

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.736/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 10 mars 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant les articles 81, 104, 569, 578, 580, 583, 1395 du Code judiciaire", a donné le 22 mars 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte, ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. L'un des objets de l'avant-projet de loi examiné - il s'agit, du reste, de son objet essentiel - est d'étendre la compétence des tribunaux du travail aux litiges relatifs au surendettement. Un article 578, 14°, est ainsi inséré dans le Code judiciaire attribuant au Tribunal du travail compétence en matière de règlement collectif de dettes (article 5 de l'avant-projet). Par ailleurs, il est créé au sein de chaque juridiction du travail une chambre compétente pour le contentieux relatif au règlement collectif de dettes et composé d'un juge unique (article 2 de l'avant-projet modifiant l'article 81 du Code judiciaire). L'article 104 du Code judiciaire est parallèlement modifié de manière que les chambres de la Cour du travail, qui connaîtront en appel du contentieux relatif au règlement collectif de dettes, soient également composées d'un magistrat professionnel, à l'exclusion des conseillers sociaux (article 3 de l'avant-projet).

L'existence des tribunaux du travail est consacrée par l'article 157 de la Constitution qui dispose

"La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée de fonction de ces derniers."

2. Une première question est de savoir si le transfert au Tribunal du travail du contentieux du surendettement - qui relève actuellement de la compétence du Tribunal de première instance et plus particulièrement de celle du juge des saisies - demeure dans les limites raisonnablement entendues d'une juridiction spécialisée dans le contentieux relevant du droit social. Le contentieux du règlement collectif de dettes des particuliers est, en effet, distinct du contentieux du travail ou encore de celui - même largement entendu - de la sécurité sociale.

.../...

Le législateur n'a, cependant, jamais considéré que la compétence du Tribunal du travail était enfermée dans les limites rigoureuses du droit du travail ou de la sécurité sociale. Depuis plusieurs années, un mouvement se développe qui consiste à reconnaître une compétence au Tribunal du travail pour connaître de contentieux relevant de législations d'aide et d'assistance sociale. Caractéristique de cette évolution est le transfert au Tribunal du travail du contentieux de l'aide sociale (article 580, 8°, littéra d, du Code judiciaire). Il en est de même des dispositions ouvrant un droit de recours devant le Tribunal du travail à l'encontre des décisions de refus d'aide juridique de deuxième ligne des bureaux d'aide juridique (article 508/15 du Code judiciaire). Comme le relève l'exposé des motifs, le contentieux du règlement collectif de dettes revêt une dimension sociale incontestable dans la mesure où cette procédure tend à éviter qu'un état de surendettement conduise à une situation de détresse incompatible avec la dignité humaine. L'élargissement des compétences du Tribunal du travail pour connaître de ce contentieux demeure, dans cette mesure, compatible avec la marge d'appréciation que l'article 157 de la Constitution laisse au législateur.

3. Plus délicate, en revanche, est la question de savoir si - au regard du principe d'égalité - le projet peut prévoir qu'à la différence de toutes les autres affaires portées devant les chambres du Tribunal du travail, les affaires de surendettement seront traitées par une chambre à juge unique, avec exclusion des juges sociaux (et, en degré d'appel, des conseillers sociaux). En l'état actuel de la législation, seules les compétences présidentielles (articles 584, 587*bis* et 587*ter* du Code judiciaire), échappent à la règle de l'échevinage. Aucune chambre du tribunal ne siège à juge unique. Le projet apporte ainsi, dans le fonctionnement de la juridiction du travail, une exception notable au principe de la composition échevinale des chambres.

L'exposé des motifs justifie cette dérogation, d'une part, par la raison que, dans le cadre de la procédure du règlement collectif des dettes, le juge est régulièrement amené à rendre des décisions "de cabinet" prises sans entendre les parties soit, encore, des décisions qui "doivent être prises dans des délais très brefs", et, d'autre part, par la considération que "(...) les catégories socioprofessionnelles qui sont représentées au sein des juridictions du travail ne correspondent pas aux enjeux du contentieux du surendettement".

