

Chambre des Représentants

SESSION 1958-1959.

29 JUIN 1959.

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.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En exécution de l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 (1) a créé et organisé des commissions de réclamation et de recours chargées de régler les contestations relatives à l'admission des chômeurs au bénéfice des allocations et à l'étendue de leurs droits.

Par arrêt n° 3809 du 12 décembre 1954 (en cause Collet contre l'Office national du placement et du chômage et Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale), le Conseil d'Etat a estimé que ces commissions étaient des juridictions contentieuses.

Cette opinion est également partagée par la doctrine (2).

Par contre, par arrêt n° 1757 du 21 décembre 1956 (en cause de l'Etat belge, Ministre des Finances contre Trine Constant), la Cour de Cassation a considéré :

« que les commissions de réclamation et de recours créées par l'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

(1) Arrêté du Régent du 26 mai 1945 organique de l'Office national du placement et du chômage.

(2) Wigny, *Droit administratif*, n° 475 — Les Nouvelles, *Droit social*, Tome II, n° 405 — Mast, *Les fondements constitutionnels de la juridiction administrative*, R.J.D.A., 1956, n° 2, p. 93, 2° alinéa — Depondt, *Index des décisions à caractère juridictionnel en droit administratif belge*, p. 81 — Stassen, *Rec. jur. dr. adm.*, 1952, p. 3.

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1958-1959.

29 JUNI 1959.

WETSONTWERP

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.

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In uitvoering van artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, heeft het besluit van de Regent van 26 mei 1945 (1) klachtencommissies en een commissie van beroep opgericht en ingericht, belast met de betwistingen betreffende de toelating van de werklozen tot het genot van de uitkeringen, en betreffende de omvang van hun rechten.

Bij arrest n° 3809 van 12 december 1954 (geval Collet tegen de Rijksdienst voor arbeidsbemiddeling en werkloosheid en de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg) heeft de Raad van State geoordeeld dat die commissies rechtscolleges voor eigenlijke rechtspraak zijn.

Deze opvatting wordt eveneens gedeeld door de rechtsleer (2).

Daarentegen heeft het Hof van Verbreking, bij arrest n° 1757 van 21 december 1956 (geval van de Belgische Staat, Minister van Financiën tegen Trine Constant), geoordeeld :

« 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

(1) Organiek besluit van de Regent van 26 mei 1945 betreffende de inrichting van de Rijksdienst voor arbeidsbemiddeling en werkloosheid.

(2) Wigny, *Droit administratif*, n° 475 — Les Nouvelles, *Droit social*, Deel II, n° 405 — Mast, *Les fondements constitutionnels de la juridiction administrative*, R.J.D.A., 1956, n° 2, blz. 93, 2° lid — Depondt, *Index des décisions à caractère juridictionnel en droit administratif belge*, p. 81 — Stassen, *Rec. jur. dr. adm.*, 1952, p. 3.

dépourvues de valeur légale et n'ont pas l'autorité de la chose jugée. »

Depuis lors, par trois arrêts, respectivement des 7 et 14 juin 1957 et 23 mai 1958, le Conseil d'Etat a à nouveau estimé que ces commissions possédaient un statut légal.

Il est à craindre que les Cours et Tribunaux appelés à statuer sur les contestations relatives à l'existence et à l'étendue des droits prétendument lésés par les décisions de ces commissions ne se rallient à la jurisprudence de la Cour de Cassation. C'est ainsi, par exemple, qu'en matière de recouvrement, remboursement, récupération d'allocations de chômage, les Cours et Tribunaux saisis d'une opposition à contrainte, pourraient déclarer illégales les décisions des commissions, et rendre ainsi impossible le recouvrement de ces allocations. Or, fin 1958, le montant des sommes à recouvrer par voie de contrainte s'élevait à 106.798.667,55 fr.

D'autre part, bien que statuant sur un cas d'espèce, l'arrêt de la Cour de Cassation est de nature à priver les bénéficiaires d'allocations de chômage de la possibilité d'exercer des recours juridictionnels contre les décisions administratives unilatérales des directeurs régionaux.

