

## KONINKRIJK BELGIE

-----

## ROYAUME DE BELGIQUE

-----

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

-----

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 15 juli 1997 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek naar aanleiding van de wet houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling", heeft op 12 september 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 15 juillet 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant le Code judiciaire à l'occasion de la loi portant des dispositions en faveur de l'emploi", a donné le 12 septembre 1997 l'avis suivant :

### STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de materiële bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken te verruimen tot twee soorten geschillen.

In de eerste plaats zouden de arbeidsrechtbanken bevoegd gemaakt worden om kennis te nemen van geschillen "die hun oorsprong vinden in afdeling I van de Programmawet van ...". Zoals uit de memorie van toelichting afgeleid kan worden, gaat het om de geschillen bedoeld in hoofdstuk I, afdeling I, van een ontworpen wet houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling (1), d.w.z. om geschillen i.v.m. het verbod om bij de werving en de selectie een maximumleeftijdsgrens te hanteren.

Voorts wordt aan de arbeidsrechtbanken het contentieux overgedragen i.v.m. de individuele bestuurshandelingen inzake het verlenen, het schorsen en het intrekken van de erkenning als havenarbeider, genomen met toepassing van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid. Dat contentieux behoort op dit ogenblik tot de annulatiebevoegdheid van de Raad van State, afdeling administratie.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Indieningsbesluit

De tekst van het ontwerp dient voorafgegaan te worden door een indieningsbesluit.

---

(1) Over dat ontwerp geeft de Raad van State heden advies L. 26.706/1/V.

## Artikel 2

De omschrijving van de geschillen bedoeld in het ontworpen artikel 578, 9°, van het Gerechtelijk Wetboek, dient aangepast te worden aan de terminologie van het ontwerp van wet houdende bepalingen tot bevordering van de werkgelegenheid. Bovendien zou op een meer rechtstreekse wijze aangegeven kunnen worden over welk soort geschillen het gaat.

Voorts vermijde men in de Franse tekst het woord "cause" te gebruiken, aangezien dit blijkt o.m. artikel 23 van het Gerechtelijk Wetboek een element is van de vordering, niet van het geschil.

Het ontworpen artikel 578, 9°, redigere men dan ook beter als volgt :

"9° van geschillen inzake het verbod van maximumleeftijdsgrens bij de werving en de selectie, bedoeld in hoofdstuk I, afdeling I, van de wet van ... houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling."

## Artikel 3

1. Volgens dit artikel wordt de bevoegdheid inzake de geschillen betreffende de individuele bestuurshandelingen inzake het verlenen, het schorsen en het intrekken van de erkenning als havenarbeider overgedragen aan de arbeidsrechtbanken.

.../...

1.1. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, behoort de bevoegdheid inzake het bedoelde contentieux thans bij de Raad van State, afdeling administratie. Die bevoegdheid steunt op artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, naar luid waarvan de Raad bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen handelingen van een administratieve overheid.

Het staat de wetgever uiteraard vrij om die principiële bevoegdheid van de Raad van State uit te sluiten, en de kennisneming van een geschil betreffende de wettigheid van een overheidshandeling aan een rechtscollege van de rechterlijke orde op te dragen (1).

De wetgever dient zich er evenwel van bewust te zijn dat de in het ontwerp bedoelde geschillen niet behoren tot het contentieux van de subjectieve rechten, bedoeld in de artikelen 144 en 145 van de Grondwet, waarvan de beslechting exclusief of in beginsel aan de hoven en rechtbanken is toevertrouwd. Het gaat integendeel om geschillen welke uitsluitend de wettigheid van een overheidshandeling tot voorwerp hebben, en die m.a.w. behoren tot het zgn. "objectieve" contentieux. Dit houdt o.m. in dat de rechter zijn beslissing niet in de plaats mag stellen van die van de administratieve overheid. Indien de rechter oordeelt dat de

