

*Coordination (2)*KONINKRIJK BELGIE.ROYAUME DE BELGIQUE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 13e mei 1959 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "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", heeft de 19e mei 1959 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 13 mai 1959, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "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", a donné le 19 mai 1959 l'avis suivant :

Artikel 1 van het voorontwerp wil aan artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders een authentieke uitlegging geven, en wel in die zin dat het aan de Koning bevoegdheid heeft gegeven tot het instellen en inrichten van organen belast met eigenlijke rechtspraak inzake werkloosheid.

De door de Koning op grond van genoemd artikel ingestelde commissies moeten derhalve worden geacht bevoegd te zijn en steeds bevoegd te zijn geweest om uitspraak te doen over geschillen inzake werkloosheid. Zoals de memorie van toelichting in overeenstemming met de rechtsleer en de rechtspraak er op wijst, zal het voorontwerp echter geen uitwerking hebben wat de reeds definitief beslechte geschillen betreft.

+
+ +

Artikel 2 van het ontwerp laat, volgens de memorie van toelichting, aan de werklozen "voor het instellen der procedure de keuze ... tussen de speciale administratieve rechtscolleges in zaken van werkloosheid en de gewone rechtbanken".

Een bepaling als die van artikel 2 vindt men ook in artikel 25 van de wet van 12 juli 1957 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden, in artikel 20 van de wet van 21 mei 1955 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders, gewijzigd bij de wet van 1 augustus 1957, en in artikel 22 van de wet van 7 januari 1958 betreffende de fondsen voor bestaanszekerheid.

Geen dezer bepalingen werd ter advies aan de Raad van State voorgelegd.

Uit de parlementaire voorbereiding van voornoemde wetten (zie inzonderheid Senaat 1955-1956, Gedr. St., nr 315, blz. 9) evenals uit de memorie van toelichting bij dit ontwerp, blijkt duidelijk dat men door de voorgestelde bevoegdheidsregeling wil vermijden in de wet stelling te nemen nopens de aard van de daarin bedoelde rechten en men het aan de rechtbanken wil overlaten te beslissen of die rechten burgerlijke of politieke rechten zijn. Aan de andere kant wordt, volgens de memorie van toelichting, aan de rechtbanken de mogelijkheid ontnomen om hierover te beslissen, wanneer partijen de bevoegdheid van de administratieve rechtscolleges erkennen "zelfs indien over een burgerlijk recht geoordeeld wordt".

Zulke regeling kan bezwaarlijk worden geacht in overeenstemming te zijn met de artikelen 92 en 93 van de Grondwet.

Geschillen over burgerlijke rechten behoren, krachtens artikel 92, bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken. Indien het recht op werkloosheidsuitkering een burgerlijk recht zou zijn, zouden de klachtencommissies, de commissie van beroep en de Raad van State zich overeenkomstig de Grondwet desnoods

.../...

ambtshalve en tegen de wil van partijen in, onbevoegd moeten verklaren. Volgens de in het ontwerp gehuldigde opvatting daarentegen, zouden deze rechtscolleges zich, in strijd met artikel 92, bevoegd moeten verklaren, indien de partijen de exceptie van onbevoegdheid niet in limine litis opwerpen.

In de bestaande wetgeving is het recht op werkloosheidsuitkering echter geen burgerlijk recht. Het Hof van cassatie heeft duidelijk verklaard dat "het recht op werklozensteun begrepen is onder de rechten die in artikel 93 van de Grondwet bedoeld zijn met de termen "staatsburgerlijke rechten" (Cass. 21 december 1956, R.W. 1957-1958, kol. 1285). En ook de Raad van State heeft steeds ondubbelzinnig beslist dat dit recht, evenals het daarmee verbonden recht om de onrechtmatig ontvangen uitkeringen terug te vorderen, politieke rechten zijn waarop artikel 93 van de Grondwet van toepassing is (R.S. 14 juli 1955, Van Houtte, nr 4500, Rec. D.B., 1955, blz. 668).

