

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2003-2004

---

2 AVRIL 2004

---

**Proposition de loi modifiant l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs en vue d'instituer l'effet suspensif des recours judiciaires introduits contre les décisions des directeurs régionaux de l'ONEM**

(Déposée par MM. Michel Delacroix et Francis Detraux)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

Lors du super Conseil des ministres des 16 et 17 janvier 2004, le gouvernement a décidé de renforcer les mesures de contrôle des chômeurs. Compte tenu des mesures annoncées, le contentieux judiciaire relatif aux décisions de l'ONEM sera certainement plus important qu'aujourd'hui.

Or, l'article 7, § 11, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs dispose que « L'action introduite devant le tribunal du travail (à l'encontre des décisions de l'ONEM) n'est pas suspensive. » Cette disposition a, entre autres, pour effet que la personne qui se voit refuser le droit aux allocations de chômage, restera privée de ce droit pendant toute la durée de la procédure judiciaire, c'est-à-dire 250 jours en moyenne pour une action devant le tribunal du travail, le délai total atteignant 591 jours en moyenne si l'affaire est portée devant la Cour du travail.

Il est important, à ce sujet, de souligner qu'en 2002, sur les 2 876 jugements définitifs statuant au fond,

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2003-2004

---

2 APRIL 2004

---

**Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, met het oog op het instellen van het opschortend gevolg van het gerechtelijk verhaal ingeleid tegen de beslissingen van de gewestelijk directeurs van de RVA**

(Ingediend door de heren Michel Delacroix en Francis Detraux)

---

## TOELICHTING

---

Op de Superministerraad van 16 en 17 januari 2004 heeft de regering beslist de maatregelen ter controle van werklozen op te voeren. Rekening houdend met de aangekondigde maatregelen, zal het aantal gerechtelijke betwistingen rond beslissingen van de RVA ongetwijfeld groter worden dan vandaag.

Artikel 7, § 11, derde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders bepaalt echter het volgende: « De vordering ingeleid voor de arbeidsrechtbank (tegen de beslissingen van de RVA) werkt niet schorrend ». Die bepaling heeft onder andere tot gevolg dat de persoon aan wie het recht op werkloosheidsuitkeringen geweigerd wordt, gedurende de hele looptijd van de gerechtelijke procedure van dat recht verstoken zal blijven. Het gaat gemiddeld om 250 dagen voor een vordering voor de arbeidsrechtbank en de totale looptijd bedraagt gemiddeld 591 dagen indien de zaak voor het Arbeidshof wordt gebracht.

Niet zonder belang in die context is dat in 2002, van de 2 876 definitieve vonnissen waarbij ten gronde

1 195 sont partiellement ou totalement favorables au chômeur, soit 41,55 % des cas. En ce qui concerne les Cours du travail, les arrêts définitifs statuant au fond sont favorables au chômeur dans 42,68 % des cas. Il y a donc, en permanence, dans ce Royaume, des centaines de chômeurs privés injustement pendant de long mois de leurs allocations de chômage ou devant rembourser des allocations déjà perçues dans l'attente d'une décision judiciaire qui leur donnera finalement raison. Ces chiffres démontrent à suffisance qu'il est urgent de se pencher sur une anomalie de la loi soulignée depuis de nombreuses années mais jamais corrigée.

L'on se souvient que la loi du 23 juillet 1980 mettait en place la Commission royale chargée de la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale dans le cadre de la réforme globale de la sécurité sociale. Cette commission était composée de professeurs d'université, de magistrats des juridictions du travail, de 12 parlementaires et de 10 représentants des organisations patronales et des syndicats. Après plus de quatre années de travaux, la Commission royale a remis au Parlement un rapport final de plusieurs centaines de pages incluant un avant-projet de Code de la sécurité sociale (doc. Sénat, n° 84-85/953).

L'article 362 de cet avant-projet disposait que « Toute décision prononçant une sanction doit être motivée; elle est notifiée au contrevenant par lettre recommandée à la poste et prend effet le lundi qui suit la notification. Elle indique que la sanction est susceptible d'un recours suspensif auprès du tribunal du travail (...). » Cette disposition n'a jamais été adoptée par le Parlement.