.../...

La nature échevinale de la juridiction du travail tient à l'essence même de cette juridiction qui a toujours été - depuis sa création par le Code judiciaire - instituée en vue d'assurer, à côté d'un juge professionnel, la représentation des milieux socio-professionnels. Il convient de mieux justifier que la nécessité de prendre, dans le contentieux du règlement collectif de dettes, des décisions judiciaires dans des délais rapides serait incompatible avec le maintien d'une composition échevinale de la juridiction, alors cependant que la dimension sociale de ce contentieux est invoquée dans l'exposé des motifs pour expliquer le transfert de cette matière au Tribunal du travail.

Observation particulière

Dispositif

Article 9

Ce texte fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au transfert de compétence du contentieux relatif au règlement collectif de dettes aux juridictions du travail.

L'exposé des motifs relève que, conformément à l'article 3 du Code judiciaire, les juges des saisies resteront compétents pour les affaires pendantes devant eux au jour de l'entrée en vigueur de cette disposition.

En revanche, si un appel contre une décision du juge des saisies est interjeté postérieurement à la mise en vigueur de la loi nouvelle, ce sera la nouvelle juridiction compétente en degré d'appel qui connaîtra de l'affaire. L'article 3 du Code judiciaire et l'exception qu'il établit sont, en effet, limités à un seul degré de juridiction ¹. L'appel contre les décisions des juges des saisies demeurés compétents devra donc être porté devant les cours du travail.

Si telle n'était point l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il conviendrait de déroger à l'article 3 du Code judiciaire par une disposition transitoire.

⁽¹⁾ En ce sens, G. Closset-Marchal, L'application dans le temps des lois de droit judiciaire civil, Bruylant, 1983, n^{os} 159 et 193.

Observation finale

L'exposé des motifs insiste sur ce que l'extension de la compétence des tribunaux du travail aux litiges relatifs au surendettement permettra "(...) que l'effectivité de la loi et ses finalités pourraient être rencontrées de manière encore plus optimale grâce au concours et à l'expérience des juridictions du travail et de l'auditorat du travail (...) l'auditorat et le tribunal du travail disposent d'une expérience et de moyens d'investigation qui leur permettent de cerner encore mieux les réalités sociales rencontrées par les personnes surendettées". Aucune disposition de l'avant-projet ne précise cependant, dans le contentieux du règlement collectif de dettes, le rôle exact de l'auditorat du travail. Appartiendra-t-il à celui-ci d'instruire l'affaire ? L'article 138, alinéa 3, et le pouvoir de réquisition reconnu à l'auditorat du travail seront-ils applicables ² ? L'avant-projet gagnerait à clarifier la question en déterminant avec précision les attributions de l'auditorat du travail en la matière.

(2) Dans l'article 3 de l'avant-projet de loi "portant des dispositions diverses relatives aux délais, à la requête contradictoire, à la notification et à la procédure en règlement collectif de dettes" qui a fait l'objet de l'avis donné ce jour sous le n° 36.737/2, les causes relatives au règlement collectif de dettes ne sont pas rendues communicables au ministère public.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	J. van COMPERNOLLE,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.736/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 maart 2004 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de artikelen 81, 104, 569, 578, 580, 583, 1395 van het Gerechtelijk Wetboek", heeft op 22 maart 2004 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Een van de doeleinden van het onderzochte voorontwerp van wet - het gaat overigens om het voornaamste oogmerk ervan - is de uitbreiding van de bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken tot de geschillen betreffende de overmatige schuldenlast. In artikel 578 van het Gerechtelijk Wetboek wordt aldus een onderdeel 14° ingevoegd, waarin aan de arbeidsrechtbank bevoegdheid wordt verleend inzake collectieve schuldenregeling (artikel 5 van het voorontwerp). Bovendien wordt binnen elke arbeidsrechtbank een kamer opgericht die bevoegd is voor geschillen betreffende collectieve schuldenregeling en die bestaat uit een alleensprekend rechter (artikel 2 van het voorontwerp tot wijziging van artikel 81 van het Gerechtelijk Wetboek). Tegelijk wordt artikel 104 van het Gerechtelijk Wetboek zo gewijzigd dat de kamers van het arbeidshof, die kennis nemen van hoger beroep in geschillen betreffende collectieve schuldenregeling, eveneens bestaan uit een beroepsmagistraat, met uitsluiting van de raadsheren in sociale zaken (artikel 3 van het voorontwerp).