Door artikel 1 van dit ontwerp te aannemen, zou de wetgever overigens zelf beslissen dat het recht op werkloosheidsuitkering geen burgerlijk recht is, zoniet zou hij immers geen administratieve rechtscolleges voor de beoordeling van de geschillen over dat recht instellen.

.../...

Heeft de wetgever door die beslissing zich impliciet uitgesproken over de aard van het recht, dan staat het niet meer de rechtbanken, en zeker niet de partijen vrij om daaraan te tornen.

Behoudens het grondwettelijk bezwaar, verdient de door het ontwerp voorgestelde bevoegdheidsregeling overigens geen aanbeveling met het oog op een goede rechtsbedeling. Deze regeling heeft immers ten gevolge dat dezelfde soort van geschillen én door de gewone rechtbanken onder de controle van het Hof van cassatie, én door administratieve rechtscolleges onder de controle van de Raad van State worden berecht. Deze dualiteit zal voorzeker niet de eenheid van rechtspraak, eerste voorwaarde van rechtszekerheid, in de hand werken.

Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat het bepaalde in het derde lid geen toepassing kan vinden inzake werkloosheid. De werkloze is nooit gedaagde partij voor de klachtencommissie, maar steeds verzøkende partij, vermits zowel de beslissingen over de aanspraken op uitkering als de administratieve sancties worden genomen door de directeur van het gewestelijk bureau van de Rijksdienst voor arbeidsbemiddeling en werkloosheid en de zaak alleen voor de klachtencommissie kan worden gebracht door de werkloze voor wie de genomen beslissing ongunstig is (zie besluit van de Regent van 26 mei 1945, artikel 122). In die voorwaarde is het onmogelijk dat de werkloze "bij wijze van exceptie ingeroepen vóór elk ander verweer" de bevoegdheid van de klachtencommissie betwist, want het

instellen der vordering sluit, volgens het tweede lid van artikel 2, erkenning van de bevoegdheid der administratieve rechtscolleges in. Bijgevolg zal de zaak niet naar de gewone rechter kunnen worden verwezen en kan deze zich niet "vóór het debat ten gronde over de bevoegdheid uitspreken".

Om al deze redenen, verdient het aanbeveling de eerste drie leden van artikel 2 te schrappen.

In het vierde lid van artikel 2 worden enkele algemene beginselen opgesomd die bij de inrichting van de klachtencommissies en de commissie van beroep in acht moeten worden genomen, met name de rechtspleging op tegenpraak en de motivering der beslissingen.

Ingevolge dit voorschrift zal het besluit van de Regent van 26 mei 1945 moeten worden gewijzigd, inzonderheid wat betreft de rechtspleging voor de commissie van beroep. Volgens de thans geldende regeling moet de werkloze zelfs niet in kennis worden gesteld van het bestaan van een beroep, ingesteld door de Rijksdienst voor arbeidsbemiddeling en werkloosheid bij de commissie van beroep, en is het recht van verdediging voor deze commissie onvoldoende gewaarborgd (Raad van State, 14 oktober 1958, HERMANS, nr 6604, VAN ZOMEREN, nr 6606, Verz. B.D.1958, blz. 760; Raad van State, 28 oktober 1958, VERVLOET, nr 6622, id., blz. 778).

.../...

In het ontwerp wordt geen gewag gemaakt van de openbaarheid der terechtzittingen, zoals dit het geval is in de hogergenoemde pensioenwetten en de wet op de fondsen voor bestaanszekerheid. Het zou aanbeveling verdienen het vierde lid van artikel 2 in die zin aan te vullen, temeer daar artikel 96 van de Grondwet, dat de openbaarheid der terechtzittingen van de rechtbanken der rechterlijke macht regelt, niet geldt voor de administratieve rechtscolleges (Raad van State, 14 januari 1955, FRANCOIS, nr 3990, en HAVELANGE, nr 3991, Rec. D.B. 1955, blz. 41; Raad van State, 3 juni 1955, HOS, nr 4324, id., blz. 492).