Or, il n'est pas sain que les contestations que soulèvent ces décisions et qui concernent des droits politiques selon la jurisprudence de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat, ne soient plus susceptibles d'être portées devant les juridictions contentieuses dont les décisions en dernier ressort peuvent être soumises au contrôle du Conseil d'Etat.

C'est pourquoi, il a paru nécessaire de vous proposer de prendre une loi interprétative de l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. Une loi interprétative qui, conformément à la définition qu'en donne la jurisprudence et la doctrine, doit en dégager le sens, en déterminer la portée et par voie de conséquence la mesure dans laquelle l'arrêté-loi précité est applicable. Une loi qui fixe, même pour le passé, le sens de l'arrêté-loi interprété dans tous les cas où il doit être appliqué à des litiges non définitivement tranchés.

La loi interprétative de l'article 7 de l'arrêté-loi précité, ayant effet rétroactif, les commissions de réclamation et de recours créées et organisées sur base de ces articles sont réputées contentieuses depuis la date de leur création; leurs décisions sont considérées comme ayant l'autorité de la chose jugée.

Tel est l'objet de l'article 1^{er} du projet.

Cet article ne préjuge en rien la solution qui sera donnée au problème des Tribunaux du travail après le dépôt par le commissaire du gouvernement d'un rapport sur la réforme judiciaire. Toutefois il est souhaitable qu'un statut légal soit donné le plus rapidement possible aux commissions existantes.

L'article 2 stipule qu'en ce qui concerne la procédure à suivre, les parties ont le choix entre les juridictions administratives spéciales en matière de chômage et les tribunaux ordinaires.

En effet, les articles 92 et 93 de la Constitution ont accordé une compétence générale aux tribunaux ordinaires.

L'article 93 permet au législateur de déléguer cette compétence à d'autres juridictions en ce qui concerne les droits politiques sans l'obliger à soustraire les contestations ayant

van die commissies, ingeroepen in het verhaal, geen wettelijke waarde hebben en niet de autoriteit hebben van gewijsde zaak. »

Sedertdien heeft de Raad van State, in drie arresten, gevelde respectievelijk op 7 en 14 juni 1957 en 23 mei 1958, opnieuw aangenomen dat bedoelde commissies wel degelijk een wettelijke status hebben.

Het is te vrezen dat de hoven en rechtbanken welke dienen te oordelen over geschillen betreffende het bestaan en de omvang van rechten welke door de beslissingen van die commissies zouden geschonden zijn, zich bij de rechtspraak van het Hof van Verbreking aansluiten. Zo zouden bv. de hoven en rechtbanken waarbij verzet tegen de dwangbevelen wordt aanhangig gemaakt, inzake inning, terugbetaling en terugvordering van werkloosheidsuitkeringen, de beslissingen van de commissies onwettelijk kunnen verklaren en aldus de terugvordering van die uitkeringen onmogelijk kunnen maken. Welnu, einde 1958 beliep het bedrag dat bij dwangbevel moest teruggevorderd worden 106.798.667,55 frank.

Anderdeels is het arrest van het Hof van Verbreking, alhoewel het slechts uitspraak doet in een individueel geval, van aard om de rechthebbenden op werkloosheidsuitkeringen de mogelijkheid te ontnemen in beroep te gaan tegen de door de gewestelijke directeurs eenzijdig getroffen administratieve beslissingen.

Welnu, het is een ongezonde opvatting dat de betwistingen die door die beslissingen worden in het leven geroepen en die politieke rechten volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie en de Raad van State betreffen, niet kunnen worden gebracht voor de rechtscolleges van eigenlijke rechtspraak, waarvan de beslissingen in laatste instantie kunnen onderworpen worden aan de controle van de Raad van State.

Daarom is het nodig gebleken U voor te stellen een interpretatieve wet te stemmen voor artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944. Een interpretatieve wet die, overeenkomstig de bepaling welke daarvan door de rechtsleer en de rechtspraak wordt gegeven, de betekenis en de draagwijdte ervan moet bepalen en bijgevolg de mate waarin voornoemde besluitwet toepasselijk is. Een wet die, zelfs voor het verleden, de betekenis van de geïnterpreteerde besluitwet vastlegt voor alle gevallen waarin zij moet worden toegepast op geschillen welke nog niet definitief werden beslecht.