En mai 2000, la Ligue des droits de l'homme remettait à la ministre de l'Emploi et du Travail un texte relatif à une analyse des droits sociaux belges au regard des droits fondamentaux reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Dans son chapitre consacré aux droits de la défense, la Ligue rappelle que « Actuellement, le pouvoir exécutif détermine les conditions d'attribution des droits sociaux ainsi que les sanctions en cas de manquement de la part du bénéficiaire; l'administration débitrice des allocations contrôle l'effectivité de ces conditions et prononce lesdites sanctions. Un recours juridictionnel est possible, mais à posteriori, et surtout il ne suspend pas l'application de la sanction administrative. La sanction consiste en la suspension, plus ou moins longue, ou en l'exclusion du droit au revenu de remplacement et porte sur son intégralité, alors qu'il s'agit souvent de la seule source de revenus de la personne sanctionnée et, parfois, de personnes financièrement à sa charge. Elle s'ajoute bien entendu, sur

verd werd beslist, er 1 195 gedeeltelijk of volledig in het voordeel van de werkloze waren. Dat is 41,55 %. Voor het Arbeidshof zijn de definitieve vonnissen ten gronde in 42,68 % van de gevallen in het voordeel van de werkloze. In dit land wordt dus voortdurend honderden werklozen ten onrechte gedurende lange maanden hun werkloosheidsuitkeringen afgenomen of worden werklozen ertoe verplicht de uitkeringen die ze reeds ontvangen hebben terug te betalen, in afwachting van een rechterlijke beslissing die hun uiteindelijk gelijk zal geven. Uit die cijfers blijkt voldoende dat dringend werk moet worden gemaakt van een onregelmatigheid in de wet waar reeds jarenlang op wordt gewezen, maar die nooit gecorrigeerd werd.

Men zal zich herinneren dat de wet van 23 juli 1980 de Koninklijke Commissie installeerde belast met de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de wetgeving betreffende de sociale zekerheid in het kader van de algemene hervorming van die wetgeving. Die commissie bestond uit universiteitsprofessoren, magistraten van de arbeidsrechtscollèges, 12 parlementsleden en 10 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en de vakbonden. Na meer dan vier jaar werkzaamheden, heeft de Koninklijke Commissie het Parlement een eindrapport bezorgd van verscheidene honderden pagina's, met daarin een voorontwerp van Wetboek van sociale zekerheid (stuk Senaat, nr. 84-85/953).

Artikel 362 van dat voorontwerp bepaalde het volgende: « Elke beslissing die een sanctie uitspreekt moet met redenen omkleed zijn; zij wordt bij een ter post aangetekende brief ter kennis gebracht van de overtreder en heeft uitwerking de maandag die volgt op de kennisgeving. Zij vermeldt dat een schorsend beroep tegen de sanctie mogelijk is bij de arbeidsrechtbank (...). » Die bepaling is nooit door het Parlement aangenomen.

In mei 2000 overhandigde de *Ligue des droits de l'homme* de minister van Tewerkstelling en Arbeid een tekst met een analyse van de Belgische sociale rechten in het licht van de fundamentele rechten erkend door de Universele Verklaring van de rechten van de mens. In het hoofdstuk over de rechten van de verdediging brengt de Ligue het volgende in herinnering: « Actuellement, le pouvoir exécutif détermine les conditions d'attribution des droits sociaux ainsi que les sanctions en cas de manquement de la part du bénéficiaire; l'administration débitrice des allocations contrôle l'effectivité de ces conditions et prononce lesdites sanctions. Un recours juridictionnel est possible, mais à posteriori, et surtout il ne suspend pas l'application de la sanction administrative. La sanction consiste en la suspension, plus ou moins longue, ou en l'exclusion du droit au revenu de remplacement et porte sur son intégralité, alors qu'il s'agit souvent de la seule source de revenus de la personne sanctionnée et, parfois, de personnes financièrement à sa

le plan civil, à la récupération d'allocations, éventuellement considérées comme versées à tort.

Dans cette situation financièrement catastrophique, l'allocataire sanctionné a fort peu recours aux juridictions: selon les statistiques de l'ONEM, en 1998, moins de 4% de ces décisions sont portées devant les tribunaux du travail alors que, dans presque 50% de ces litiges, la décision controversée est annulée totalement ou partiellement. Ceci inquiète, à juste titre, les magistrats concernés; d'autant plus que le taux des recours est en baisse constante et s'est encore réduit en 1999 (3,1%). » Ce pourcentage a encore baissé puisqu'il n'est plus que de 1,5% en 2002 contre 1,7% en 2001 et 2,2% en 2000. Par contre, le pourcentage de décisions judiciaires favorables aux chômeurs est resté stable entre 1998 et 2002.

La Ligue des droits de l'homme considérait que « En raison de l'objectif dissuasif et de la sévérité de la sanction administrative de suspension ou d'exclusion du droit aux allocations, son caractère pénal, au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, ne prête pas à controverse. À ce titre, elle ne peut être prononcée que dans le respect des garanties énoncées par l'article 6 de ladite Convention. »

Parmi ces garanties figure l'accès à un tribunal indépendant. Or cet accès n'est pas garanti, en pratique, puisque actuellement il n'y a que 1,5% de recours, alors qu'une étude de l'ONEM estime que seuls 12,3% des chômeurs considèrent que la sanction qui leur est infligée est totalement justifiée.

