

ADVIES Nr. 1.716

---

Zitting van dinsdag 15 december 2009

---

Hervorming van de gerechtelijke instellingen - Arbeidsgerechten

x                    x                    x

2.404-1

**ADVIES Nr. 1.716**

---

Onderwerp : Hervorming van de gerechtelijke instellingen - Arbeidsgerechten

De Nationale Arbeidsraad heeft tijdens zijn Bureauvergadering van 1 juli 2009 besloten om uit eigen beweging een onderzoek te wijden aan de oriëntatienota van de minister van Justitie, de heer S. DE CLERCK, getiteld "Het gerechtelijk landschap - Naar een nieuwe architectuur voor justitie".

Op 15 december 2009 bracht de Raad over genoemd onderwerp het volgende unaniem advies uit.

x                    x                    x

## **ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD**

---

### **I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN HET ADVIES**

1. De Nationale Arbeidsraad heeft tijdens zijn Bureauvergadering van 1 juli 2009 besloten om uit eigen beweging een onderzoek te wijden aan de oriëntatienota van de Minister van Justitie, de heer S. DE CLERCK, getiteld “Het gerechtelijk landschap - Naar een nieuwe architectuur voor justitie”.

De minister heeft deze nota voorbereid om “het debat te voeren over een nieuwe, moderne en efficiënte organisatie voor justitie die borg staat voor een toegankelijke, betaalbare, kwaliteitsvolle en snelle dienstverlening voor de rechtszoekende”.

Het regeerakkoord van 18 maart 2008<sup>1</sup> voorziet immers dat de regering Leterme I, “met het oog op een betere verdeling van de beschikbare middelen, in overleg met de betrokken actoren, een reflectie (zal) maken over de omvang van de gerechtelijke arrondissementen, de structuur van de eerstelijnsrechtbanken, de geïntegreerde eerstelijnsparquetten en het aantal rechtbanken. Deze reflectie zou kunnen leiden tot het oprichten van een grote eerstelijnsrechtbank die, met uitzondering van de vrederechters en de politierechtbanken, de gespecialiseerde rechtbanken groepeerd met respect voor hun eigenheden (milieurecht, sociaal recht, handelsrecht, burgerlijk recht, strafrecht, ...), inclusief een nog op te richten familie-rechtbank en eventueel een administratieve rechtbank. De specificiteit van de arbeidsrechtbanken en de rechtbanken van koophandel zal worden verzekerd door het behoud van de sociale rechters en de rechter in handelszaken”.

Binnen de schoot van de regering zijn bij de oriëntatienota van de minister van Justitie een aantal bedenkingen en tegenvoorstellen geformuleerd. Zij werden nadien in de nota opgenomen over de hoofding “overwegingen en alternatieven”. Het was de wens van de regering dat zij integraal mee voorwerp uitmaken van het debat ten gronde dat over het geheel van de voorstellen dient te worden gevoerd.

---

<sup>1</sup> De regering van Rompuy I heeft er zich in zijn regeringsverklaring van 30 december 2008 toe verbonden om het regeerakkoord van Leterme I in zijn geheel uit te voeren.

In het najaar van 2009 was deze tekst de uitgangsbasis voor een debat ten gronde dat de regering met het parlement voerde teneinde tegen eind 2009 te komen tot een politiek akkoord over de krachtlijnen voor een verder hervorming en modernisering van justitie.

2. Meer in het bijzonder is in de oriëntatienota gekozen voor een globale en parallelle moderniseringsbeweging op vijf niveaus (pagina 37) :

- een maximale integratie van de eerste en tweedelijns-rechtspraak en strafvoordering;
- een hertekening en schaalvergroting van een aantal gebiedsindelingen;
- de instelling van slagkrachtige respresentatieve organen voor de Zetel en het Openbaar Ministerie;
- de realisatie van een integraal management voor Zetel en Openbaar Ministerie;
- een herpositionering en rationalisering van justitiële beleids- en adviesorganen.

Het gaat dus om voorstellen die zowel de jurisdictionele, geografische, beheersmatige en beleidsmatige structuren van justitie hertekenen. In zijn advies gaat de Raad vooral in op de twee eerste aspecten.