---

(1) Wat de erkenning als havenarbeider betreft, heeft de Raad van State meermaals vastgesteld dat noch het Gerechtelijk Wetboek, noch een bijzondere wet in een dergelijke afwijking voorziet (R.v.St., 16 december 1982, Peeters, nr. 22.763; R.v.St., 7 juli 1983, Van Zundert, nr. 23.444; R.v.St., 20 december 1984, Broeckx, nr. 24.937).

voor hem bestreden handeling onwettig is, dient hij die handeling eenvoudig te vernietigen. Het staat dan aan de betrokken overheid om een nieuwe beslissing te nemen, met inachtneming van de motieven van de rechterlijke beslissing die haar eerste handeling heeft vernietigd; gaat het om de vernietiging van de schorsing of de intrekking van een erkenning, dan kan die overheid bovendien in de vernietiging berusten, in welk geval de betrokkene geacht wordt zijn erkenning nooit te hebben verloren (1).

1.2. Het opdragen van een dergelijke bevoegdheid aan een andere rechter dan de Raad van State is een uitzonderlijke maatregel.

In dit verband moet erop gewezen worden dat de vergelijking met het contentieux van de individuele bestuurshandelingen, genomen in het raam van de werkloosheidsreglementering door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (zie memorie van toelichting), niet opgaat. Anders dan wat het verkrijgen van het statuut van havenarbeider betreft, gaat het bij de werkloosheidsreglementering immers om een subjectief recht, met name het subjectief recht op uitkeringen, waarop iedereen zich kan beroepen die de wettelijke en reglementaire voorwaarden vervult. De beslissingen terzake van de bevoegde administratieve overheden zijn niet genomen in de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid. Die omstandigheid verklaart waarom, in geval van een

---

(1) Zie aldus, i.v.m. de erkenning als havenarbeider, R.v.St., 20 december 1984, Broeckx, nr. 24.937; R.v.St., 3 juli 1986, Broeckx en Van Craen, nr. 26.840; R.v.St., 28 juni 1990, Petkovics, nr. 35.295.

beroep tegen een dergelijke beslissing, de rechter zelf uitspraak moet doen over het recht van de uitkeringsgerechtigde en m.a.w. zijn beslissing in de plaats moet stellen van die van het bestuur (1). Het toekennen van de bevoegdheid terzake aan de arbeidsrechtbank (artikel 7, § 11, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en artikel 580, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek) vertoont dus in het geheel niet het uitzonderlijk karakter dat de ontworpen bevoegdheidsoverdracht wél zou hebben.

1.3. Weliswaar wordt in de memorie van toelichting nog verwezen naar het feit dat ten aanzien van een havenarbeider ook beslissingen genomen kunnen worden met toepassing van een collectieve arbeidsovereenkomst. Het is inderdaad zo dat collectieve arbeidsovereenkomsten een disciplinaire bevoegdheid opdragen aan de administratieve overheid die ook bevoegd is voor de erkenning en de intrekking van de erkenning (2). In dat geval zijn de geschillen betreffende

---

(1) Rdpl. Cass., 29 januari 1981, met concl. proc.-gen. F. Dumon, Arr. Cass. 1980-81, p. 582, nr. 315; Cass., 18 mei 1981, Arr. Cass., 1980-81, p. 1077, nr. 532; Cass., 22 juni 1981, Arr. Cass., 1980-81, p. 1228, nr. 612; Cass., 21 september 1981, Arr. Cass., 1981-82, p. 108, nr. 53; Cass., 15 januari 1996, Arr. Cass., 1996, p. 49, nr. 29.

(2) De disciplinaire bevoegdheid is dan van sociaalrechtelijke aard, terwijl de bevoegdheid inzake erkenningen van administratiefrechtelijke aard is. Beide bevoegdheden moeten duidelijk van elkaar onderscheiden worden (R.v.St., 20 maart 1995, Dierckx, nr. 52.294; R.v.St., 4 december 1995, Dierckx, nr. 56.591).

de toepassing van die collectieve arbeidsovereenkomst ingevolge artikel 578, 3°, van het Gerechtelijk Wetboek onttrokken aan de algemene annulatiebevoegdheid van de Raad van State, en geplaatst onder de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank (1).