Aangezien de wet tot interpretatie van artikel 7 van voornoemde besluitwet terugwerkende kracht bezit, worden de klachtencommissies en de commissie van beroep, welke op grondslag van die artikelen werden opgericht en ingericht, beschouwd als rechtscolleges van eigenlijke rechtspraak, sinds de datum van hun oprichting; hun beslissingen worden beschouwd als hebbende gezag van het gewijsde.

Dit is het doel van artikel 1 van het ontwerp.

Dit artikel betekent geen stellingname nopens de oplossing die zal gegeven worden aan het probleem van de Arbeidsgerechten, nadat de regeringscommissaris zijn verslag over de hervorming der gerechtelijke inrichting zal neergelegd hebben. Het is nochtans aangewezen de bestaande commissies zonder verwijl een wettelijk karakter te geven.

In artikel 2 wordt bepaald dat de werklozen voor het instellen der procedure de keuze hebben tussen de speciale administratieve rechtscolleges in zaken van werkloosheid en de gewone rechtbanken.

Inderdaad de artikelen 92 en 93 van de Grondwet hebben een algemene bevoegdheid aan de gewone rechtbanken toegekend.

Het artikel 93 laat aan de wetgever toe deze bevoegdheid aan andere rechtscolleges over te dragen wat de politieke rechten betreft zonder hem te verplichten de be-

des droits politiques pour objet à la compétence générale des tribunaux ordinaires.

Si le présent projet accorde aux parties un droit d'option quant à la juridiction compétente, il ne permet cependant pas à celles-ci de porter les litiges à la fois devant les tribunaux ordinaires et les juridictions spéciales en matière de chômage.

L'article 3 du projet a pour but de supprimer l'obligation, qui est faite aux tribunaux compétents en matière pénale d'ordonner d'office la récupération des allocations de chômage indûment perçues.

La transmission des dossiers au parquet par les directeurs des bureaux régionaux en vue de l'application de l'article 107 de l'arrêté organique, entraîne souvent des difficultés.

En application de l'arrêté royal du 31 mai 1933, la restitution, à l'Office national du placement et du chômage, de certaines sommes est ordonnée d'office par le tribunal compétent en matière pénale.

Certains tribunaux fixent ces sommes *ex-aequo et bono* à un montant forfaitaire qui ne correspond pas à celui dont la récupération est exigée par les instances administratives.

C'est afin d'éliminer ces difficultés que l'article 3 de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations de toute nature, qui sont, en tout ou en partie, à charge de l'Etat, est abrogé, uniquement en ce qui concerne l'obligation des tribunaux siégeant en matière correctionnelle d'ordonner le recouvrement d'allocations de chômage.

Cet arrêté royal ayant été pris sur base de la loi de pleins pouvoirs du 17 mai 1933, il ne peut être modifié que par une loi.

L'article 4 modifie la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence, en ce sens que les contestations qui ont pour objet des droits résultant de l'application de ladite loi seront tranchées par les juridictions administratives compétentes en matière de chômage.

Les avantages accordés par les Fonds de sécurité d'existence sont habituellement considérés comme des compléments d'allocations de chômage et il est dès lors normal que les contestations en la matière soient tranchées par les mêmes commissions qui sont compétentes en matière d'allocations de chômage.

Il est dès lors absolument inutile et superflu de créer des juridictions administratives nouvelles pour la solution de ces contestations, qui seront dès lors tranchées comme prévu à l'article 2 du présent projet.

Tel est, Mesdames, Messieurs, l'objet du projet de loi que le Gouvernement a l'honneur de soumettre à vos délibérations.

Le Ministre de la Prévoyance sociale,

twistingen nopens de politieke rechten aan de algemene bevoegdheid van de gewone rechtbanken onttrekken.

Zo het onderhavig ontwerp aan de partijen de keuze inzake de bevoegde rechtsmacht laat, kunnen zij nochtans niet tegelijkertijd de geschillen voor de gewone rechtbanken en de bijzondere rechtscolleges inzake werkloosheid brengen.

Artikel 3 van het ontwerp heeft tot doel de verplichting, opgelegd aan de strafrechtbanken om ambtshalve de terugbetaling van de onrechtmatig genoten werkloosheidsuitkeringen te bevelen, af te schaffen.