3. Wat het eerste aspect betreft, geeft de oriëntatienota van de minister aan dat het de bedoeling is om naar de toekomst toe te komen tot één rechtbank waarin alle arrondissementale en kantonale eerstelijnsrechtspraak jurisdictioneel en organiek zou worden samengebracht (pagina 38).

Binnen deze eenheidsrechtbank zouden de bevoegdheden van de huidige arbeidsrechtbanken uitgeoefend worden door de arbeidsafdeling (pagina 40).

De minister geeft aan voor de afdelingen voldoende waarborgen te willen bieden “die het behoud betekenen van de specifieke kenmerken inzake samenstelling, specialisatie, rechtspleging en werking van de betrokken rechtscolleges” (pagina 41). Voor de arbeidsafdeling betekent dit dat de specifieke samenstelling met gespecialiseerde rechters en lekenrechters en de specifieke vormen van inleiding en rechtspleging onverkort behouden zouden blijven (pagina 41).

Bovendien wordt het streven naar een maximale eenheid van rechtsmacht doorgetrokken in graad van beroep door de integratie van het hof van beroep en het arbeidshof in één hof, maar in dit hof wordt de arbeidsafdeling niet als aparte afdeling behouden. De afdelingen arbeid en koophandel worden er samengesmolten tot één sociaal-economische afdeling (pagina 71). Bij elk hof wordt één parket-generaal ingesteld dat over een sociaal-economische-financiële afdeling zou beschikken (pagina 72).

Wat het tweede aspect betreft, stelt de oriëntatienota van de minister een herleiding van 27 naar 16 gerechtelijke arrondissementen voor (pagina 48).

## II. RETROACTA

Aangezien de arbeidsgerechten deel uitmaken van de geplande hervorming, achtte het Bureau het op zijn vergadering van 1 juli 2009 geboden om onmiddellijk, bij brief van 8 juli 2009, aan de minister van Justitie, de heer S. DE CLERCK, aan de minister van Werk, mevrouw J. MILQUET en aan de minister van Sociale Zaken, mevrouw L. ONKELINX, uiting te geven aan enkele bekommernissen in dit verband.

De Raad heeft in deze brief de factoren in herinnering gebracht waarop de goede werking van de arbeidsgerechten al die jaren heeft gesteund :

- De technische specialisatie van de magistraten die in de arbeidsgerechten zitting hebben en de aanwezigheid van een eigen openbaar ministerie, het arbeidsauditoraat, waardoor een kwalitatief hoogstaande rechtsbedeling voor de rechtzoekenden wordt gewaarborgd;
- De aanwezigheid van de rechters in sociale zaken, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, die als vertegenwoordigers van de werknemers, de werkgevers en de zelfstandigen, vertrouwd zijn met de sociaal-economische realiteit van de ondernemingen;
- Het bestaan van een aantal specifieke procedureregels die er voor zorgen dat de arbeidsrechtbanken gemakkelijk toegankelijk zijn voor de rechtzoekenden.

De sociale partners merkten in dezelfde brief op dat zij gerechtelijke hervormingen die echt leiden tot een betere en meer performante rechtsbedeling in het belang van de rechtzoekenden uiteraard niet in de weg willen staan, maar dat zij van oordeel zijn dat in deze hervormingen de rechtspraak van de arbeidsrechtbanken haar kwaliteitskenmerken dient te behouden : haar specialisatie en kwaliteit, haar laagdrempeligheid, haar voeling met de sociaal-economische realiteit en haar snelheid.

Door een vertegenwoordigster van de minister geïnformeerd over het debat ten gronde dat in het najaar van 2009 tussen de regering en het parlement over de voorliggende nota zou worden gevoerd, heeft de Raad vervolgens in de brieven van 13 oktober en 18 november 2009 aan de minister van Justitie gevraagd om van de vooruitgang van deze werkzaamheden op de hoogte gebracht te worden, zodat de sociale partners te gepaste tijd hun advies over deze hervormingsvoorstellen zouden kunnen uitbrengen.

### **III. HET STANDPUNT VAN DE RAAD**

De Nationale Arbeidsraad heeft een grondig onderzoek gewijd aan de hervormingsvoorstellen opgenomen in de nota "Het gerechtelijk landschap - Naar een nieuwe architectuur voor justitie".

Hij betreurt in eerste instantie dat de sociale partners niet betrokken werden bij het overleg dat in het najaar van 2009 heeft plaats gehad over de oriëntatienota van de minister en dat het ook niet mogelijk is gebleken om hieromtrent een commissievergadering in de Raad te organiseren zodat de sociale partners zouden geïnformeerd worden over de vooruitgang van de werkzaamheden terzake.

Evenwel heeft hij van de ministers van Werk en Sociale Zaken, respectievelijk bij brief van 24 juli en 10 augustus 2009, de verzekering gekregen dat zij de zin in het regeerakkoord van 2008, dat de specificiteit van de arbeidsrechtbanken zal worden verzekerd, ruim interpreteren.

Zij zijn van oordeel dat het bijzonder karakter van de arbeidsrechtbanken – zoals het beroep op gespecialiseerde magistraten en niet-professionele rechters, het bestaan van het arbeidsauditoraat en de bijzondere procedures – integraal behouden dient te blijven.

De Raad deelt deze zienswijze en wenst, nu de besprekingen van de oriëntatienota op hun einde lopen, de argumenten die hij reeds aandroeg in zijn brief van 8 juli 2009 verder kracht bij te zetten.

1. De Raad is van oordeel dat het niet mogelijk zal zijn om binnen de door de minister voorgestelde structuur (de eenheidsrechtbank met arbeidsafdeling), en zelfs met inachtneming van de hogervermelde waarborgen die de minister van Justitie wil geven, de kwaliteiten van de arbeidsgerechten te behouden.

In het bijzonder is de Raad bezorgd over de mogelijkheid van *functionele mobiliteit* voor rechters en parketmagistraten die de minister in zijn oriënta-tienota voorziet (pagina 59 en 67).

Binnen de rechtbank zou de voorzitter na advies van zijn directie-comité de rechters en parketmagistraten immers kunnen inzetten *in een andere af-deling* dan die waaraan ze zijn toegewezen. Alhoewel de aanwijzing aan een andere afdeling in de tijd beperkt dient te zijn en moet aansluiten bij het functieprofiel van de betrokkene, is de toestemming van de betrokkene enkel vereist bij een verlenging van de eerste periode.

De Raad is in het algemeen van oordeel dat er in de voorstellen van de minister te weinig aandacht is voor de specialisatie en eigenheid van de arbeidsgerechten. In het bijzonder door de mobiliteit van magistraten tussen verschil-lende afdelingen van de eenheidsrechtbank, dreigt de specialisatie en eigenheid van de arbeidsgerechten te verwateren.

2. De Raad wil er op wijzen dat de arbeidsrechtbanken sinds hun oprichting nochtans hun deugdelijkheid bewezen hebben.

Er is vrijwel geen gerechtelijke achterstand. Er wordt een kwalita-tief hoogstaande rechtsbedeling voor de rechtzoekenden gewaarborgd. De arbeids-rechtbanken staan bovendien dicht bij de sociaal-economische realiteit en de recht-zoekende.

De reden hiervoor is de specialisatie van de rechters en parket-magistraten in de arbeidsgerechten en hun eigenheid.

In eerste instantie is het duidelijk dat men in het sociaal recht ge-confronteerd wordt met *complexe en regelmatig wijzigende bepalingen*.

Dit vereist een bijzondere specialisatie van de arbeidsrechters. In de arbeidsrechtbank staat het arbeidsauditoraat omwille van zijn vorderingsrecht en adviesbevoegdheid bovendien garant voor het proceduraal evenwicht tussen de so-ciaal verzekerde en de socialezekerheidsinstelling.

Deze complexiteit van het sociaal recht werd in het recente verleden nog onderkend door de wet van 3 december 2006 houdende diverse bepalingen met betrekking tot het sociaal strafrecht en de goedkeuring in het parlement van het wetsontwerp tot invoering van een sociaal strafwetboek, waardoor het sociaal recht nu beschikt over een eigen en samenhangend geheel van strafbepalingen.

