27 MAA 1962

KONINKRIJK BELGIE. Coordination(s) ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19e februari 1962 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het organiek besluit van de Regent van 26 mei 1945 betreffende de inrichting van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening", heeft de 1e maart 1962 het volgend advies gegeven:

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 19 février 1962, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 organique de l'Office national de l'emploi", a donné le 1er mars 1962 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt tot aanvulling van artikel 112 van het besluit van de Regent van 26 mei 1945 betreffende de inrichting van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening.

Volgens de aanhef vindt deze bepaling haar rechtsgrond in artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, gewijzigd bij de wetten van 14 juli 1951 en 14 februari 1961.

Men moet echter verwijzen naar de wet van 14 maart 1960 tot interpretatie en aanvulling van artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, en tot wijziging van de wet van 7 januari 1958 betreffende de fondsen voor bestaanszekerheid.

\+

\+ \+

Er wordt aan herinnerd, dat het besluit van de Regent van 26 mei 1945 klachtencommissies en een commissie van beroep opgericht en ingericht heeft, belast met de betwistingen betreffende de toelating van de werklozen tot het genot van de uitkeringen, en betreffende de omvang van hun rechten.

In een arrest van 21 december 1956 heeft het Hof van cassatie beslist, dat,"aangezien de klachtencommissies en de commissie van beroep, opgericht bij het

.../...

besluit van de Regent van 26 mei 1945, vanwege genoemd besluit de macht voor eigenlijke rechtspraak niet konden bekomen, de beslissingen van de commissies, ingeroepen in het verhaal, geen wettelijke waarde hebben en niet de autoriteit hebben van gewijsde zaak" (Cass., 21 december 1956, Pas. 1957, I, 430).

In hetzelfde arrest heeft het Hof van cassatie beslist, dat het recht op werkloosheidsuitkering een politiek recht is in de zin van artikel 93 van de Grondwet.

Dit arrest heeft tot het optreden van de wetgever geleid.

Artikel 1 van de wet van 14 maart 1960 interpreteert artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders "in die zin, dat het aan de Koning bevoegdheid heeft gegeven tot het instellen en inrichten van organen met eigenlijke rechtspraak inzake werkloosheid ...".

Artikel 1, tweede lid, bepaalde dat de klachtencommissies en de commissie van beroep, ingesteld bij het besluit van de Regent van 26 mei 1945, derhalve sedert hun instelling tot eigenlijke rechtspraak bevoegd waren en dat aan hun beslissingen gezag van het gewijsde was verbonden.

.../...

Artikel 2 van dezelfde wet luidt als volgt :

"Artikel 2.-

De instelling van de in artikel 1 bedoelde rechtscolleges doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van hoven en rechtbanken zoals deze omschreven is in de artikelen 92 en 93 van de Grondwet.

De vordering, door een persoon ingesteld vóór een dezer rechtscolleges, sluit de erkenning in van hun bevoegdheid.

De rechtspleging vóór deze rechtscolleges geschiedt op tegenspraak. Hun beslissingen moeten met redenen omkleed zijn en de zittingen zijn openbaar. De Koning bepaalt de formule van tenuitvoerlegging der beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan.

De beslissingen van deze rechtscolleges, in laatste aanleg gewezen, zijn vatbaar voor beroep tot vernietiging bij de Raad van State. In geval van vernietiging wordt de zaak naar de op een andere wijze samengestelde commissie van beroep verwezen. De commissie van beroep voegt zich naar de beslissingen van de Raad van State wat de rechtsvragen betreft waarover in het arrest uitspraak werd gedaan".

Artikel 112, eerste lid, van het organiek besluit van 21 mei 1955, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 27 december 1961, luidt als volgt :

.../...

"De geschillen over rechten, ontstaan uit de werkloosheidsreglementering, worden in eerste aanleg berecht door klachtencommissies en in beroep door een commissie van beroep".

De door het koninklijk besluit van 27 december 1961 aangebrachte wijziging betrof de vorm van de bepaling, zonder haar draagwijdte te wijzigen.

Het ontwerp strekt ertoe het artikel aan te vullen met een derde lid, dat als volgt zou luiden :

"Deze commissies zijn niet bevoegd uitspraak te doen over de beslissingen die door het beheerscomité werden genomen in toepassing van de bepalingen van artikel 77, derde lid".