Het vijfde lid van artikel 2 bevestigt de rechtspraak van de Raad van State inzake verwijzing en inzake de rechtsgevolgen voor het administratieve rechtscollege van de nietigverklaring zijner beslissingen (Raad van State, 30 juni 1958, BOONEN, nr 6450, en AGTEN, nr 6453, Verz. B.D.1958, blz. 644; Raad van State, 9 december 1958, BRUFFAERTS, nr 6737, id., blz. 911).

In het vierde lid leze men "die in kracht van gewijsde zijn gegaan" en in de Franse tekst van het vijfde lid schrijve men in de tweede zin "devant la commission de recours".

+

+ +

Ter wille van de overeenstemming van de Nederlandse en de Franse tekst, moet in artikel 3 het woord "strafrechtbanken" worden vervangen door "correctionele rechtbanken".

+

+ +

Volgens artikel 4 van het ontwerp doen de klachtencommissies en de commissie van beroep ingesteld bij het besluit van de Regent van 26 mei 1945, over de geschillen inzake bestaanszekerheid uitspraak "volgens de in dat besluit vastgestelde procedureregeling".

Deze procedureregeling is nochtans niet zonder meer toepasselijk op de geschillen inzake bestaanszekerheid; dit geldt onder meer voor alle voorschriften, die betrekking hebben op de rol van organen van de Rijksdienst voor arbeidsbemiddeling en werkloosheid en van de uitbetalingsinstellingen (zie bijvoorbeeld artikelen 120, 122, 125, 128, 130, 137, 139, 140 en 146). Een aanpassing van het besluit van de Regent van 26 mei 1945 zal dus vereist zijn.

In het eerste lid van het nieuwe artikel 22 van de wet van 7 januari 1958, dat door artikel 4 van het ontwerp wordt gewijzigd, moet de verwijzing naar artikel 19 van die wet vervangen worden door de verwijzing naar artikel 20.

Het tweede lid van het nieuwe artikel 22 van genoemde wet is overbodig, vermits deze bepalingen reeds voorkomen in artikel 2 van het ontwerp en ook toepassing vinden, wanneer de klachtencommissies en de commissie van beroep over de geschillen inzake bestaanszekerheid uitspraak doen.

Om dezelfde reden kan ook het vierde tot zevende lid van artikel 22 van de wet van 7 januari 1958 worden opgeheven. Het vijfde tot zevende lid moet overigens ook wegvallen om de redenen aangehaald in verband met artikel 2 van het ontwerp. Om met deze opmerking rekening te houden, volstaat het in de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp de woorden "lid 1, 2 en 3" weg te laten.

L'article 1er de l'avant-projet entend interpréter par voie d'autorité l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en ce sens que ledit article 7 a donné au Roi le pouvoir de créer et d'organiser des juridictions contentieuses en matière de chômage.

Les commissions instituées par le Roi en vertu de cet article devront donc être considérées comme ayant compétence et ayant toujours eu compétence pour statuer sur les contestations en matière de chômage. Ainsi que le souligne l'exposé des motifs, en conformité d'ailleurs avec la doctrine et la jurisprudence, l'avant-projet restera néanmoins sans effet sur les litiges définitivement tranchés.

+

+ +

D'après l'exposé des motifs, l'article 2 laisse aux chômeurs, "en ce qui concerne la procédure à suivre, le choix entre les juridictions administratives spéciales en matière de chômage et les tribunaux ordinaires".

Une disposition analogue à celle de l'article 2 se retrouve à l'article 25 de la loi du 12 juillet 1957 relative à la pension de retraite et de survie des employés, à l'article 20 de la loi du 21 mai 1955 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, modifiée par la loi du 1er août 1957, et à l'article 22 de la loi du 7 janvier 1958 relative aux fonds de sécurité d'existence.

.../...

Aucune de ces dispositions n'a été soumise à l'avis du Conseil d'Etat.

Il ressort clairement des travaux parlementaires des lois précitées (voir notamment Sénat 1955-1956, Doc. parl. n° 315, p.9), ainsi que de l'exposé des motifs du présent projet que le règlement de compétence proposé doit permettre de ne pas prendre position dans la loi sur la nature des droits qui y sont visés, et que l'on entend abandonner aux tribunaux le soin de décider si ces droits sont des droits civils ou politiques.