De overmaking van de dossiers aan het parket door de directeurs van de gewestelijke bureau's met het oog op de toepassing van artikel 107 van het organiek besluit brengt dikwijls moeilijkheden mede.

De bevoegde strafrechtbanken bevelen, namelijk onder toepassing van het koninklijk besluit van 31 mei 1933, ambtshalve de teruggave van zekere sommen aan de Rijksdienst voor arbeidsbemiddeling en werkloosheid.

Sommige rechtbanken stellen deze sommen *ex-aequo et bono* vast op een forfaitair bedrag, dat niet in overeenstemming is met de door de administratieve instanties bevolen terugvordering.

Om deze moeilijkheden uit te schakelen wordt artikel 3 van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen te doen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen van elke aard die geheel of gedeeltelijk ten laste van de Staat zijn, opgeheven, uitsluitend wat de verplichting voor de strafrechtbanken betreft de teruggave van de werkloosheidsuitkeringen te bevelen.

Dit koninklijk besluit werd getroffen op grond van de volmachtenwet van 17 mei 1933 en kan derhalve slechts bij een wet gewijzigd worden.

Bij artikel 4 wordt de wet van 7 januari 1958 betreffende de fondsen voor bestaanszekerheid gewijzigd in die zin dat de geschillen omtrent de rechten welke uit de toepassing van bedoelde wet voortvloeien zullen beslecht worden door de administratieve rechtscolleges welke uitspraak doen in de betwistingen in zaken van werkloosheid.

Vermits de voordelen, die door de fondsen voor bestaanszekerheid worden toegekend, meestal beschouwd worden als een bijslag bij de werkloosheidsuitkeringen, is het normaal dat de betwistingen in deze aangelegenheid beslecht worden door dezelfde commissies, die bevoegd zijn voor de betwistingen in zaken van werkloosheidsuitkeringen.

Het is absoluut overbodig en nutteloos voor het beslechten van deze geschillen nieuwe administratieve rechtscolleges in het leven te roepen. Deze geschillen zullen derhalve beslecht worden overeenkomstig het bepaalde in artikel 2 van het onderhavig ontwerp.

Dit is, Mevrouwen, Mijne Heren, het doel van het wetsontwerp dat de Regering de eer heeft aan uw beraadslaging voor te leggen.

De Minister van Sociale Voorzorg,

L. SERVAIS.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

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 :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 13^e 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 19 mei 1959 het volgend advies gegeven :

L'article 1^{er} 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 1^{er} 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 soulevent 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° 4500, *Rec. D. B.* 1955, p. 668).

En adoptant l'article 1^{er} 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 comparait jamais comme partie citée mais toujours comme partie requérante, puisqu'au mieux 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 consé-

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.*, n° 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 de 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 werkloosheidssteun 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 onduidelijkzinnig 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 1935, Van Houtte, n° 4500, *Rec. D. B.* 1955, blz. 668).

Door artikel 1 van dit ontwerp te aanvaarden, 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 verzoekende 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

quence, 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, François, 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 1^{er} 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 1^{er}, 2 et 3 ».

La chambre était composée de :

Messieurs : A. Vranckx, conseiller d'Etat, président;
G. Van Bunn en K. Mees, conseillers d'Etat;
Madame : J. De Koster, greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la version 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.

Le Greffier,
(s.) J. DE KOSTER.

Le Président,
(s.) A. VRANCKX.

Pour expédition délivrée au Ministre de la Prévoyance sociale.

Le 25 mai 1959.

Le Greffier du Conseil d'Etat,
R. DECKMYN.

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 tegenspraak 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 vóór 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, n° 6604, Van Zomeren, n° 6606, *Verz. B. D.* 1958, blz. 760; Raad van State, 28 oktober 1958, Vervloet, n° 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 rechtscollages (Raad van State, 14 januari 1955, François, n° 3990, en Havelange, n° 3991, *Rec. D. B.* 1955, blz. 41; Raad van State, 3 juni 1955, Hos, n° 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 rechtscollage van de nietigverklaring zijner beslissingen (Raad van State, 30 juni 1958, Boonen, n° 6450, en Agten, n° 6453, *Verz. B. D.* 1958, blz. 644; Raad van State, 9 december 1958, Bruffaerts, n° 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.