La Ligue des droits de l'homme, en conclusion, revendiquait « le respect du droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial et de la présomption d'innocence, par la mise en œuvre du principe selon lequel le prononcé de toute sanction à caractère pénal, au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme, est réservé au pouvoir judiciaire et, dans son attente, organisation de l'effet suspensif du recours devant les juridictions ».

Le respect des droits de la défense exige-t-il que le pouvoir de sanction soit de la compétence exclusive des juridictions du travail? La réponse à cette question se trouve dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage suite aux recours introduits contre la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales. La Cour d'arbitrage a considéré que la procédure instaurée par la loi ne violait pas les droits de la défense dans la mesure où un recours juridictionnel existait et que ce recours était suspensif.

En effet, cette loi prévoit que le recours, introduit par l'employeur contre l'amende administrative qui lui est infligée, suspend l'exécution de la décision de l'administration. L'employeur qui introduit un

*charge. Elle s'ajoute bien entendu, sur le plan civil, à la récupération d'allocations, éventuellement considérées comme versées à tort.*

*Dans cette situation financièrement catastrophique, l'allocataire sanctionné a fort peu recours aux juridictions: selon les statistiques de l'ONEM, en 1998, moins de 4% de ces décisions sont portées devant les tribunaux du travail alors que, dans presque 50% de ces litiges, la décision controversée est annulée totalement ou partiellement. Ceci inquiète, à juste titre, les magistrats concernés; d'autant plus que le taux des recours est en baisse constante et s'est encore réduit en 1999 (3,1%). » Dat percentage is verder gedaald, aangezien het in 2002 nog amper 1,5% bedraagt, tegen 1,7% in 2001 en 2,2% in 2000. Het percentage beslissingen dat gunstig is voor de werklozen daarentegen is van 1998 tot 2002 stabiel gebleven.*

*De Ligue des droits de l'homme was de volgende mening toegedaan: « En raison de l'objectif dissuasif et de la sévérité de la sanction administrative de suspension ou d'exclusion du droit aux allocations, son caractère pénal, au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, ne prête pas à controverse. À ce titre, elle ne peut être prononcée que dans le respect des garanties énoncées par l'article 6 de ladite Convention. »*

Eén van die waarborgen is de toegang tot een onafhankelijke rechtbank. Die toegang is nu echter in de praktijk niet gewaarborgd, omdat er momenteel slechts tegen 1,5% van de beslissingen in beroep wordt gegaan, terwijl uit een RVA-studie blijkt dat slechts 12,3% van de werklozen meent dat de sanctie die hun wordt opgelegd, volledig terecht is.

*De Ligue des droits de l'homme, eiste in haar besluit het volgende: « le respect du droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial et de la présomption d'innocence, par la mise en œuvre du principe selon lequel le prononcé de toute sanction à caractère pénal, au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, est réservé au pouvoir judiciaire et, dans son attente, organisation de l'effet suspensif du recours devant les juridictions ».*

Vereist het in acht nemen van de rechten van de verdediging dat de sanctiemacht de exclusieve bevoegdheid van de arbeidsgerechten is? Het antwoord op die vraag vinden we in de rechtspraak van het Arbitragehof aansluitend bij de procedures die werden ingeleid tegen de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten. Het Arbitragehof heeft geoordeeld dat de wet de rechten van de verdediging niet schond, indien beroep voor een rechtbank mogelijk was en indien dat beroep schorsend was.

Die wet bepaalt immers dat het beroep, dat wordt ingesteld door de werkgever tegen de administratieve boete die hem wordt opgelegd, de uitvoering van de beslissing van de administratie schorst. De werkgever

recours ne devra donc s'acquitter de l'amende que dans l'hypothèse où le tribunal confirme la décision de l'administration.

Le Front National propose donc l'adoption d'une mesure similaire pour les chômeurs qui se voient privés partiellement ou totalement de leurs allocations de chômage suite à une décision du directeur régional de l'ONEM.

Michel DELACROIX.  
Francis DETRAUX.

\*  
\* \*

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

### Art. 2

L'article 7, § 11, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié par les lois du 10 octobre 1967 et 13 février 1998, est remplacé par la disposition suivante:

« Ce recours suspend l'exécution de la décision. »

12 mars 2004.

Michel DELACROIX.  
Francis DETRAUX.

die in beroep gaat, zal de boete dus slechts moeten betalen indien de rechtbank de beslissing van de administratie bevestigt.

Het *Front National* stelt dus voor een soortgelijke maatregel aan te nemen voor de werklozen die hun werkloosheidsuitkeringen volledig of gedeeltelijk verliezen door een beslissing van de gewestelijk directeur van de RVA.

\*  
\* \*

## WETSVOORSTEL

### Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

### Art. 2

Artikel 7, § 11, derde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, gewijzigd door de wetten van 10 oktober 1967 en 13 februari 1998, wordt vervangen als volgt:

« Dat beroep schorst de uitvoering van de beslissing. »

12 maart 2004.