D'autre part, d'après l'exposé des motifs, les tribunaux n'auront plus à statuer sur ce point lorsque les parties reconnaissent la compétence des juridictions administratives "même s'il s'agit d'un droit civil".

Un tel règlement de compétence est malaisément conciliable avec les articles 92 et 93 de la Constitution.

En vertu de l'article 92, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. Si le droit aux allocations de chômage était un droit civil, les commissions de réclamation, la commission de recours et le Conseil d'Etat devraient, conformément à la Constitution, se déclarer incompétents, au besoin d'office et à l'encontre de la volonté des parties. Dans la conception du projet,

en revanche, ces juridictions devraient, contrairement à l'article 92, se déclarer compétentes lorsque les parties ne soulèvent pas l'incompétence in limine litis.

Dans la législation actuelle le droit aux allocations de chômage n'est pas un droit civil. La Cour de cassation a déclaré, de manière non équivoque, que "le droit aux allocations de chômage est compris parmi les droits prévus à l'article 93 de la Constitution" pour les termes "droits politiques" (Cass. 21 décembre 1956, Pas. 1957, I, 430).

Le Conseil d'Etat a, lui aussi, toujours décidé en termes non équivoques que ce droit, ainsi que le droit corrélatif d'exiger la restitution des allocations payées indûment, sont des droits politiques auxquels l'article 93 de la Constitution est applicable (C.E. 14 juillet 1955, VAN HOUTTE, n° 4.500, Rec. D.B., 1955, p. 668).

En adoptant l'article 1er du projet, le législateur affirmerait du reste lui-même que le droit aux allocations de chômage n'est pas un droit civil; si telle n'était pas sa pensée, il n'instituerait pas des juridictions administratives pour statuer sur les contestations portant sur ce droit.

Lorsque le législateur s'est, ce faisant, implicitement prononcé sur la nature du droit, il n'appartient plus aux tribunaux, et moins encore aux parties, de le contester.

.../...

Indépendamment de l'objection constitutionnelle, le règlement de compétence proposé par le projet ne se recommande guère au point de vue de la bonne administration de la justice. Ce règlement a notamment pour effet que des litiges de même nature sont tranchés par les tribunaux ordinaires soumis au contrôle de la Cour de cassation et par les juridictions administratives soumises au contrôle du Conseil d'Etat. Cette dualité n'est certes pas de nature à favoriser l'unité de la jurisprudence, première condition de la sécurité juridique.

Enfin, il y a lieu d'observer que les dispositions de l'alinéa 3 sont inapplicables en matière de chômage. Devant la commission de réclamation, le chômeur ne comparaît jamais comme partie citée mais toujours comme partie requérante, puisqu'aussi bien les décisions sur le droit aux allocations que les sanctions administratives sont prises par le directeur du bureau régional de l'Office national du placement et du chômage et que l'affaire ne peut être portée devant la commission de réclamation que par le chômeur qui a fait l'objet d'une décision défavorable (voir arrêté du Régent du 26 mai 1945, article 122).

Dans ces conditions, il est impossible que le chômeur conteste, "par voie d'exception présentée avant tout autre moyen de défense", la compétence de la commission de réclamation, puisque le fait de porter l'action devant les juridictions administratives

implique, d'après l'alinéa 2 de l'article 2, reconnaissance de leur compétence. En conséquence, l'affaire ne pourra être renvoyée devant le juge "de droit commun" et celui-ci ne pourra "se prononcer sur la compétence avant tout débat au fond".

Pour toutes ces raisons, il se recommande de supprimer les trois premiers alinéas de l'article 2.

L'alinéa 4 de l'article 2 énumère certains principes généraux régissant l'organisation des commissions de réclamation et de la commission de recours, notamment le caractère contradictoire de la procédure et l'obligation de motiver les décisions.