Artikel 77 van het organiek besluit, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 26 september 1953 en 7 augustus 1956, bepaalt onder meer dat de werknemer om de werkloosheidsuitkering te kunnen genieten, wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil zonder werk en zonder bezoldiging moet zijn.

Het derde lid van hetzelfde artikel luidt als volgt :

"Worden niet beschouwd als van arbeid verstoken wegens omstandigheden onafhankelijk van hun wil, onder meer :

.../...

1° de werknemers die in staking of lock-out zijn, tenware zij bij toepassing der vigerende bepalingen in zake verzoening en arbitrage, door het beheerscomité met onvrijwillige werklozen werden gelijkgesteld;

2° (koninklijk besluit van 7 augustus 1956, artikel 1) - de werknemers wier werkloosheid het rechtstreeks of onrechtstreeks gevolg is van een staking, tenware ze door het beheerscomité met onvrijwillige werklozen werden gelijkgesteld ".

Volgens deze bepaling moet dus voor ieder individueel geval het beheerscomité oordelen of de werknemer die hetzij in staking of lock-out is, hetzij van arbeid verstoken is wanneer de werkloosheid het rechtstreeks of onrechtstreeks gevolg is van een staking, al dan niet met onvrijwillige werklozen dient te worden gelijkgesteld.

Deze beoordeling zal beslissend zijn voor de toekenning van de werkloosheidsuitkering.

In een beslissing van 7 februari 1961 heeft de commissie van beroep geoordeeld, dat de ter uitvoering van artikel 77, derde lid, 2°, door het beheerscomité genomen beslissing niet voor hoger beroep vatbaar was en dat de klachtencommissies onbevoegd waren om over een beroep tegen deze beslissing uitspraak te doen (beroep, 7 november 1961, B.T.S.Z., blz. 1249, nota van P. STORDEUR).

+

+ +

.../...

Uit artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 en uit de wet van 14 maart 1960 die dit artikel heeft geïnterpreteerd, moet worden afgeleid dat de wetgever het recht op werkloosheidsuitkering als een subjectief politiek recht heeft beschouwd dat, krachtens de artikelen 92, 93 en 94 van de Grondwet, niet aan het oordeel van een orgaan met eigenlijke rechtspraak mag onttrokken worden.

Weliswaar kan de kennisneming van een dusdanig geschil aan de hoven en rechtbanken door de aanvrager worden opgedragen, maar de bewoordingen van het eerste lid van artikel 2 van de wet van 14 maart 1960 wijzen er duidelijk op, dat in dit geval het geschil in zijn geheel aan de gewone rechter wordt toevertrouwd. Dit is trouwens een toepassing van het algemeen beginsel dat iedere rechtsbedeling beheerst, volgens hetwelk iedere rechter - de prejudiciële vragen waarover eerst een ander rechter uitspraak doet terzijde gelaten - over alle feitelijke en juridische bestanddelen van het geding te oordelen heeft.

Het is dan ook zeer de vraag of het huidig ontwerp de regel van rechterlijke bescherming en die van de eenheid van het geschil eerbiedigt.

De macht om rechtscolleges in te stellen en in te richten, wordt aan de Koning slechts verleend met dien verstande dat die organen, die in de plaats van de gewone rechter optreden, organen met eigenlijke rechtspraak belast zijn.

.../...

Dit houdt in, dat die colleges over alle feitelijke en juridische bestanddelen van de zaak uitspraak zullen doen.

Het door het ontwerp voorgestelde systeem van rechtsbedeling heeft tot gevolg, dat het rechtscollege de bevoegdheid zal missen over een beslissend feitelijk element - met name het onvrijwillig karakter van werkloosheid in geval van staking - uitspraak te doen.

De beoordeling van het bestuurscomité - dat geen rechtscollege is - zal op dit punt definitief en niet voor beroep vatbaar zijn, ook niet bij de Raad van State, daar deze, gelet op het bestaan van een georganiseerd beroep, niet bevoegd is wanneer noch de klachtencommissie, noch de commissie van beroep uitspraak hebben gedaan.

De beoogde uitschakeling van de bevoegdheid van het rechtscollege heeft tot gevolg, dat bij deze colleges geen rechterlijke bescherming meer bestaat voor de werkloze van wie het beheerscomité beweert dat hij niet kan worden beschouwd als van arbeid verstoken wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.

Weliswaar staat het de Koning vrij de bedoelde rechtscolleges niet in te richten en in te stellen. Dergelijke onthouding zou dan tot gevolg hebben, dat het geschil, op grond van artikel 93 van de Grondwet, tot de bevoegdheid van de gewone rechter zal behoren.

.../...

Richt de Koning nochtans een rechtscollege in, dan kan hij, op straffe van de jurisdictionele bescherming ongedaan te maken, de rechter niet verbieden te beslissen over een feitelijk element dat doorslaggevend is voor de oplossing van het geschil.

Mocht men voorhouden dat, over dit bepaald punt, altijd beroep bij de gewone rechter openstaat, dan rijst de vraag op welke juridische grondslag dit beperkte twistpunt aan dezes beoordeling zou kunnen worden onderworpen. De enige oplossing is dan, het geschil in zijn geheel, met toepassing van artikel 2 van de wet van 14 maart 1960, bij de gewone rechter aanhangig te maken.

Le projet tend à compléter l'article 112 de l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 organique de l'Office national de l'emploi.

Le préambule invoque comme fondement légal de cette disposition l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié par les lois des 14 juillet 1951 et 14 février 1961.

C'est toutefois la loi du 14 mars 1960 interprétant et complétant l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et modifiant la loi du 7 janvier 1958 concernant les fonds de sécurité d'existence qu'il importe de viser.

\+

\+ \+

Il est rappelé que l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 a créé et organisé des commissions de réclamation et une commission de recours chargées de trancher les litiges concernant l'admission des chômeurs au bénéfice des allocations et l'étendue de leurs droits.

Dans un arrêt du 21 décembre 1956, la Cour de cassation a décidé "que les commissions de réclamation et de recours créées par arrêté du Régent du 26 mai 1945 n'ayant pu tenir dudit arrêté pouvoir de juridiction contentieuse, les décisions de ces commissions, invoquées dans le pourvoi, sont dépourvues de valeur légale et n'ont pas l'autorité de la chose jugée (Cass. 21 décembre 1956, Pas. 1957, I, 430).

.../...

Le même arrêt affirme que le droit aux allocations de chômage constitue un droit politique au sens de l'article 93 de la Constitution.

Cet arrêt a suscité une intervention du législateur.

C'est ainsi que l'article 1er de la loi du 14 mars 1960 interprète l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs,"en ce sens qu'il a donné au Roi le pouvoir de créer et d'organiser des juridictions contentieuses en matière de chômage...",et dispose en son alinéa 2 que les commissions de réclamation et la commission de recours instituées par l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 organique de l'Office national du placement et du chômage ont, dès lors, pouvoir de juridiction contentieuse depuis leur création et que leurs décisions ont l'autorité de la chose jugée.

L'article 2 de la même loi est conçu en ces termes :

"Article 2.-

L'institution des juridictions visées à l'article 1er ne porte pas préjudice à la compétence des cours et tribunaux telle qu'elle est déterminée par les articles 92 et 93 de la Constitution.

.../...

L'action portée par une personne devant une de ces juridictions implique reconnaissance de sa compétence.

La procédure à suivre devant ces juridictions est contradictoire. Leurs décisions doivent être motivées et les audiences sont publiques. Le Roi détermine la formule exécutoire des décisions coulées en force de chose jugée.

Les décisions rendues en dernière instance par ces juridictions peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. En cas d'annulation, la cause est renvoyée devant la commission de recours autrement composée. La commission de recours se conforme à la décision du Conseil d'Etat sur les points de droit au sujet desquels l'arrêt s'est prononcé.

L'article 112, alinéa 1er, de l'arrêté organique du 21 mai 1955, modifié par arrêté royal du 27 décembre 1961, porte ce qui suit :

"Les litiges ayant pour objet des droits résultant de la réglementation en matière de chômage sont jugés en première instance par des commissions de réclamation et, au degré d'appel, par une commission d'appel".

La modification apportée par l'arrêté royal du 27 décembre 1961 était de pure forme et n'affectait point la portée de cette disposition.

.../...

Le projet tend à compléter l'article 112 précité par un alinéa 3 qui serait rédigé comme suit :

"Ces commissions ne sont pas compétentes pour statuer sur les décisions prises par le comité de gestion en application des dispositions de l'article 77, alinéa 3".

L'article 77 de l'arrêté organique, modifié par les arrêtés royaux des 26 septembre 1953 et 7 août 1956, dispose notamment que, pour être admissible au bénéfice des allocations de chômage, le travailleur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Il prévoit, d'autre part, en son alinéa 3 que :

"Ne sont pas considérés comme étant privés de travail par suite de circonstances indépendantes de leur volonté, notamment :

1° les travailleurs se trouvant en état de grève ou de lock-out à moins qu'ils aient été assimilés aux chômeurs involontaires par le comité de gestion, en application des dispositions en vigueur en matière de conciliation et d'arbitrage;

2° (arrêté royal du 7 août 1956, article 1er) - les travailleurs dont le chômage est la conséquence directe ou indirecte d'une grève, à moins qu'ils aient été assimilés aux chômeurs involontaires par le comité de gestion".

.../...

Suivant cette disposition, il incombe donc au comité de gestion d'apprécier dans chaque cas particulier si le travailleur qui se trouve en état de grève ou de lock-out ,ou qui est privé de travail alors que son chômage est la conséquence directe ou indirecte d'une grève, doit être assimilé ou non aux chômeurs involontaires.

Cette appréciation sera décisive pour l'octroi des allocations de chômage.

La commission de recours a estimé, par une décision du 7 février 1961, que la décision prise par le comité de gestion en application de l'article 77, alinéa 3, 2°, n'était pas susceptible d'appel et que les commissions de réclamation étaient dès lors incompétentes pour statuer sur l'appel d'une telle décision (Recours, 7 novembre 1961, R.B.S.S., p.1198, note de P.STORDEUR).

\+

\+ \+

Il y a lieu de déduire de l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et de la loi du 14 mars 1960 interprétant cet article, que le législateur considère le droit aux allocations de chômage comme un droit politique subjectif qui ne peut , en vertu des articles 92, 93 et 94 de la Constitution, être soustrait à l'appréciation d'une juridiction contentieuse.

.../...

Sans doute le demandeur peut-il porter un litige de cette nature devant les cours et tribunaux. Mais il ressort clairement des termes de l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 14 mars 1960 que le litige est, dans ce cas, déféré dans son ensemble au juge ordinaire. Ce n'est là d'ailleurs qu'une application du principe général régissant toute administration de la justice et suivant lequel tout juge connaît de l'ensemble des éléments de fait et de droit de la cause, abstraction faite des questions préjudicielles, qui sont tranchées au préalable par un autre juge.

Il est dès lors permis de se demander si le présent projet respecte les règles de la protection judiciaire et de l'unité du litige.

Le pouvoir de créer et d'organiser des juridictions n'est conféré au Roi qu'autant que les organes substitués au juge ordinaire soient des juridictions contentieuses.

C'est dire que ces juridictions statueront sur tous éléments de fait et de droit de la cause.

Or, dans le système préconisé par le projet, un élément de fait d'une importance décisive, à savoir le caractère involontaire du chômage en cas de grève, échappera au pouvoir de décision des commissions juridictionnelles en matière de chômage.

../...

La décision rendue sur ce point par le comité de gestion - qui n'est pas un organe juridictionnel - aura un caractère définitif et ne sera susceptible d'aucun recours, pas même devant le Conseil d'Etat, qui est incompétent pour statuer quand ni la commission de réclamation ni la commission de recours ne se sont prononcées, étant donné l'existence d'un recours organisé devant ces juridictions.

Exclure sur ce point la compétence des commissions juridictionnelles aboutirait à retirer au travailleur que le comité de gestion estime ne pas pouvoir considérer comme privé de travail par suite de circonstances indépendantes de sa volonté, la protection judiciaire qui lui était assurée devant lesdites commissions.

Certes, il est loisible au Roi de ne pas créer et organiser les juridictions dont il s'agit, ce qui aurait pour effet de faire ressortir le litige au juge ordinaire en vertu de l'article 93 de la Constitution.

Si toutefois il institue une juridiction, il ne saurait interdire au juge de statuer sur un élément de fait déterminant pour la solution du litige, sous peine de rendre illusoire toute garantie judiciaire.

Si l'on soutenait qu'en tout cas un recours sur ce point précis reste ouvert devant le juge ordinaire, la question qui se pose est de savoir sur quel fondement juridique un litige ainsi restreint serait susceptible d'être soumis à son appréciation. La seule solution consisterait, dans une telle éventualité, à saisir le juge ordinaire de tout le litige en application de l'article 2 de la loi du 14 mars 1960.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	H. BUCH, G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	J. LIMPENS, R. de RYKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DUCHATELET, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. L. DUCHATELET, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.