Het ontwerp strekt ertoe de afwijking van de algemene bevoegdheid van de Raad van State uit te breiden tot geschillen die niet onder de toepassing van artikel 578, 3°, vallen. Daardoor wordt in zekere mate de coherentie van het rechtssysteem bevorderd. De aandacht moet evenwel gevestigd worden op het feit dat de coherentie ook bevorderd zou worden door een systeem waarbij de Raad van State, op grond van zijn algemene annulatiebevoegdheid, kennis zou kunnen nemen van beroepen tot nietigverklaring van de handelingen van de betrokken administratieve overheid, genomen niet enkel met toepassing van de reglementaire bepalingen terzake (erkenning en intrekking van de erkenning), maar ook met toepassing van een collectieve arbeidsovereenkomst (disciplinaire maatregelen).

Die optie zou dan veronderstellen dat niet artikel 583, maar artikel 578, 3°, van het Gerechtelijk Wetboek gewijzigd zou worden.

2. Subsidiair wordt opgemerkt dat als de optie gehandhaafd wordt om artikel 583 te wijzigen, de wetgever van de gelegenheid gebruik zou kunnen maken om de bepalingen

---

(1) Zie R.v.St., 16 mei 1994, Maris, nr. 47.468.

van het tweede en het derde lid van dat artikel te actualiseren.

De in het tweede lid bedoelde wet van 25 januari 1985 tot invoering van een kaart voor sociale zekerheid is immers opgeheven bij het koninklijk besluit van 18 december 1996 houdende maatregelen met het oog op de invoering van een sociale identiteitskaart ten behoeve van alle sociaal verzekerden, met toepassing van de artikelen 38, 40, 41 en 49 van de wet van 26 juli 1996 houdende de modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de wettelijke pensioenstelsels.

Het in het derde lid bedoelde artikel 132 van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen is gewijzigd, o.m. bij de wet van 29 december 1990, derwijze dat de compensatoire vergoeding thans geregeld wordt in het vijfde lid van artikel 132, in plaats van in het vierde lid.

-----

### PORTEE DU PROJET

Le projet soumis pour avis tend à étendre la compétence matérielle des tribunaux du travail à deux types de litiges.

En premier lieu, les tribunaux du travail seraient rendus compétents pour connaître des litiges "qui trouvent leur cause dans la section Ière de la loi programme du ...". Ainsi qu'il peut être inféré de l'exposé des motifs, il s'agit des litiges visés au chapitre Ier, section Ière, d'une loi en projet, portant des dispositions en faveur de l'emploi (1), c'est-à-dire de différends concernant l'interdiction de faire application d'un âge limite à l'occasion du recrutement et de la sélection.

En outre, les tribunaux du travail se voient transférer le contentieux relatif aux actes administratifs individuels concernant l'octroi, la suspension ou le retrait de la reconnaissance comme ouvrier portuaire en application de la loi du 8 juin 1972 sur le travail portuaire. A l'heure actuelle, ce contentieux relève du pouvoir d'annulation du Conseil d'Etat, section d'administration.

---

(1) Sur ce projet, le Conseil d'Etat émet ce jour l'avis L. 26.706/1/V.

## EXAMEN DU TEXTE

### Arrêté de présentation

Le texte du projet doit être précédé d'un arrêté de présentation.

### Article 2

Il conviendrait d'adapter la définition des litiges visés à l'article 578, 9°, du Code judiciaire, à la terminologie du projet de loi portant des dispositions en faveur de l'emploi. En outre, il pourrait être indiqué d'une manière plus directe de quel type de litiges il s'agit.

Il y a aurait lieu, par ailleurs, d'éviter dans le texte français d'utiliser le mot "cause", dès lors que, entre autres selon l'article 23 du Code judiciaire, il s'agit là d'un élément de la demande, non du litige.

Il serait préférable, dès lors, de rédiger l'article 578, 9°, comme suit :

"9° des litiges en matière d'interdiction d'une limite d'âge maximale lors du recrutement et de la sélection, visé au chapitre Ier, section Ière, de la loi du ... portant des dispositions en faveur de l'emploi.".

.../...

### Article 3

1. Selon cet article, la compétence en matière de litiges concernant l'octroi, la suspension ou le retrait de la reconnaissance comme ouvrier portuaire est transférée aux tribunaux du travail.

1.1. Ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs, la compétence relative au contentieux visé appartient actuellement au Conseil d'Etat, section d'administration. Cette compétence est fondée sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, selon lequel le Conseil est compétent pour connaître des recours dirigés contre les actes d'une autorité administrative.

De toute évidence, il est loisible au législateur d'exclure cette compétence de principe du Conseil d'Etat et de confier à une juridiction de l'ordre judiciaire la connaissance d'un litige portant sur la légalité d'un acte d'une autorité (1).

Toutefois, le législateur ne peut pas perdre de vue que les litiges visés dans le projet ne relèvent pas du contentieux des droits subjectifs, visés aux articles 144 et 145 de la Constitution, qu'il appartient exclusivement ou en principe au cours et tribunaux de trancher. Il s'agit au

---

(1) En ce qui concerne la reconnaissance comme ouvrier portuaire, le Conseil d'Etat a constaté à plusieurs reprises que ni le Code judiciaire, ni une loi spéciale ne prévoit pareille dérogation (C.E., 16 décembre 1982, Peeters, n° 22.763; C.E., 7 juillet 1983, Van Zundert, n° 23.444; C.E., 20 décembre 1984, Broeckx, n° 24.937).

contraire de litiges qui portent exclusivement sur la légalité d'un acte de l'autorité, et qui appartiennent, en d'autres termes, au contentieux dit "objectif". Il en résulte notamment que le juge ne peut pas substituer sa décision à celle de l'autorité administrative. Si le juge estime que l'acte contesté devant lui est illégal, il doit annuler purement et simplement cet acte. Il incombe alors à l'autorité concernée de prendre une nouvelle décision, en ayant égard aux motifs de la décision judiciaire qui a annulé son premier acte; s'il s'agit de l'annulation de la suspension ou du retrait d'une reconnaissance, cette autorité peut, en outre, acquiescer à l'annulation, cas dans lequel l'intéressé est réputé n'avoir jamais perdu sa reconnaissance (1).

1.2. Le fait de confier pareille compétence à un juge autre que le Conseil d'Etat constitue une mesure exceptionnelle.

A cet égard, il convient de signaler que la comparaison avec le contentieux des actes administratifs individuels posés par l'Office national de l'emploi dans le cadre de la réglementation du chômage (voir l'exposé des motifs) ne tient pas. A la différence de ce qui est le cas pour l'obtention du statut d'ouvrier portuaire, il s'agit en effet, dans le cas de la réglementation du chômage, d'un

---

(1) Voir en ce sens, en ce qui concerne la reconnaissance comme ouvrier portuaire, C.E., 20 décembre 1984, Broeckx, n° 24.937; C.E., 3 juillet 1986, Broeckx et Van Craen, n° 26.840; C.E., 28 juin 1990, Petkovics, n° 35.295.

droit subjectif, à savoir, le droit subjectif aux allocations, dont peuvent se prévaloir tous ceux qui remplissent les conditions légales et réglementaires. Les décisions en la matière des autorités administratives compétentes ne sont pas prises dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Cette circonstance explique pourquoi, en cas de recours contre pareille décision, le juge doit statuer lui-même sur le droit de l'allocataire et doit, en d'autres termes, substituer sa décision à celle de l'administration (1). L'attribution de la compétence en la matière au tribunal du travail (article 7, § 11, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et article 580, 2<sup>o</sup>, du Code judiciaire) ne présente donc aucunement le caractère exceptionnel qu'aurait le transfert de compétence en projet.

1.3. Il est vrai que l'exposé des motifs se réfère également au fait qu'en ce qui concerne l'ouvrier portuaire, des décisions peuvent être prises également en application d'une convention collective du travail. Il est exact que des conventions collectives du travail confient un pouvoir disciplinaire à l'autorité administrative, qui est également compétente pour la reconnaissance et pour le retrait de

---

(1) Cons. Cass., 29 janvier 1981, avec concl. proc. gén. F. Dumon, Pas., 1981, I, 565; Cass., 18 mai 1981, Pas., 1981, I, 1076; Cass., 22 juin 1981, Pas., 1981, I, 1214; Cass., 21 septembre 1981, Pas., 1982, I, p. 102, n<sup>o</sup> 53; Cass., 15 janvier 1996, Pas., 1996, I, p. 54, n<sup>o</sup> 29.

celle-ci (1). Dans ce cas, les litiges concernant l'application de ces conventions collectives du travail sont, en vertu de l'article 578, 3<sup>o</sup>, du Code judiciaire, soustraits au pouvoir d'annulation général du Conseil d'Etat et déférés au tribunal du travail (2).

Le projet tend à étendre la dérogation à la compétence générale du Conseil d'Etat à des litiges qui ne tombent pas sous l'application de l'article 578, 3<sup>o</sup>. Dans une certaine mesure, la cohérence du système juridique s'en trouve améliorée. Il faut cependant attirer l'attention sur le fait que la cohérence serait également améliorée par un système dans lequel le Conseil d'Etat, sur la base de son pouvoir général d'annulation, pourrait connaître de recours en annulation dirigés contre les actes des autorités administratives concernées, pris non seulement en application des dispositions réglementaires en la matière (reconnaissance et retrait de la reconnaissance), mais également en application d'une convention collective du travail (mesures disciplinaires).

---

(1) Dans ce cas, le pouvoir disciplinaire revêt un caractère de droit social, tandis que le pouvoir en matière de reconnaissances a un caractère administratif. Il convient de distinguer clairement les deux pouvoirs (C.E., 20 mars 1995, Dierckx, n<sup>o</sup> 52.294; C.E., 4 décembre 1995, Dierckx, n<sup>o</sup> 56.591).

(2) Voir C.E., 16 mai 1994, Maris, n<sup>o</sup> 47.468.

Une telle option présupposerait alors une modification, non pas de l'article 583, mais de l'article 578, 3°, du Code judiciaire.

2. Subsidiairement, il est permis d'observer que dans le cas où l'option consistant à modifier l'article 583 serait maintenue, le législateur pourrait saisir l'occasion pour actualiser les dispositions des alinéas 2 et 3 de cet article.

En effet, la loi du 25 janvier 1985 instaurant une carte de sécurité sociale, visée à l'alinéa 2, a été abrogée par l'arrêté royal du 18 décembre 1996 portant des mesures en vue d'instaurer une carte d'identité sociale à l'usage de tous les assurés sociaux, en application des articles 38, 40, 41 et 49 de la loi du 25 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

L'article 132 de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales, visé à l'alinéa 3, a été modifié, notamment par la loi du 29 décembre 1990, de manière telle que l'indemnité compensatoire est actuellement réglée à l'alinéa 5 de l'article 132, au lieu de l'alinéa 4.

-----

.../...

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

Mevrouw M.-R. BRACKE,  
Madame

kamervoorzitter,  
président de chambre,

de Heren M. VAN DAMME,  
Messieurs P. LEMMENS,

staatsraden,  
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS  
E. WYMEERSCH,

assessoren van de  
afdeling wetgeving,  
assesseurs de la  
section de législation,

Mevrouw F. LIEVENS,  
Madame

griffier,  
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

M.-R. BRACKE