De kamer was samengesteld uit :

De Heren : A. Vranckx, raadshere van State, voorzitter;
G. Van Bunn en K. Mees, raadsheeren van State;
Mevrouw : J. De Koster, adjunct-griffier, griffier.

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, substituit.

De Griffier,
(get.) J. DE KOSTER.

De Voorzitter,
(get.) A. VRANCKX.

Voor uitgifte afgeleverd aan de Minister van Sociale Voorzorg.

De 25 mei 1959.

De Griffier van de Raad van State,
R. DECKMYN.

PROJET DE LOI

BAUDOUIN,

Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de la Prévoyance sociale,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre de la Prévoyance sociale est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

Article premier.

L'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié par la loi du 14 juillet 1951, est interprété en ce sens qu'il a donné au Roi le pouvoir de créer et d'organiser des juridictions contentieuses en matière de chômage.

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.

Leurs décisions ont l'autorité de la chose jugée.

Art. 2.

L'institution des juridictions visées à l'article 1^{er} 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.

Art. 3.

L'article 3 de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations de toute nature, qui sont, en tout ou en partie, à charge de l'Etat, est abrogé en tant qu'il impose aux tribunaux siégeant en matière correctionnelle l'obligation d'ordonner la restitution des allocations de chômage indûment payées.

WETSONTWERP

BOUDEWIJN,

Koning der Belgen,

Aan allen, tegenwoordigen en toekomstenden, HEIL.

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Voorzorg,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Sociale Voorzorg is gelast in Onze Naam bij de Wetgevende Kamers het wetsontwerp in te dienen waarvan de tekst volgt :

Eerste artikel.

Artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, gewijzigd bij de wet van 14 juli 1951, wordt in die zin geïnterpreteerd, dat het aan de Koning bevoegdheid heeft gegeven tot het instellen en inrichten van organen belast met eigenlijke rechtspraak inzake werkloosheid.

De klachtencommissies en de commissie van beroep, ingesteld bij het besluit van de Regent van 26 mei 1945, betreffende de inrichting van de Rijksdienst voor arbeidsbemiddeling en werkloosheid, zijn derhalve sedert hun instelling bevoegd tot eigenlijke rechtspraak.

Aan hun beslissingen is gezag van het gewijsde verbonden.

Art. 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 beslissing van de Raad van State wat de rechtsvragen betreft waarover in het arrest uitspraak werd gedaan.

Art. 3.

Artikel 3 van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen te doen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen van elke aard, die geheel of gedeeltelijk ten laste van de Staat zijn, is opgeheven in zoverre het aan de correctionele rechtbanken de verplichting oplegt om de terugbetaling van de ten onrechte uitbetaalde werkloosheidsuitkeringen te bevelen.

Art. 4.

L'article 22, de la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence, est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 22. — 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, jugent, selon la procédure fixée par cet arrêté, les contestations qui ont pour objet des droits résultant de la présente loi et appliquent, à la requête des Fonds de Sécurité d'existence, les sanctions prévues par l'article 20 de la présente loi ».

Donné à Bruxelles, le 27 juin 1959.

Art. 4.

Artikel 22, van de wet van 7 januari 1958 betreffende de Fondsen voor bestaanszekerheid, wordt door de volgende bepaling vervangen :

« Art. 22. — De klachtencommissies en de commissie van beroep, ingesteld bij het besluit van de Regent van 26 mei 1945, betreffende de inrichting van de Rijksdienst voor arbeidsbemiddeling en werkloosheid, doen uitspraak volgens de in dat besluit vastgestelde procedureregeling, in de geschillen omtrent de rechten welke voortvloeien uit de toepassing van deze wet en passen, op verzoek van de Fondsen voor bestaanszekerheid, de in artikel 20 van deze wet bepaalde sancties toe ».

Gegeven te Brussel, 27 juni 1959.

BAUDOUIN.

PAR LE ROI :

Le Ministre de la Prévoyance sociale.

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Sociale Voorzorg.

L. SERVAIS.