Cette prescription rendra indispensable une modification de l'arrêté du Régent du 26 mai 1945, plus particulièrement en ce qui concerne la procédure devant la commission de recours.

D'après la réglementation actuellement en vigueur, le chômeur ne doit même pas être informé du recours qu'aurait introduit l'Office national du placement et du chômage devant la commission de recours, et les droits de défense ne sont pas suffisamment garantis devant cette commission (Conseil d'Etat, 14 octobre 1958, HERMANS, n° 6604, VAN ZOMEREN, n° 6606, Rec. B.D. 1958, p. 719; Conseil d'Etat 28 octobre 1958, VERVLOET, n° 6622, id., p. 736).

.../...

Le projet ne fait pas état de la publicité des audiences, comme c'est le cas pour les lois précitées sur les pensions et pour la loi sur les fonds de sécurité d'existence. Il serait souhaitable de compléter l'alinéa 4 de l'article 2 dans ce sens, d'autant plus que l'article 96 de la Constitution, qui règle la publicité des audiences des tribunaux de l'ordre judiciaire, n'est pas applicable aux juridictions administratives (Conseil d'Etat, 14 janvier 1955, FRANCOIS, n° 3990, et HAVELANGE, n° 3991, Rec. D.B. 1955, p. 41; Conseil d'Etat, 3 juin 1955, HOS, n° 4324, id., p. 492).

L'alinéa 5 de l'article 2 confirme la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de renvoi et quant aux effets juridiques qu'emporte pour la juridiction administrative l'annulation de ses décisions (Conseil d'Etat, 30 juin 1958, BOONEN, n° 6450, et AGTEN, n° 6453, Rec. D.B. 1958, p. 610; Conseil d'Etat 9 décembre 1958, BRUFFAERTS, n° 6737, id., p. 859).

Dans la version néerlandaise de l'alinéa 4, il y a lieu d'écrire "die in kracht van gewijsde zijn gegaan". A l'alinéa 5, il convient d'écrire dans la deuxième phrase "devant la commission de recours".

+

+ +

.../...

En vue de la concordance entre les deux versions de l'article 3, il y a lieu de remplacer dans la version néerlandaise le mot "strafrechtbanken" par "correctionele rechtbanken".

+
+ +

D'après l'article 4 du projet, les commissions de réclamation et la commission de recours instituées par l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 jugent "selon la procédure fixée par cet arrêté" les contestations relatives à la sécurité d'existence.

Cette procédure n'est, toutefois, pas applicable telle quelle aux contestations ayant pour objet la sécurité d'existence; il en est, notamment, ainsi pour toutes les prescriptions relatives au rôle d'organes de l'Office national du placement et du chômage et des organismes payeurs (voir, par exemple, les articles 120, 122, 125, 128, 130, 137, 139, 140 et 146). Une adaptation de l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 sera donc requise.

A l'alinéa 1er du nouvel article 22 de la loi du 7 janvier 1958, tel qu'il est modifié par l'article 4 du projet, la référence à l'article 19 de cette loi doit être remplacée par la référence à l'article 20.

.../...

L'alinéa 2 du nouvel article 22 de ladite loi est superflu, puisque ces dispositions figurent déjà à l'article 2 du projet et qu'elles sont également applicables lorsque les commissions de réclamation et la commission de recours statuent sur les contestations relatives à la sécurité d'existence.

Pour la même raison, les alinéas 4 à 7 de l'article 22 de la loi du 7 janvier 1958 peuvent être abrogés. Les alinéas 5 à 7 doivent, du reste, également être supprimés pour les motifs exposés au sujet de l'article 2 du projet. Pour tenir compte de cette observation, il suffit de supprimer dans la phrase liminaire de l'article 4 du projet, les mots "alinéas 1er, 2 et 3".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : A. VRANCKX,
Messieurs :

G. VAN BUNNEN,
K. MEES,

Mevrouw : J. DE KOSTER,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. K. MEES.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. H. LENAERTS, substi-
tuut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

raadsheer van State, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. K. MEES.

Le rapport a été présenté par
M. H. LENAERTS, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A. VRANCKX.