Het bestaan van de arbeidsrechtbanken is vastgelegd in artikel 157 van de Grondwet, dat het volgende bepaalt :

"De wet regelt eveneens de organisatie van de arbeidsgerechten, hun bevoegdheid, de wijze van benoeming en de duur van het ambt van hun leden."

2. De eerste vraag die rijst is of de overdracht aan de arbeidsrechtbank van de geschillen betreffende overmatige schuldenlast - waarvoor thans de rechtbank van eerste aanleg, in het bijzonder de beslagrechter, bevoegd is - geschiedt binnen de redelijk geachte grenzen van een rechtbank die gespecialiseerd is in geschillen inzake sociaal recht. De geschillen betreffende collectieve regeling van schulden van particulieren zijn immers geen arbeidsgeschillen of socialezekerheidsgeschillen, zelfs indien die ruim worden opgevat.

De wetgever is er evenwel nooit van uitgegaan dat de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank strikt afgebakend was door het arbeidsrecht of het socialezekerheidsrecht. Sedert enkele jaren bestaat er een tendens om aan de arbeidsrechtbank de bevoegdheid toe te kennen om kennis te nemen van geschillen ter zake van de wetgeving betreffende hulpverlening en maatschappelijke dienstverlening. Kenmerkend voor deze ontwikkeling is de overdracht aan de arbeidsrechtbank van de geschillen betreffende maatschappelijke dienstverlening (artikel 580, 8°, d), van het Gerechtelijk Wetboek). Hetzelfde geldt voor de bepalingen die een recht doen ontstaan op beroep bij de arbeidsrechtbank tegen beslissingen waarbij juridische tweedelijnsbijstand door bureaus voor juridische bijstand wordt geweigerd (artikel 508/15 van het Gerechtelijk Wetboek). Zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, hebben de geschillen betreffende collectieve schuldenregeling een niet te miskennen sociale dimensie, in zoverre deze procedure beoogt te voorkomen dat overmatige schuldenlast leidt tot een noodsituatie die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid. In deze mate blijft uitbreiding van de bevoegdheden van de arbeidsrechtbank om kennis te nemen van die geschillen verenigbaar met de beoordelingsmarge die artikel 157 van de Grondwet aan de wetgever laat.

3. Delicater is daarentegen de vraag of - gelet op het gelijkheidsbeginsel - in het ontwerp kan worden bepaald dat, in tegenstelling tot alle andere zaken die voor de kamers van de arbeidsrechtbank worden gebracht, de zaken betreffende overmatige schuldenlast worden behandeld door een kamer met een alleensprekend rechter, met uitsluiting van de rechters in sociale zaken (en in hoger beroep van de raadsheren in sociale zaken). Bij de huidige stand van de wetgeving vormen alleen de gevallen waarin de voorzitter bevoegd is om uitspraak te doen (artikelen 584, 587*bis* en 587*ter* van het Gerechtelijk Wetboek) een uitzondering op de regel dat beroepsrechters en lekenrechters

.../...

samen zitting hebben. Geen enkele kamer van de arbeidsrechtbank houdt zitting met een alleensprekend rechter. Het ontwerp voert aldus in de werking van de arbeidsrechtbank een belangrijke uitzondering in op het beginsel van kamers bestaande uit zowel lekenrechters als beroepsrechters.

