dat krachtens het ontworpen besluit door de Koning zou opgericht en samengesteld worden.

2. Naast deze nieuwe geschillenregeling bevat het ontworpen besluit enkele materieelrechtelijke bepalingen, die verband houden met de wijze waarop de schorsing van het recht op werkloosheidsuitkeringen nader moet bepaald worden, en met de gevolgen die aan een dergelijke schorsing kunnen gehecht worden.

II.

1. Het ontworpen besluit steunt op artikel 1, 3°, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning. Die bepaling luidt als volgt :

"Artikel 1. Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën, de bevordering van de tewerkstelling, alsmede het financieel evenwicht, de beheersing van de uitgaven en de beveiliging van de stelsels van de sociale zekerheid, kan de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten alle nuttige maatregelen nemen ten einde :

(.....)

3° de reglementering, de financiering, de organisatie, de werking en de controle van de verschillende stelsels en sectoren van de sociale zekerheid aan te passen of te wijzigen, erover wakend dat, wat de vervangingsinkomens en andere sociale vergoedingen betreft, de koopkracht van de minstbegoeden integraal beveiligd wordt en zonder afbreuk te doen aan de fundamentele beginselen en doelstellingen van de sociale zekerheid, gebaseerd op de verzekering en de solidariteit".

.../...

2. Vooraleer in te gaan op de vraag of die bepaling de Koning machtigt om de regeling van geschillen inzake werkloosheidsuitkeringen te wijzigen, dient herinnerd te worden aan een aantal grondwettelijke beginselen met betrekking tot de organisatie van de rechtsbedeling.

Artikel 92 van de Grondwet bepaalt dat geschillen over "burgerlijke rechten" bij uitsluiting behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken van de rechterlijke orde. Artikel 93 bepaalt dat ook geschillen over "politieke rechten" behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken van de rechterlijke orde, "behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen".

Beide bepalingen bevatten, in hun samenhang beschouwd, een exhaustieve bevoegdheidsverdeling tussen de gewone rechtbanken en de overige rechtscolleges, minstens voor zover het gaat om het contentieux der subjectieve rechten.

Een eerste belangrijke vraag die dient onderzocht te worden, is of de geschillen over de schorsing van het recht op werkloosheidsuitkeringen, zoals bedoeld in het ontwerp, behoren tot het in de Grondwet aldus omschreven contentieux der subjectieve rechten.

Om die vraag te kunnen beantwoorden, moet gekeken worden naar het werkelijk voorwerp van het geschil. Indien de eiser aan de rechter de erkenning vraagt van een recht waarvan de voorwaarden van toekenning uitsluitend door of krachtens de wet zijn bepaald, zonder dat die toekenning af-

hangt van enige discretionaire beoordeling van het bestuur, dan heeft het geschil betrekking op een subjectief recht (zie H. Lenaerts, conclusie voor Cass. 17 mei 1978, Arr. Cass., 1978, (1082), 1084). Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de overheid kan beslissen het subjectief recht, onder bepaalde voorwaarden, te beperken of de betrokkene ervan uit te sluiten (F. Dumon, conclusie voor Cass. 29 januari 1981, Arr. Cass., 1980-81, (584), 588-589).

Anders is het gesteld wanneer het geschil betrekking heeft op een recht waarvan het al dan niet bestaan en de toekenning zelf afhangt van een administratieve beslissing : indien hij die aanspraak maakt op dat recht, een geschil met betrekking tot een weigeringsbeslissing aanbrengt, kan hij zich niet beroepen op een subjectief recht en heeft het geschil daar dus geen betrekking op (zie F. Dumon, o.c., 587-588).

Te dezen moet vastgesteld worden "dat artikel 7, § 1, eerste lid, littera i, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, aan de onvrijwillig werklozen een subjectief recht op uitkeringen verleent, onder de door de Koning te bepalen voorwaarden" (Cass. 18 mei 1981, Arr. Cass., 1980-81, 1077; Cass. 22 juni 1981, Arr. Cass. 1980-81, 1228; Cass. 21 september 1981, Arr. Cass. 1981-82, 108). De Rijksdienst voor arbeidsvoorziening heeft immers geen discretionaire macht om de uitkeringen al dan niet toe te kennen; hij is enkel bevoegd om de feitelijke omstandigheden te beoordelen en om aldus na te gaan of de voorwaarden vervuld zijn (Over het onderscheid tussen de discretionaire toekenning van een recht en een feitelijke beoordelingsbevoegdheid, zie H. Lenaerts, o.c., 1084).

Een overheidsbeslissing die een beperking aan dat recht brengt, is te beschouwen als een inmenging in het bedoelde subjectief recht. Dit is onder meer het geval met een schorsing van het recht op uitkeringen, zoals in het ontwerp bedoeld. Een vordering tot vernietiging of hervorming van die schorsingsbeslissing heeft essentieel de erkenning van dat recht tot voorwerp : ook al wordt de vordering ingesteld onder de vorm van een verzoek tot vernietiging of hervorming, zij strekt tot het opnieuw verkrijgen van het recht op uitkeringen dat door de overheid geschorst werd (raadpleeg, in verband met een vordering tot vernietiging van een beslissing waarbij aan een werkloze het recht op werkloosheidsuitkeringen werd ontzegd, H. Lenaerts, conclusie vóór Cass. 18 juni 1984, R.W., 1984-85, (1022), 1023).

Uit het voorgaande volgt meteen dat geschillen als die waarvoor in het ontworpen besluit een specifieke regeling wordt uitgewerkt, behoren tot het contentieux der subjectieve rechten in de zin van de artikelen 92 en 93 van de Grondwet.

3. De volgende vraag die moet beantwoord worden, is of de betrokken rechten "burgerlijk" dan wel "politiek" zijn.

Op die vraag heeft het Hof van Cassatie een ondubbelzinnig antwoord gegeven in zijn arrest van 21 december 1956. Bij dat arrest besliste het Hof dat het recht op werklozensteun begrepen is onder de "politieke" rechten, in de zin van artikel 93 van de Grondwet (Cass. 21 december 1956, Arr. Verbr., 1957, 279 en, met conclusie advocaat-generaal W.J. Ganshof van der Meersch, Pas., 1957, I, 430. In dezelfde zin, eveneens in verband met het recht op werkloosheidsuitkeringen, Cass. 31 oktober 1963, Pas., 1964, I, 233).

Overeenkomstig artikel 93 van de Grondwet horen geschillen betreffende de bedoelde rechten in beginsel tot de bevoegdheid van de gewone rechter, maar de wet kan hiervan afwijken en de bevoegdheid ter zake opdragen aan administratieve rechtscolleges. Aldus was, vóór de invoering van het Gerechtelijk Wetboek, de Commissie van beroep inzake werkloosheid bevoegd inzake geschillen betreffende de rechten ontstaan uit de werkloosheidsregeling (Over het jurisdictioneel karakter van die commissie, zie Cass. 5 december 1973, Arr. Cass., 1974, 388).

Het Gerechtelijk Wetboek heeft die afwijkende regeling opgeheven en bijna het ganse sociale-zekerheidscontentieux overgeheveld naar de hoven en rechtbanken, meer bepaald de arbeidsgerechten, zonder dat hierdoor de kwalificatie van de sociale zekerheidsrechten werd gewijzigd.

4. Naast de artikelen 92 en 93 van de Grondwet, die uitsluitend betrekking hebben op het contentieux der "subjectieve rechten", dient nog melding te worden gemaakt van artikel 94 van de Grondwet, dat een meer algemene draagwijdte heeft.

Volgens die laatste bepaling kan "geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan ... worden ingesteld dan krachtens een wet".

Op grond van die bepaling kan een administratief rechtscollege slechts opgericht worden bij wet, of minstens, bij een koninklijk besluit dat kan steunen op een uitdrukkelijke machtiging door de wet (W.J. Ganshof van der Meersch, conclusie vóór Cass., 21 december 1956, Pas., 1957, I, (431), 461-462).

III.

1. Het voorliggend ontwerp onttrekt in de eerste plaats een bepaalde bevoegdheid aan de arbeidsgerechten, met name de bevoegdheid om te oordelen over geschillen betreffende de schorsing van het recht op werkloosheidsuitkeringen, althans voor zover het gaat om de beoordeling van zogenaamde "subjectieve criteria en gegevens".

Zoals gezegd, behoren die geschillen tot het toepassingsgebied van artikel 93 van de Grondwet. Krachtens die bepaling komt het uitsluitend aan de wetgever toe om de beslechting van dergelijke geschillen te onttrekken aan de bevoegdheid van de gewone rechter. Daar het aldus gaat om een aan de wetgever voorbehouden materie, kan de bevoegdheid ter zake in beginsel niet aan de Koning worden overgedragen. De Raad van State gedoogt nochtans dat de Koning op grond van Hem toegekende bijzondere machten ook op dergelijke terreinen treedt, voor zover de wetgever Hem daartoe uitdrukkelijk de macht heeft verleend (vergelijk, in verband met de krachtens artikel 17 van de Grondwet aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid om het openbaar onderwijs op kosten van de Staat te regelen, Raad van State, 23 oktober 1985, De Jonghe en anderen, nr. 25.763, overwegingen 6.2. tot en met 6.5.).

De wet van 27 maart 1986, in het bijzonder artikel 1, 3°, bevat evenwel geen bepaling waarbij de Koning wordt gemachtigd enige bevoegdheid aan de arbeidsgerechten te onttrekken.

Om te beginnen is daarvan in de tekst zelf van de wet geen sprake. De Raad van State heeft er trouwens op gewezen dat de machtiging, verleend bij artikel 1, 3°, "niet

.../...

alleen zeer ruim maar ook vaag (is)" (advies van 31 december 1985 - 3 januari 1986, Gedr. St., Kamer, 1985-86, nr. 128-1, (11), 20). Bovendien is over een dergelijke maatregel met geen woord gerept tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet (zie, in verband met artikel 1, 3°, van de wet, de memorie van toelichting, Gedr. St., Kamer, 1985-86, nr. 128-1, 6; het verslag van de heren le Hardy de Beaulieu en Vermeiren, o.c., nr. 128-17, 253-281; de besprekingen in openbare vergadering van de Kamer, Parl. Hand., Kamer, 1985-86, 27 februari 1986, 562-570; het verslag van de heren Hatry en Van houtte, Gedr. St., Senaat, 1985-86, nr. 176-2, 95-110; de besprekingen in de openbare vergadering van de Senaat, Parl. Hand., Senaat, 1985-86, 25 maart 1986, 735-745, en 26 maart 1986, 748-753).

In het verslag aan de Koning bij het ontworpen besluit wordt in het betrokken verband enkel opgemerkt dat de wet van 27 maart 1986 kan ingeroepen worden "omdat begrotingsimperatieven het noodzakelijk maken de reglementering aan te passen betreffende de vervangingsinkomens toegekend aan bepaalde werklozen van lange duur.". Die vage motieven zijn volstrekt onvoldoende om een wijziging in de regeling van geschillen te verantwoorden.

Het ontworpen besluit, dat een aangelegenheid regelt die krachtens artikel 93 van de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden, is derhalve, bij gebreke van een uitdrukkelijke machtiging in de wet van 27 maart 1986, zonder rechtsgrond.

.../...

2. Het ontworpen besluit onttrekt niet enkel een bepaalde bevoegdheid aan de gewone rechtbanken, het roept daarenboven een nieuw administratief rechtscollege in het leven, waaraan het de bedoelde bevoegdheid opdraagt.

Ook in dit opzicht is noch in de tekst zelf van de wet, noch in de parlementaire voorbereiding één concreet aanknopingspunt terug te vinden.

Zoals de Raad van State al opmerkte, in verband met een ontwerp van genummerd koninklijk besluit waarbij onder meer een "Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen" zou ingesteld worden, is de Koning, bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling die Hem toestaat een administratief rechtscollege op te richten, ingevolge artikel 94 van de Grondwet niet bevoegd om zulks te doen (advies nr. L. 17.451/2/V van 30 juli 1986) (1).

In dit opzicht is het ontwerp derhalve eveneens zonder rechtsgrond.

.../...

---

(1) "Bovendien stelt het ontwerp in hoofdstuk II een Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen in. Dit nieuwe lichaam is een administratief rechtscollege dat een garantie biedt voor de kandidaat-vluchtelingen. Toch is het instellen van een dergelijk rechtscollege niet in te passen in een van de aangelegenheden, en beantwoordt het ook niet aan een van de doelstellingen, waarvoor de Koning bijzondere machten heeft ontvangen. Bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling die de Koning toestaat een administratief rechtscollege in te stellen, is Hij ingevolge artikel 94 van de Grondwet niet bevoegd om zulks te doen".

IV.

1. Afgezien van het ontbreken van rechtsgrond voor dit ontwerp, kan de Raad van State niet voorbijgaan aan de inhoud ervan, met name aan de ontworpen regeling die ertoe zou leiden dat de bevoegdheid om over de wetmatigheid van een overheidsbeslissing te oordelen, verdeeld wordt over twee verschillende instanties, elk voor verschillende aspecten van die ene beslissing.

Onmiddellijk dient opgemerkt te worden dat die bevoegdheidsverdeling steunt op bijzonder vage criteria : de arbeidsgerechten zijn bevoegd voor het onderzoek van middelen gesteund op "objectieve criteria en gegevens", terwijl de Nationale Administratieve Commissie bevoegd is voor het onderzoek van middelen gesteund op "subjectieve criteria en gegevens". De verdere precisering van die begrippen wordt aan de Koning overgelaten. Aldus wordt de macht om de bevoegdheid van rechtscolleges te bepalen, praktisch volledig aan de Koning opgedragen, hetgeen al strijdig lijkt met de regels vervat in de artikelen 8 en 94 van de Grondwet.

Verder hoeft het geen betoog dat het toekennen van een deel van de bevoegdheid aan twee verschillende instanties, niet bevorderlijk is, noch voor de eenvoud, noch voor de eenheid van de rechtspleging. Op zichzelf is zulks bovendien een bron van vergissingen voor de rechtzoekenden en, waarschijnlijk, van vertragingen.

.../...

Heel wat rechtzoekenden zullen trouwens niet begrijpen dat zij hun zaak (dit wil zeggen de erkenning van hun recht op een werkloosheidsuitkering) bij de ene instantie winnen en ze bij de andere verliezen. Overigens kan men opmerken dat het ontwerp zwijgt over het oplossen van een mogelijke tegenstrijdigheid in de onderscheiden jurisdictionele beslissingen. Om al die redenen is het "opsplitsen" van de jurisdictionele bevoegdheid, zoals in het voorliggende ontwerp wordt voorgesteld, een te verwerpen procédé.

2. Het overhevelen van een gedeelte van het sociale-zekerheidscontentieux naar een bijzonder rechtscollege druist bovendien in tegen een van de basisopties die aan de gerechtelijke hervorming van 1967 ten grondslag lagen (raadpleeg, in verband met de discussies die geleid hebben tot de oprichting van de arbeidsgerechten, J. Petit, Arbeidsgerechten en sociaal procesrecht, A.P.R., Gent, 1980, pp. 42-53, nrs. 82-100).

In zijn verslag merkte de Koninklijke Commissaris voor de gerechtelijke hervorming immers uitdrukkelijk op dat de verscheidenheid van procedures voor de beslechting van sociale zekerheidsgeschillen tot talrijke nadelen aanleiding gaf. In het bijzonder leidde die verscheidenheid tot uiteenlopende interpretaties, en maakte zij een samenhangende, globale rechtspraak over de sociale zekerheid onmogelijk (Ch. Van Reepinghen, verslag over de gerechtelijke hervorming, Parl. St., Senaat, 1963-64, nr. 60, 57-59). Om die reden werd gestreefd naar een hergroepering van de verschillende bevoegdheden bij één rechtsmacht. Voornamelijk omdat de gewone rechtbanken de meeste waarborgen bieden onder meer door hun samenstelling en hun werking, werd die aldus geconcentreerde bevoegdheid aan de arbeidsgerechten toebedeeld (zie, in het bijzonder, Ch. Van Reepinghen, o.c., 64-65).

Het ontworpen besluit wijkt van die beleidsopvatting af en zet een stap terug in de richting van de toestand zoals die bestond vóór de invoering van het Gerechtelijk Wetboek. Er wordt evenwel geen enkele verklaring gegeven voor die terugtred. Het hoeft geen betoog dat de bedoelde afwijking tot dezelfde nadelen dreigt aanleiding te geven als die waarop de Koninklijke Commissaris voor de gerechtelijke hervorming destijds de aandacht vestigde.

V.

Uit de voorgaande opmerkingen en beschouwingen mag blijken, eensdeels, dat het ontwerp in de bijzondere machtenwet van 27 maart 1986 geen rechtsgrond kan vinden in zover het een bevoegdheid aan de arbeidsgerechten onttrekt en in de oprichting van een administratief rechtscollege voorziet, anderdeels en in het algemeen, dat een opsplitsing van jurisdictionele bevoegdheid in de regel hoort te worden vermeden.

Naast die geschillenregeling bevat het ontwerp, zoals boven al is opgemerkt, ook materieelrechtelijke bepalingen.

Artikel 7, § 11, tweede lid, van de besluitwet van 28 december 1944, zoals dit bij artikel 1 van het ontwerp zou vervangen worden, machtigt de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, de voorwaarden en nadere regelen te bepalen van de schorsing van het recht op werkloosheidsuitkeringen wegens overschrijding van de duur van de werkloosheid.

.../...

Artikel 2 van het ontworpen besluit machtigt de Koning bovendien om de werklozen waarvan het recht op werkloosheidsuitkeringen geschorst is, "(gelijk te stellen) met volledige werkloze (lees : volledig werklozen) die uitkeringen genieten voor alle dagen van de week, voor wat betreft tewerkstellingsprogramma's en tewerkstellingsmaatregelen".

Deze beide bepalingen zijn zo nauw met de hierboven onderzochte geschillenregeling verbonden, dat een verder onderzoek ervan voorbarig is.

I.

1. L'arrêté royal en projet vise essentiellement à organiser le règlement des litiges relatifs aux allocations de chômage selon une procédure qui diffère en partie de celle qui est applicable actuellement.

En principe, la compétence des tribunaux du travail est maintenue. Cette compétence est actuellement réglée par les articles 7, § 11, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, et l'article 580, 2°, du Code judiciaire.

L'arrêté en projet entend toutefois introduire un régime exceptionnel pour le règlement des litiges relatifs à la suspension du droit aux allocations de chômage qui peut être prononcée lorsque le chômage dépasse une certaine durée.

Dans le nouveau système, les litiges relatifs aux critères et données "objectifs" déterminés par le Roi, doivent être soumis au tribunal du travail, éventuellement après un "recours" préalable auprès du fonctionnaire ayant prononcé la suspension. D'autre part, les litiges relatifs aux critères et données "subjectifs", qui seront également déterminés par le Roi, devraient être portés devant une "Commission administrative nationale", juridiction administrative qui serait créée et composée par le Roi en vertu de l'arrêté en projet.

.../...

2. Outre ce nouveau règlement des litiges, l'arrêté en projet comporte certaines dispositions de droit matériel qui ont trait à la manière dont la suspension du droit aux allocations de chômage devra être précisée, et aux effets qui peuvent être attachés à cette suspension.

II.

1. L'arrêté en projet se fonde sur l'article ler, 3°, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi. Cette disposition s'énonce comme suit :

> "Article ler. Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques, la promotion de l'emploi, ainsi que l'équilibre financier, la maîtrise des dépenses et la sauvegarde des régimes de sécurité sociale, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :
>
> (.....)
>
> 3° d'adapter ou de modifier la réglementation, le financement, l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des différents régimes et secteurs de sécurité sociale en veillant, en ce qui concerne les revenus de remplacement et autres allocations sociales, à sauvegarder intégralement le pouvoir d'achat des personnes les moins favorisées et sans porter atteinte aux principes et objectifs fondamentaux de la sécurité sociale, fondés sur l'assurance et la solidarité".

2. Avant d'examiner plus avant la question de savoir si cette disposition habilite le Roi à modifier le règlement des litiges en matière d'allocations de chômage, il y a lieu de rappeler certains principes constitutionnels relatifs à l'organisation de l'administration de la justice.

L'article 92 de la Constitution dispose que les contestations qui ont pour objet des "droits civils" sont exclusivement du ressort des tribunaux de l'ordre judiciaire. L'article 93 dispose que les contestations qui ont pour objet des "droits politiques" sont également du ressort des tribunaux de l'ordre judiciaire, "sauf les exceptions établies par la loi".

Combinées, ces deux dispositions comportent une répartition exhaustive des compétences entre les tribunaux ordinaires et les autres juridictions, du moins pour autant qu'il s'agisse du contentieux des droits subjectifs.

Une première question importante est celle de savoir si les litiges relatifs à la suspension du droit aux allocations de chômage, visés par le projet, relèvent du contentieux des droits subjectifs ainsi défini par la Constitution.

Pour répondre à cette question, il faut avoir égard à l'objet réel du litige. Si le demandeur sollicite du juge la reconnaissance d'un droit dont les conditions d'octroi sont exclusivement déterminées par la loi ou en vertu de celle-ci, sans que cet octroi ne dépende de quelque appréciation discrétionnaire de l'administration, le litige porte sur un droit subjectif (voir H. Lenaerts, conclusions avant Cass. 17 mai 1978, Arr. Cass., 1978, (1082), 1084).

.../...

Le fait que l'autorité puisse décider que, dans certaines conditions, le droit subjectif sera limité ou que l'intéressé en sera exclu, n'y change rien (F. Dumon, conclusions avant Cass. 29 janvier 1981, Bull. Arr. Cass. 1980-1981, (565), 569-570).

Il n'en va pas de même lorsque le litige porte sur un droit dont l'existence ainsi que l'octroi même dépendent d'une décision administrative : si celui qui réclame ce droit, soulève un litige concernant une décision de refus, il ne peut se prévaloir d'un droit subjectif et le litige, dès lors, ne porte pas sur cet objet (voir F. Dumon, o.c., 569-570).

En l'occurrence, il y a lieu de constater "que l'article 7, § 1er, alinéa 1er, i, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, accorde aux chômeurs involontaires un droit subjectif aux allocations de chômage, dans les conditions déterminées par le Roi". (Cass. 18 mai 1981, Bull. .Arr. Cass., 1981, 1078; Cass. 22 juin 1981, Bull. Arr. Cass., 1981, 1217, Cass. 21 septembre 1981, Bull. Arr. Cass. 1982, I, 104). L'Office national de l'emploi ne dispose pas, en effet, d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser les allocations; il est uniquement compétent pour apprécier les circonstances de fait et pour vérifier ainsi si les conditions sont remplies. (Sur la distinction entre l'octroi discrétionnaire d'un droit et le pouvoir d'appréciation de fait, voir H. Lenaerts, o.c., 1084).

.../...

Une décision de l'autorité qui met une restriction à ce droit doit être considérée comme une ingérence dans le droit subjectif. C'est le cas notamment d'une suspension du droit aux allocations telle que l'entend le projet. Une demande tendant à faire annuler ou réformer cette décision de suspension a essentiellement pour objet la reconnaissance de ce droit : même introduite sous la forme d'une requête en annulation ou en réformation, la demande vise à recouvrer le droit aux allocations que l'autorité a suspendu. (En ce qui concerne la demande en annulation d'une décision privant un chômeur du droit aux allocations de chômage, voyez H. Lenaerts, conclusions avant Cass. 18 juin 1984, R.W., 1984-85, (1022), 1023).

Il résulte directement de ce qui précède que les litiges du genre de ceux pour lesquels l'arrêté en projet a mis au point un régime spécifique, relèvent du contentieux des droits subjectifs au sens des articles 92 et 93 de la Constitution.

3. La question à laquelle il faut répondre ensuite est celle de savoir si les droits considérés sont des droits "civils" ou des droits "politiques".

La Cour de Cassation a apporté à cette question, une réponse claire et nette dans son arrêt du 21 décembre 1956. Par cet arrêt, la Cour a jugé que le droit aux allocations de chômage est compris parmi les droits visés à l'article 93 de la Constitution sous les termes "droits politiques" (Cass. 21 décembre 1956, Bull. Arr. Cass., et, conclusions de l'avocat général W.J. Ganshof van der Meersch, Pasic., 1957, I, 430. Voir dans le même sens, également en ce qui concerne le droit aux allocations de chômage, l'arrêt Cass. 31 octobre 1963, Pasic., 1964, I, 233).

Conformément à l'article 93 de la Constitution, les contestations relatives aux droits considérés sont en principe du ressort du juge ordinaire. La loi peut toutefois déroger à ce principe et donner compétence en la matière à des juridictions administratives. Ainsi, avant l'instauration du Code judiciaire, la Commission d'appel en matière de chômage était-elle compétente pour les litiges concernant les droits résultant de la réglementation relative au chômage. (Sur le caractère juridictionnel de cette commission, voir Cass. 5 décembre 1973, Bull. Arr. Cass., 1974, 369).

Le Code judiciaire a abrogé ce régime dérogatoire et a transféré presque tout le contentieux de la sécurité sociale aux cours et aux tribunaux, plus particulièrement aux juridictions du travail, sans que la qualification des droits en matière de sécurité sociale en ait été modifiée.

4. Outre les articles 92 et 93 de la Constitution, qui concernent exclusivement le contentieux des "droits subjectifs", il y a lieu de mentionner l'article 94 de la Constitution, qui a une portée plus générale.

Aux termes de cette dernière disposition "nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi".

En vertu de cette disposition, une juridiction administrative ne peut être créée que par une loi, ou doit l'être, à tout le moins, par un arrêté royal qui puisse se fonder sur une habilitation expresse du législateur (W.J. Ganshof van der Meersch, conclusions avant Cass., 21 décembre 1956, Pasic., 1957, I, (431), 461-462).

III.

1. En premier lieu, le présent projet soustrait aux tribunaux du travail une compétence déterminée, celle de juger les litiges relatifs à la suspension du droit aux allocations de chômage, du moins dans la mesure où il s'agit de l'appréciation des critères et données dits "subjectifs".

Comme il a déjà été dit, ces litiges entrent dans le champ d'application de l'article 93 de la Constitution. En vertu de cette disposition, c'est exclusivement au législateur qu'il appartient de soustraire à la compétence du juge ordinaire le règlement de tels litiges. Dès lors qu'il s'agit d'une matière réservée au législateur, le pouvoir de régler celle-ci ne peut pas, en principe, être délégué au Roi. Le Conseil d'Etat admet néanmoins que le Roi intervienne également dans de tels domaines en vertu des pouvoirs qui Lui seraient attribués, pour autant que le législateur L'y ait expressément habilité (voir par exemple, en ce qui concerne le pouvoir de régler l'enseignement public aux frais de l'Etat, réservé au législateur en vertu de l'article 17 de la Constitution, l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 octobre 1985, De Jonghe et consorts, n° 25.763, considérants 6.2 à 6.5.).

Or, la loi du 27 mars 1986, en particulier l'article 1er, 3°, ne contient aucune disposition habilitant le Roi à soustraire une quelconque compétence aux tribunaux du travail.

Tout d'abord, il n'en est pas question dans le texte même de la loi. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs fait remarquer que l'habilitation donnée par l'article 1er, 3°, est "non seulement ... très large, mais ... aussi assez vague" (avis des

.../...

31 décembre 1985 et 3 janvier 1986, Doc., Chambre, 1985-86, n° 128-1, (11), 20). Ensuite, les travaux préparatoires de la loi sont muets au sujet d'une telle mesure (voir, en ce qui concerne l'article 1er, 3°, de la loi, l'exposé des motifs, Doc., Chambre 1985-86, n° 128-1, 6; le rapport de MM. le Hardy de Beaulieu et Vermeiren, o.c., n° 128-17, 253-281; les débats en séance publique de la Chambre, Ann. parl., Chambre, 1985-86, 27 février 1986, 562-570; le rapport de MM. Hatry et Van houtte, Doc., Sénat, 1985-86, n°176-2, 95-110; les débats en séance publique du Sénat, Ann. parl., Sénat, 1985-86, 25 mars 1986, 735-745, et 26 mars 1986, 748-753).

Le rapport au Roi qui accompagne l'arrêté en projet se borne, en ce qui concerne l'aspect envisagé ici, à relever que la loi du 27 mars 1986 peut être invoquée "étant donné que les impératifs budgétaires nécessitent d'adapter la réglementation en ce qui concerne les revenus de remplacement octroyés à certains chômeurs de longue durée". Cette motivation vague est absolument insuffisante pour justifier une modification du règlement des litiges.

L'arrêté en projet, qui règle une matière que l'article 93 de la Constitution réserve au législateur, est dès lors dépourvu de fondement légal à défaut d'habilitation expresse dans la loi du 27 mars 1986.

2, Non seulement l'arrêté en projet soustrait aux tribunaux ordinaires une compétence déterminée, il crée en outre une nouvelle juridiction administrative, à laquelle il attribue cette compétence.

.../...

A cet égard non plus, on ne trouve aucun point de rattachement concret ni dans le texte même de la loi, ni dans ses travaux préparatoires.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a observé au sujet d'un projet d'arrêté royal numéroté qui prévoyait notamment la création d'une "Commission permanente de recours des réfugiés", le Roi, en application de l'article 94 de la Constitution, est incompétent pour créer une juridiction administrative à défaut d'une disposition expresse L'habilitant à le faire (avis n° L.17.451/2/V du 30 juillet 1986) (1).

Sur ce point aussi, le projet manque dès lors de fondement légal.

.../...

---

(1) "Au surplus, en son chapitre II, le projet crée une commission permanente de recours des réfugiés. Ce nouvel organisme est une juridiction administrative qui constitue une garantie pour les candidats réfugiés. Toutefois, la création d'une telle juridiction n'entre dans aucune des matières et ne correspond à aucun des buts pour lesquels le Roi a reçu des pouvoirs spéciaux. A défaut de disposition expresse L'autorisant à créer une juridiction administrative, le Roi est, en application de l'article 94 de la Constitution, incompétent pour ce faire".

IV.

1. Abstraction faite du défaut de fondement légal, le Conseil d'Etat ne peut rester inattentif au contenu même du projet, - notamment à celles de ses dispositions dont il résulterait que la compétence de vérifier la légalité d'une décision des pouvoirs publics serait répartie entre deux juridictions différentes, chargées chacune de connaître d'aspects différents de cette seule et même décision.

Il convient d'observer dès l'abord que cette répartition de compétences repose sur des critères particulièrement vagues : les tribunaux du travail seraient compétents pour examiner les moyens fondés sur des "critères et données objectifs", la Commission administrative nationale pour examiner les moyens fondés sur des "critères et données subjectifs". Le soin de préciser ces notions est laissé au Roi. Le pouvoir de déterminer la compétence de certaines juridictions est ainsi presqu'entièrement confié au Roi, ce qui paraît déjà contraire aux règles énoncées aux articles 8 et 94 de la Constitution.

Il va sans dire, par ailleurs, que la répartition d'une compétence entre deux juridictions différentes ne contribue ni à la simplicité, ni à l'unité de la procédure. En outre, elle est en soi source d'erreurs pour les justiciables et cause probable de retards.

.../...

Beaucoup de justiciables comprendront mal, par ailleurs, que la cause (qui est celle de la reconnaissance de leur droit à une allocation de chômage) soit gagnée devant l'une des juridictions et perdue devant l'autre. Il convient d'observer au demeurant que le projet est muet quant à la solution de l'éventuelle contrariété des différentes décisions juridictionnelles. Pour tous ces motifs, la "scission" de la compétence juridictionnelle, telle qu'elle est proposée dans le présent projet, est un procédé à proscrire.

2. Le transfert d'une partie du contentieux de la sécurité sociale à une juridiction spéciale irait en outre à l'encontre d'une des options de base qui ont présidé à la réforme judiciaire de 1967 (cf., au sujet des discussions qui ont conduit à la création des tribunaux du travail, J. Petit, Arbeidsgerechten en sociaal procesrecht, A.P.R., Gand, 1980, pp. 42-53, n°s 82-100).

Dans son rapport, le Commissaire royal à la réforme judiciaire a,en effet, relevé expressément que la diversité des procédures pour le règlement du contentieux de la sécurité sociale entraînait de nombreux inconvénients. En particulier, elle menait à des interprétations divergentes et rendait impossible une jurisprudence globale et cohérente en matière de sécurité sociale (Ch. Van Reepinghen, rapport sur la réforme judiciaire, doc., Sénat, 1963-64, n° 60, 57-59). Telle est la raison pour laquelle l'on a cherché à regrouper les différentes compétences au sein d'un seul ordre de juridictions. Si la compétence ainsi concentrée a été attribuée aux tribunaux du travail, c'est

.../...

principalement parce que les tribunaux ordinaires offrent le plus de garanties, notamment en raison de leur composition et de leur fonctionnement (v. en particulier Ch. Van Reepinghen, o.c., 64-65).

S'écartant de cette conception, l'arrêté en projet marque un retour partiel vers la situation d'avant le Code judiciaire, sans qu'aucune explication n'en soit donnée. Il va sans dire que cette divergence risque de donner lieu aux mêmes inconvénients que ceux que le Commissaire royal à la réforme judiciaire avait dénoncés à l'époque.

V.

Les observations et les considérations émises ci-dessus montrent assez que le projet ne trouve pas de fondement légal dans la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986 en tant qu'il soustrait une compétence aux tribunaux du travail et prévoit la création d'une juridiction administrative. D'autre part, elles font également apparaître, d'une manière générale, qu'une scission de la compétence juridictionnelle doit en principe être évitée.

Outre des dispositions relatives au règlement du contentieux, le projet prévoit aussi, comme il a été relevé ci-avant, certaines dispositions de droit matériel.

.../...

L'article 7, § 11, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, tel qu'il serait remplacé par l'article 1er du projet, autorise le Roi à fixer par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les conditions et les modalités de la suspension du droit aux allocations de chômage pour cause de dépassement de la durée du chômage.

L'article 2 de l'arrêté en projet autorise le Roi en outre à "assimiler les chômeurs dont les droits au chômage sont suspendus ... à des chômeurs complets indemnisés pour tous les jours de la semaine, en ce qui concerne les programmes et mesures relatives à l'emploi".

Ces deux dispositions sont si étroitement liées au régime du contentieux examiné ci-avant qu'il serait prématuré de les soumettre à une analyse plus poussée.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur : kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame : staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame : griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. VERMEIRE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. LEMMENS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VERMEIRE.

Le rapport a été présenté par M. P. LEMMENS, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.