Een ander oogpunt van waaruit de voornoemde specialisatie dient geapprecieerd te worden is dat de arbeidsgerechten recht toepassen *vanuit een geheel eigen benadering*, die er in bestaat om een fundamentele ongelijkheid tussen werknemer/sociaal verzekerde en werkgever/socialezekerheidsinstelling te herstellen.

Het gaat dus om meer dan specifieke regels. Vaak heeft men te maken met bepalingen die voortspuiten uit het sociaal overleg en vanuit deze bijzondere achtergrond dienen begrepen en toegepast te worden.

De sociale rechters en raadsheren, voorgedragen door de sociale partners, staan garant voor het maatschappelijk evenwicht tussen de juridische wettelijke interpretatie en de maatschappelijke ervaring op het terrein.

Verder zorgen vereenvoudigde procedureregels voor de toegankelijkheid van de arbeidsrechtbanken. Hierbij is het ook van belang dat de partijen zich met een schriftelijke volmacht in rechte kunnen laten vertegenwoordigen of bijstaan.

Door de lage toegangsdrempel is het ook voor de zwaksten in de maatschappij, zoals personen met een handicap en steunaanvragers, mogelijk om betwistingen over hun sociale rechten aan de arbeidsgerechten voor te leggen. Zij kunnen bovendien rekenen op de sociale betrokkenheid van de rechters.

3. De Raad is van oordeel dat *het behoud van de onafhankelijkheid* van de arbeidsgerechten en arbeidsauditoraten de enige garantie is voor een goede rechtsbedeling in sociaalrechtelijke aangelegenheden, waardoor de arbeidsgerechten hun maatschappelijke rol ten volle kunnen blijven spelen.

De Raad staat achter een goed werkende justitie, waarin moderne managementtechnieken en informatiseringstechnieken hun welverdiende plaats moeten krijgen, maar meent dat deze technieken evenzeer kunnen ontplooid worden binnen onafhankelijke arbeidsgerechten met een eigen arbeidsauditoraat, die hun deugdelijkheid reeds bewezen hebben.



In plaats van mobiliteit te organiseren tussen magistraten uit verschillende rechtsdomeinen, hetgeen voorbijgaat aan hun specialisatie, zou het eerder kunnen overwogen worden om de mogelijkheden voor een geografische mobiliteit binnen de arbeidsgerechten en arbeidsauditoraten te verruimen, hetgeen wel kan bijdragen tot een grotere specialisatie en deskundigheid. Zo zou een betere en snellere rechtsbedeling kunnen verbonden worden met herkenbaarheid en betrokkenheid voor de rechtszoekende.

Een andere manier om een territoriale schaalvergroting te realiseren, is om te komen tot minder en grotere gerechtelijke arrondissementen. De Raad meent dat dit een interessante denkpiste is, maar wijst op de problematische situatie van het in het voorstel ongewijzigde arrondissement Brussel. Waar schaalvergroting soms nodig is voor specialisatie, geldt voor Brussel het omgekeerde.

Er kan ook onderzocht worden of nieuwe aansluitende bevoegdheden, zoals een deel van het sociaalrechtelijk contentieux voor het overheidspersoneel, zou kunnen worden toegevoegd aan de bevoegdheden van de arbeidsgerechten.

De goede werking van de arbeidsgerechten zou verder kunnen ondersteund worden door een verderzetting van de informatisering, de toepassing van nieuwe managementstechnieken zoals werklastmeting, maar zeker ook door de vereenvoudiging van het arbeidsrecht en socialezekerheidsstelsel en het uitvaardigen van coherente reglementaire bepalingen.

-----

De Raad roept de politieke wereld op om niet te raken aan de onafhankelijkheid van de arbeidsgerechten en arbeidsauditoraten, zodat niet in gevaar wordt gebracht wat in het verleden zijn deugdelijkheid heeft bewezen. De onafhankelijke arbeidsgerechten en arbeidsauditoraten moeten daarentegen ondersteund worden met de middelen om hun belangrijke maatschappelijke rol in de 21<sup>ste</sup> eeuw te kunnen blijven vervullen.