In de memorie van toelichting wordt deze afwijking gerechtvaardigd, enerzijds door de omstandigheid dat in het kader van de rechtspleging inzake collectieve schuldenregeling de rechter er vaak toe gebracht wordt uitspraken te doen zonder de partijen te horen, of beslissingen te nemen die "(moeten) worden genomen binnen zeer korte termijnen", en anderzijds door de overweging dat "(...) de sociaal-economische categorieën die vertegenwoordigd worden te midden van de arbeidsgerechten niet aan de ratio van de aangelegenheden van de overmatige schuldenlast (beantwoorden)".

De omstandigheid dat het arbeidsgerecht bestaat uit zowel beroeps- als lekenrechters houdt verband met de essentie zelf van dit gerecht, waarbij, sedert de oprichting ervan bij het Gerechtelijk Wetboek, altijd bekommernis ten grondslag heeft gelegen dat er naast een beroepsrechter ook vertegenwoordigers uit de sociaal-professionele kringen zitting zouden hebben. Er dient beter te worden verantwoord dat de noodzaak om binnen korte termijnen rechterlijke uitspraken te doen over geschillen inzake collectieve geschillenregeling onverenigbaar zou zijn met het behoud van een mede uit lekenrechters bestaand gerecht, niettegenstaande in de memorie van toelichting de sociale dimensie van deze geschillenberechting wordt aangevoerd om de overdracht van deze aangelegenheid aan de arbeidsrechtbank te rechtvaardigen.

Bijzondere opmerking

Dispositief

Artikel 9

Deze bepaling regelt de datum van inwerkingtreding van de bepalingen betreffende de overdracht van de bevoegdheid van de aangelegenheden inzake collectieve schuldenregeling aan de arbeidsgerechten.

In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat overeenkomstig artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek de beslagrechters op de dag van de inwerkingtreding van deze bepaling bevoegd blijven voor de zaken die voor hen aanhangig zijn.

Indien na de inwerkingtreding van de nieuwe wet hoger beroep wordt ingesteld tegen een beslissing van de beslagrechter, zal daarentegen het nieuwe bevoegde gerecht van de zaak kennis nemen. Artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek en de uitzondering die het bepaalt, zijn immers beperkt tot één aanleg¹. Het hoger beroep tegen beslissingen van beslagrechters die bevoegd gebleven zijn dient dus te worden ingesteld bij de arbeidshoven.

Indien dit niet de bedoeling van de steller van het voorontwerp zou zijn, dient met een overgangsbepaling te worden afgeweken van artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek.

Slotopmerking

In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat door de uitbreiding van de bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken tot geschillen inzake overmatige schuldenlast "de doeltreffendheid en het opzet van de wet op een nog betere manier kunnen worden vervuld met de medewerking en de ervaring van de arbeidsgerechten en de arbeidsauditoraat en dat (...) het auditoraat en de arbeidsrechtbank beschikken over de ervaring en de onderzoeksmiddelen om de sociale realiteit van de mensen die gebukt gaan onder een schuldenoverlast nog beter te bevatten". Geen enkele bepaling van het voorontwerp preciseert evenwel de juiste rol van het arbeidsauditoraat in de geschillenberechting inzake collectieve schuldenregeling. Zal het arbeidsauditoraat de zaak moeten onderzoeken? Zullen artikel 138, derde lid, en de aan het arbeidsauditoraat

⁽¹⁾ In deze zin G. Closset-Marchal, L'application dans le temps des lois de droit judiciaire civil, Bruylant, 1983, nrs. 159 en 193.

toegekende vorderingsbevoegdheid van toepassing zijn ²? Het voorontwerp zou moeten duidelijkheid brengen in de zaak door de bevoegdheden van de arbeidsauditoraat ter zake precies te bepalen.

⁽²⁾ In artikel 3 van het voorontwerp van "wet houdende verschillende bepalingen betreffende de termijnen, het verzoekschrift op tegenspraak, de kennisgeving en de procedure van de collectieve schuldenregeling" waarover heden advies nr. 36.737/2 gegeven is, worden de geschillen inzake collectieve schuldenregeling niet opgenomen bij die welke aan het openbaar ministerie moeten worden medegedeeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	J. van COMPERNOLLE,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS