

Chambre des Représentants		Kamer der Volksvertegenwoordigers	
Buitengewone Zitting 1939	N° 109		Session Extraordinaire 1939
N° 64 : WETSONWERP	VERGADERING van 13 Juni 1939	SEANCE du 13 juin 1939	PROJET DE LOI N° 64

WETSONTWERP

houdende bekrachtiging van het organiek Koninklijk besluit van 22 December 1938, gegeven ter uitvoering van de wet van 10 Juni 1937, waarbij de kindertoeslagen worden uitgebreid tot de werkgevers en tot de niet loontrekkende arbeiders.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DEN ARBEID EN DE SOCIALE VOORZORG (1)
UITGEBRACHT DOOR DEN HEER **MAMPAEY**

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

Het wetsontwerp, dat aan ons onderzoek is onderworpen, heeft voor hoofddoel — gelijk de titel het aangeeft — het organiek Koninklijk besluit van 22 December 1938 te bekrachtigen, dat genomen is in uitvoering van de wet van 10 Juni 1937, waarbij de kindertoeslagen worden uitgebreid tot de werkgevers en de niet-loontrekkende arbeiders.

De wettelijkheid van zekere bepalingen van genoemd Koninklijk besluit wordt betwist. Het is bijgevolg niet enkel nuttig, maar zelfs noodzakelijk dat aan alle vereisten voldaan wordt, opdat deze wettelijkheid boven allen twijfel en meteen boven alle discussie zou verheven worden. Het geëigend middel daartoe is de bekrachtiging door de wetgeving. Zij wordt ons in het ons onderworpen wetsontwerp voorgesteld.

* *

De wet van 10 Juni 1937 is onbetwistbaar een kaderwet. Zij legt enkel groote lijnen vast en ze laat het aan de uitvoerende macht over de toepassing te regelen.

Voor wie daar een oogenblik aan twijfelen mocht, willen wij er op wijzen dat, in deze wet met haar 11 artikelen

PROJET DE LOI

confirmant l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938, pris en exécution de la loi du 10 juin 1937, qui étend les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs non salariés.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DU TRAVAIL ET DE LA PREVOYANCE SOCIALE (1)
PAR M. **MAMPAEY**

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi soumis à notre examen a essentiellement pour but, ainsi que l'indique son titre, de confirmer l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938, pris en exécution de la loi du 10 juin 1937, qui étend les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs non salariés.

Le caractère légal de certaines dispositions de l'arrêté royal en question fait l'objet de contestations. Il est, dès lors, non seulement utile, mais même nécessaire, de prendre des dispositions en vue d'écarter tout doute, toute discussion quant à ce caractère de légalité. La confirmation par arrêté royal constitue, à cet effet, le moyen approprié. Celle-ci nous est proposée dans le présent projet de loi.

* *

La loi du 10 juin 1937 est incontestablement une loi de cadre. Elle se limite à des données générales et laisse au pouvoir exécutif le soin d'en régler l'application.

Pour celui qui aurait des doutes à ce sujet, nous tenons à signaler que dans les 11 articles de la loi — y compris

(1) De Commissie, voorgezeten door den H. Bouchery, bestaat uit de HH. Behogne, Coussens, Debersé, De Jaegere (M.), Haustrate, Mampaey, Michaux, Vaes, Vergels. — Delattre, Delor, Dierkens, Gailly, Van Acker, Van Santvoort, Van Walleghem. — Bocckx, Lamborelle, Leclercq, Tahon. — Glineur.

(1) La Commission, présidée par M. Bouchery, est composée de MM. Behogne, Coussens, Debersé, De Jaegere (M.), Haustrate, Mampaey, Michaux, Vaes, Vergels. — Delattre, Delor, Dierkens, Gailly, Van Acker, Van Santvoort, Van Walleghem. — Bocckx, Lamborelle, Leclercq, Tahon. — Glineur.

— inbegrepen het artikel met een aanvullingsbepaling — niet minder dan acht maal verwezen wordt naar het orgaan Koninklijk besluit.

Aan dit besluit wordt overgelaten :

1. — bepaalde personen aan de wet te onderwerpen (art. 1) ;
2. — de bijdragen vast te stellen, die door gewezen werkgevers en andere aan de wet onderworpen personen moeten gestort worden (art. 5, al. 1 en 2) ;
3. — het innen der bijdragen te regelen (art. 6) ;
4. — het vaststellen van een regime van onderlingen steun tusschen de onderlinge kassen en secties (art. 7) ;
5. — het bij de wet ingevoerde stelsel te regelen (art. 9, al. 1) ;
6. — het voorschrijven van jaarlijksche tegemoetkomingen door het Rijk, enz. enz. (art. 9, lit. a en volg.) ;
7. — het trapsgewijze regelen van de toepassing der wet (art. 10, al. 2).

Wij mogen gerust bevestigen dat het toepassen der wet geheel en gansch aan de uitvoerende macht werd overgelaten, die door middel van Koninklijke besluiten de daartoe noodige maatregelen moet treffen.

Ten andere, zoo duidelijk als dienaangaande de bewoordingen waren van de « Memorie van Toelichting » op het wetsontwerp, zoo klaar waren ook de bevestigingen van de verslaggevers voor de Kamer en voor den Senaat. Onze geachte collega, M. Hendrik Heyman, zegt op blz. 10 van zijn verslag voor de Kamer: *De ontworpen wet is een kaderwet.*

Juffrouw Baers, de geachte verslaggeefster van het ontwerp voor den Senaat, verklaart onder meer: *Artikel 9 van het ontwerp gelast den Koning al de noodige maatregelen vast te stellen om, onder billijke voorwaarden, het bij deze kaderwet ingevoerd stelsel van gezinsvergoedingen te regelen.* (Belg. Senaat, n° 213, zitting van 20 Mei 1937, blz. 32.)

De aard van de wet van 10 Juni 1937 kan dus niet betwist worden. Het is in den vollen zin des woords een *kaderwet*.

*
**

Nu is vastgesteld dat de wet een kaderwet is, vloeit daaruit natuurlijkerwijze voort, dat aan den Koning uitgebreide bevoegdheden moeten toegekend worden. Moest dit niet gedaan worden, dan zou de wet — om een volksche uitdrukking te gebruiken — « een doode letter » blijven, zonder het minste uitwerksel.

Artikel 9 heeft, met het oog op de uitvoering van de wet, bijzondere beteekenis. Alinea 1 zegt: *Op de voordracht van de in den Raad vergaderde Ministers, zal de Koning de noodige maatregelen vaststellen, om, onder billijke voorwaarden, het bij deze wet ingevoerd stelsel voor kindertoeslagen te regelen.*

De « Memorie van Toelichting » op het wetsontwerp, dat de wet van 10 Juni 1937 is geworden, zegde in verband

l'article contenant une disposition supplémentaire — on trouve au moins huit renvois à l'arrêté royal organique.

A cet arrêté est laissé le soin :

1. — d'assujettir à la loi des personnes déterminées (art. 1^{er}) ;
2. — de déterminer les cotisations à verser par des anciens employeurs et autres assujettis à la loi (art. 5, al. 1 et 2) ;
3. — de régler le mode de perception des cotisations (art. 6) ;
4. — d'établir un régime d'aide mutuelle entre les caisses et sections mutuelles (art. 7) ;
5. — d'arrêter le système instauré par la loi en question (art. 9, al. 1) ;
6. — de prescrire l'octroi par l'Etat de subventions annuelles, etc. (art. 9, litt. a et suivants) ;
7. — de déterminer la mise en application de la loi, par palier (art. 10, al. 2).

Nous pouvons aisément affirmer que la mise en application de la loi a été entièrement et complètement abandonnée au pouvoir exécutif, lequel doit, à cet effet, prendre les mesures nécessaires par arrêté royal.

D'ailleurs, les données fournies dans l'Exposé des motifs du projet de loi étaient aussi claires que les affirmations des rapporteurs à la Chambre et au Sénat. Notre honorable collègue M. Hendrik Heyman dit à la p. 10 de son rapport pour la Chambre: *La loi projetée est une loi de cadre.*

Mlle Baers, l'honorable rapporteur du projet au Sénat, déclare entre autres « L'article 9 du projet charge le Roi d'arrêter toutes les dispositions nécessaires pour organiser, dans des conditions équitables, le régime d'allocations familiales instauré par la loi de cadre ». (Sénat, n° 213, séance du 20 mai 1937, p. 32.)

La nature de la loi du 10 juin 1937 ne fait donc pas l'ombre d'un doute. C'est une *loi de cadre* dans le plein sens du mot.

*
**

Une fois admis qu'il s'agit d'une loi de cadre, il s'ensuit tout naturellement que de très larges pouvoirs doivent être accordés au Roi. S'il n'en était pas ainsi, la loi resterait, pour employer une expression commune, lettre morte et ne sortirait aucun effet.

L'article 9 est d'une signification particulière quant à l'exécution de la loi. L'alinéa 1 s'exprime ainsi: *Le Roi, sur la proposition des Ministres réunis en Conseil, arrêtera toutes dispositions nécessaires pour organiser, dans des conditions équitables, le régime d'allocations familiales instauré par la présente loi.*

L'exposé des motifs du projet de loi, qui est devenu la loi du 10 juin 1937, déclarait par rapport à l'article 9 :

artikel 9 : dat het der Koning toegelaten is alle bepalingen, voorschriften en verbod uit te vaardigen, welke hij zal noodig achten, zelfs indien zij normaal uitsluitend in de bevoegdheid van de wetgevende macht vallen, voor zoo ver, wel te verstaan, dat het gaat om het bij de ontworpen wet ingevoerd stelsel voor kindertoeslagen te organiseeren.

Senator Jw. Baers, in haar reeds genoemd verslag, zegt op blz. 32-33: *Het blijkt uit de redevoering van den heer Heyman in de Kamer der Volksvertegenwoordigers, op 23 Maart jl., dat deze bepaling eveneens de principiele Koninklijke en ministeriele besluiten en de principiele ministeriele omzendbrieven bedoelt, die op het organiek Koninklijk besluit zullen volgen.*

Aan de uitvoerende macht werden dus uitgebreide machten verleend om de toepassing der wet te verzekeren. Wel stelt de laatste aliena van artikel 9 vast, dat « voor het opmaken van de bij de eerste alinea van dit artikel bedoelde Koninklijke besluiten, zal de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg het advies vragen van de Commissie van de kindertoeslagen, aangevuld door de toevoeging van vier personen speciaal bevoegd, ter zake, respectievelijk, van het ambachtswezen, den kleinhandel, het kleinlandbouwbedrijf en de vrije beroepen ».

Daar wordt nog bijgevoegd: « Hij kan insgelijks het advies vragen van de bevoegde bestendige Commissie van elke der wetgevende kamers. »

Zoo men in het gedeelte van den tekst, dat aan den Minister de verplichting oplegt het advies van de Commissie van de kindertoeslagen in te winnen, als in het gedeelte dat den Minister vrijlaat de bevoegde bestendige Commissie van beide wetgevende vergaderingen te raadplegen, wordt in niets de zoo uitgebreide bevoegdheid van de uitvoerende macht beknot of ingekrompen.

*
**

Het toekennen van een ongewone en zeer ruime bevoegdheid aan de uitvoerende macht is, bij elke gelegenheid, een steen des aanstoots geweest bij velen — om niet te zeggen allen — die bekommerd zijn voor de scheiding der drie groote Staatsmachten in het land.

In de Commissie, kwam die bekommernis ook tot uiting. Sommige leden waren van oordeel dat de Kamer, door het goedstemmen van het voorgelegde wetsontwerp, noch min noch meer dan een schending van de Grondwet zou begaan. Daarmede werd het vraagstuk op het gebied van het grondwettelijk recht gesteld.

Het is de eerste maal niet dat bezwaren van dien aard worden opgeworpen bij de behandeling van wetsontwerpen die volmachten of uitgebreide machten verleen aan de Regeering. De meening van uitstekende juristen, specialisten in grondwettelijk recht, loopt uiteen over de vraag of dergelijke wetten al of niet in overeenstemming zijn met ons constitutioneel statuut.

Het zou onze bevoegdheid te buiten gaan dit vraagstuk in verband met het ons voorgelegde wetsontwerp te willen behandelen. Wij vergenoegen ons met een passus aan te halen uit het reeds genoemd verslag van Senator Jw. Baers,

Qu'il est permis au Roi d'établir toutes les dispositions, prescriptions et dépenses qu'il jugera nécessaires, alors même que, normalement, elles seraient du ressort exclusif du pouvoir législatif, pour autant, bien entendu, qu'il s'agisse d'organiser le régime d'allocations familiales instauré par la loi projetée.

Mlle Baers, sénatrice, écrit à la page 32 du rapport précité: *Il ressort du discours prononcé par M. Heyman, à la séance de la Chambre des Représentants du 23 mars dernier, que cette disposition vise également les arrêtés royaux et ministériels de principe et les circulaires ministérielles de principe qui feront suite à l'arrêté royal organique.*

Des pouvoirs fort étendus furent donc conférés à l'exécutif pour assurer l'application de la loi. Le dernier alinéa de l'article 9 stipule cependant ce qui suit: *Le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale, en vue de l'élaboration des arrêtés royaux visés à l'alinéa premier du présent article, consultera la Commission des allocations familiales complétée par l'adjonction de quatre personnes spécialement compétentes en ce qui concerne respectivement l'artisanat, le petit commerce de détail, la petite culture et les professions libérales.*

Et il y est ajouté: *Il pourra aussi prendre l'avis de la Commission permanente compétente de chacune des Chambres législatives.*

Tant dans la partie du texte qui impose au Ministre de consulter la commission des allocations familiales que dans celle qui permet au Ministre de prendre l'avis de la commission permanente compétente de chacune des Chambres législatives, il n'y a rien qui limite les pouvoirs si étendus de l'exécutif.

*
**

L'octroi de pouvoirs exceptionnels et étendus à l'exécutif est chaque fois une pierre d'achoppement pour beaucoup — sinon pour tous — qui se soucient de la séparation des trois grands pouvoirs dans l'état.

Ce souci s'est également fait jour au sein de la commission. Certains membres étaient d'avis que la Chambre, en adoptant le projet de loi qui lui était soumis ne faisait rien moins que violer la Constitution. Le problème était ainsi posé au point de vue du droit constitutionnel.

Ce n'est pas la première fois que des objections de cette nature sont soulevées, lors de la discussion de projets accordant des pleins pouvoirs ou des pouvoirs étendus au Gouvernement. Des juristes éminents, spécialisés dans le droit constitutionnel, diffèrent assez bien dans leurs avis quant à savoir si de telles lois sont oui ou non en opposition avec notre statut fondamental.

Il n'entre pas dans les limites de notre compétence de traiter ce problème à l'occasion du projet de loi en question. Bornons nous à citer un passage du rapport précité de Mlle la Sénatrice Baers, où il est question de ce problème

die betrekking heeft op het besproken vraagstuk, namelijk de omvang van de volmacht aan de Regeering verleend bij artikel 9 der wet van 10 Juni 1937 :

De Commissie heeft het advies van haar leden juristen ingewonnen en heeft zich bovendien ingelicht bij juristen, speciaal bevoegd in deze zaak.

Zij is van meening dat, gezien de gansch nieuwe stof die de wetgever te behandelen heeft, de vorm van kaderwet samen met de machtsoverdracht daaraan verbonden, zich rechtvaardigt. Zij heeft echter de vraag gesteld of het gemis aan beperking in den tijd aannemelijk is. (Zie verslag 20 Mei 1937, blz. 33.)

Wij wenschen, na deze aanhaling, het gebied van het zuiver grondwettelijk recht te verlaten, met het inzicht ons een wijl, op te houden op het gebied der feiten.

**

Het zal door niemand betwist worden dat de wetgevende macht, in het naoorlogsch tijperk, meerdere malen aan de uitvoerende macht uitgebreide of bijzondere machten of volmachten heeft verleend, tevens afstand doende van een gedeelte der machten welke haar voorrecht uitmaken.

Zeker, dit geschiedde slechts onder de dwingende macht van de noodzaak, in bijzondere, in ongewone, in abnormale, soms in een of ander opzicht gevaarlijke omstandigheden.

Indien deze omstandigheden het verleenen van bijzondere machten rechtvaardigden, dan meenen wij de bewering niet te kunnen bijtreden dat, iedere maal dat dergelijke machten aan de Regeering worden toegekend, de wetgevende Kamers ons grondwettelijk Charter verscheuren.

Maar de feiten spreken voor sommigen luider en klarer dan de sterkste redeneering. Laten we dan een oogmerk de feiten aan het woord.

Het Koninklijk besluit n° 68 van 16 Januari 1935, dat een wijziging en aanvulling bracht aan de wet van 4 Augustus 1930 betreffende de veralgemeening der kindertoeslagen, werd genomen krachtens de wet van 31 Juli 1934, die aan den Koning bepaalde machten verleent met het oog op het economisch en financieel herstel van het land en de vermindering van de openbare lasten. Deze wet werd verlengd en aangevuld door de wet van 7 December 1934.

De wet van 15 Maart 1935, die den geldigheidsduur der wetten van 31 Juli en 7 December verlengde, stelt in haar artikel 3 het volgende vast :

Art. 3. — Aan n° 1 van artikel 1 van dezelfde wet — bedoeld wordt de wet van 4 Juli 1934 — wordt een littera f toegevoegd luidende als volgt :

De wetgeving houdende algemeenmaking van de kindertoeslagen geheel of gedeeltelijk herzien.

Het is krachtens dezen tekst, dat het Koninklijk besluit

de l'étendue des pouvoirs conférés au Gouvernement par l'article 9 de la loi du 10 juin 1937.

La Commission a entendu l'avis de ses membres juristes. Elle s'est en outre enquis de l'avis de juristes ayant particulièrement étudié cette question.

Elle estime que, étant donné la matière tout à fait neuve pour laquelle il s'agit de légiférer, la forme de loi de cadre, avec la délégation de pouvoir qu'elle comporte, se justifie. Elle s'est toutefois préoccupée du manque de limitation de cette délégation dans le temps. (Cfr. Rapport, 20 mai 1937, p. 33).

Après avoir cité ce passage, nous quittons le domaine du droit constitutionnel, pour nous arrêter quelques instants aux faits.

**

C'est un fait que le pouvoir législatif a plus d'une fois, dans la période d'après-guerre, conféré des pouvoirs étendus ou spéciaux, ou des pleins pouvoirs à l'Exécutif, tout en faisant abandon d'une partie des pouvoirs dont il a la prérogative.

Certes, il ne s'agissait là que des cas imposés par la nécessité, dans des circonstances spéciales, exceptionnelles, anormales, voire même dangereuses à l'un ou l'autre point de vue.

Si ces circonstances justifiaient l'octroi de pouvoirs spéciaux, nous ne pouvons cependant pas nous rallier à l'affirmation selon laquelle, chaque fois que des pouvoirs de l'espèce sont conférés au Gouvernement, les Chambres législatives déchireraient notre Charte fondamentale.

Mais les faits sont pour certains plus éloquentes que les meilleurs raisonnements. Examinons donc ces faits pendant quelques instants.

L'arrêté royal n° 68 du 16 janvier 1935, modifiant et complétant la loi du 4 août 1930, relative à la généralisation des allocations familiales, a été pris en vertu de la loi du 31 juillet 1934 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue du redressement économique et financier du pays et de l'abaissement des charges publiques. Cette loi a été prorogée et complétée par la loi du 7 décembre 1934.

La loi du 15 mars 1935, prorogeant la durée de validité des lois du 31 juillet et 7 décembre précitées, stipule dans son article 3, ce qui suit :

Art. 3. Il est ajouté au n° 1 de l'article 1^{er} de la même loi, — à savoir la loi du 4 juillet 1934 — un littéra f, ainsi conçu :

Reviser en tout ou en partie la législation portant généralisation des allocations familiales.

C'est en vertu de ce texte que l'arrêté royal du 30 mars

van 30 Maart 1936 is uitgevaardigd, dat geheel de wet van 4 Augustus 1930 heeft herzien.

Ten slotte, stippen wij aan dat de wet van 4 Mei 1936, met tal van andere Koninklijke besluiten, ook het Koninklijk besluit van 30 Maart 1936 bekrachtigde in deze voege :

Artikel 1. — Worden bekrachtigd, in al de bepalingen op den datum van derzelver inwerkingtreding, onderstaande Koninklijke besluiten genomen ter uitvoering van de wet van 31 Juli 1934, verlengd en aangevuld bij de wetten van 7 December 1934 en van 15 en 30 Maart 1935, waarbij aan den Koning bepaalde machten worden toegekend met het oog op het economisch en financieel herstel en op de vermindering van de openbare lasten :

105° Het besluit n° 290, van 31 Maart 1936, waarbij de wet van 4 Augustus 1930 houdende veralgemeening der gezinsvergoedingen, wordt gewijzigd en aangevuld. (« Staatsblad » van 7 April, n° 98.)

Wij mogen zeggen dat er als een traditie is geschapen, voornamelijk in betrekking met de wet op de kindertoeslagen. De bijzonderste wijzigingen en aanvullingen, werden er aan toegebracht door een Koninklijk besluit genomen krachtens een wet die aan den Koning bepaalde machten verleende. Deze wijzigingen werden achteraf bekrachtigd door een nieuwe wet.

Het is juist dezelfde proceduur die gevolgd wordt in betrekking met het Koninklijk besluit van 22 December 1938. Slechts dit verschil is er, dat dit Koninklijk besluit niet genomen is krachtens een wet die bepaalde machten toekent aan den Koning, maar krachtens de wet zelf, welker uitvoering aan de regeling bij Koninklijk besluit is overgelaten door de uitdrukkelijke bepalingen van de wetteksten zelf.

**

Het is volstrekt noodig in de aangelegenheid die ons bezighoudt, dat dezelfde proceduur zou gevolgd worden. Wij zouden ons dan in een onontwarbaren toestand bevinden en, indien de wet zelf er niet totaal in ten onder gaat, dan zou ze toch in haar toepassing voor onbepaalde tijd worden verdaagd.

Men kan toch niet wenschen of willen dat de wet van 10 Juni 1937 ijdel en zonder gevolg zou blijven. Spijtig genoeg, zou dit het geval zijn, indien het Koninklijk besluit van 22 December 1938 niet zou worden bekrachtigd.

Het getal dergenen die zich vrijwillig met de wet in regel hebben gesteld, bedraagt reeds nagenoeg 500.000. Indien het ons onderworpen wetsontwerp wordt tot wet gemaakt, dan zullen 750.000 niet-aangeslotenen van rechtswege aangesloten worden bij de Onderlinge Hulpkas in wege aangesloten worden bij de Onderlinge Hulpkas, indien, indien zij geen kinderen hebben die te hunnen laste zijn. Het is een plicht, die heilig moet genoemd worden, aan dezen zoo spoedig mogelijk het genot er van te verzekeren.

Artikel 10 der wet van 10 Juni 1937 stelt vast dat de wet trapsgewijze moet worden toepasselijk gemaakt, van 1 Januari 1938 af.

1936 a été promulgué, portant revision de toute la loi du 4 août 1930.

Remarquons, enfin, que la loi du 4 mai 1936 a confirmé, de même que d'autres arrêtés royaux, l'arrêté royal du 30 mars 1936, dans les termes suivants :

Article unique. Sont confirmés dans toutes leurs dispositions, à la date de leur mise en vigueur, les arrêtés royaux ci-après pris en exécution de la loi du 31 juillet 1934, prorogée et complétée par les lois du 7 décembre 1934 et des 15 et 30 mars 1935, attribuant au Roi certains pouvoirs en vue du redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques :

105° L'arrêté n° 290, du 31 mars 1936, modifiant et complétant la loi du 4 août 1930 qui généralise les allocations familiales (Moniteur du 7 avril, n° 98).

Nous pouvons dire qu'il s'est créé comme une espèce de tradition en ce qui concerne la loi sur les allocations familiales. Les principales modifications et ajoutées y furent apportées par un arrêté royal pris en vertu d'une loi attribuant au Roi certains pouvoirs. Ces modifications furent confirmées, après coup, par une nouvelle loi.

C'est précisément la même procédure qui a été suivie par rapport à l'arrêté royal du 22 décembre 1938. Il n'y a qu'une seule différence, à savoir que cet arrêté royal n'a pas été pris en vertu d'une loi attribuant au Roi certains pouvoirs, mais en vertu de la loi même, dont les modalités d'exécution sont à régler par arrêté royal, ainsi qu'il résulte des stipulations formelles des textes de loi même.

**

Il est absolument nécessaire qu'on s'en tienne à la même procédure pour l'affaire qui nous occupe.

Nous nous trouverions alors dans une situation inextricable qui provoquerait sinon la ruine complète de la loi, du moins la remise pour des temps illimités de son application.

On ne peut tout de même pas souhaiter ou vouloir que la loi du 10 juin 1937 restât une lettre morte ou sans effet. Malheureusement il en serait ainsi, si l'arrêté royal du 22 décembre 1938 n'était pas confirmé.

Le nombre de ceux qui se sont conformés à la loi s'élève déjà à environ 500.000. Si le projet de loi qui nous est soumis est adopté, 750.000 non-assujettis seront affiliés d'office à la Caisse Mutuelle Auxiliaire, s'ils ont des enfants à charge, ou au Service Auxiliaire, s'ils n'ont pas d'enfants à leur charge. C'est un devoir, nous dirons sacré, de leur assurer sans délai le bénéfice de la loi.

L'article 10 de la loi du 10 juin 1937 prévoit que la loi doit être appliquée progressivement dès le 1^{er} janvier 1938.

De uitvoeringsbesluiten lieten op zich wachten. De belanghebbenden, die trachten naar het in werking treden der wet, drongen zoowel persoonlijk als langs den weg der organisaties van groote gezinnen aan en zonder ophouden. De tegenstanders van het regime vonden er een geschikte gelegenheid in om het regime eens te meer te hekelen en af te breken.

Middeleerwijl, werd een zeer belangrijke arbeid verricht door de bevoegde ambtenaren van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg. Het past deze, met den achtbaren oud-minister, heer A. Delattre den aan het hoofd, hulde te brengen voor het zoo omvangrijk werk dat ze leveren bij de studie, het opmaken, het verklaren en toelichten van het uitgebreid Koninklijk besluit van 22 December 1938, dat niet minder dan 361 artikelen telt!

Aan de Commissie voor de kindertoeslagen werd het ontwerp van Koninklijk besluit medegedeeld en om advies gevraagd. Een gunstig advies werd uitgebracht.

De bevoegde bestendige Commissiën van de Kamer en van Senaat onderzochten en bespraken de teksten van het voorgelegd ontwerp-besluit. Zij hebben daaraan verschillende vergaderingen gewijd.

Beide Commissiën spraken zich gunstig uit. Zoo werden dus al de voorwaarden, door de wet gesteld, met nauwgezetheid vervuld, tot de laatste toe, zelfs deze die niet eens verplichtend waren.

Dat op het omvangrijk werk, dat het Koninklijk besluit van 22 December 1938 is, geen de minste kritiek zou mogelijk wezen, dat alles tot zelfs in zijn kleinste onderdeelen volmaakt zou zijn, dat niets zou kunnen gewijzigd, aangevuld of verbeterd worden, zal niemand durven veronderstellen.

Maar een tekst die kan verbeterd worden hier, een onvolmaaktheid daàr, mogen geen reden zijn om het geheel dat zoo massaal als degelijk is, zonder uitwiskel te laten.

Door een kaderwet aan te nemen en de uitvoering toe te vertrouwen aan de uitvoerende macht, hier de in Raad vergaderde ministers, heeft de wetgever geen afstand gedaan van zijn « prerogatieven ». De uitvoerende macht is niet in zulke mate vreemd aan en gescheiden van de wetgevende, dat ze gansch willekeurig en eigenmachtig kan handelen. Wat zij deed en doet — en speciaal op het gebied waarop we ons bevinden — kan de wetgeving gemakkelijk wijzigen, verbeteren of te niet doen.

*
**

Bij het onderzoek der artikelen, werd bij artikel 1 de bemerking gemaakt dat het Bureau der Kamer wenschte de grondwettelijkheid van zekere gedeelten van artikel 31 van het Koninklijk besluit van 22 December 1938 nader te onderzoeken.

Bij de behandeling van artikel 2, werden bezwaren naar voren gebracht, die door de Commissie bijgetreden werden. De achtbare heer Minister Delfosse — die de verga-

Les arrêtés d'exécution se sont fait attendre. Les intéressés désirant la mise en vigueur de la loi ont insisté sans cesse, tant personnellement que par la voie des ligues de familles nombreuses. Les adversaires du régime y ont trouvé une occasion propice en vue de critiquer et de dénigrer le régime.

Entretemps, les fonctionnaires compétents du Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale ont mené à bien un travail très important. Il convient de leur rendre hommage ainsi qu'à l'honorable M. Delattre, ancien ministre, pour la vaste besogne qu'ils ont fournie par l'étude, l'élaboration, l'interprétation et l'explication de l'arrêté royal volumineux du 22 décembre 1938, qui ne compte pas moins de 361 articles!

Le projet d'arrêté royal a été communiqué pour avis à la Commission des allocations familiales et celle-ci a émis un avis favorable.

Les Commissions permanentes compétentes autant de la Chambre que du Sénat ont examiné et étudié les textes du projet d'arrêté. Elles y ont consacré plusieurs réunions.

Les deux commissions ont émis un avis favorable. De la sorte, toutes les conditions requises par la loi ont été remplies scrupuleusement et jusqu'à la dernière, même celles qui n'étaient pas obligatoires.

Personne n'osera supposer que le travail volumineux, que constitue l'arrêté royal du 22 décembre 1938, soit exempt de toute critique, que tout y serait parfait jusque dans ses moindres détails, que rien ne saurait y être modifié, complété ou rectifié.

Mais si un texte semble, d'un côté, susceptible d'amélioration, présente, d'autre part, des imperfections, nous ne pouvons y voir un motif pour laisser sans effet un ensemble aussi volumineux que convenable.

Par le vote d'une loi de cadre et en confiant l'exécution de celle-ci au pouvoir exécutif, en l'occurrence les ministres réunis en Conseil, le législateur n'a nullement fait abandon de ses prérogatives. Le pouvoir exécutif n'est pas tellement éloigné ni séparé du pouvoir législatif qu'il pourrait agir de façon entièrement arbitraire. Ce qu'il a fait et fait encore — et spécialement dans le domaine envisagé — le législateur peut facilement le modifier, rectifier ou annuler.

*
**

Lors de l'examen des articles, il a été remarqué à l'article 1^{er} que le bureau de la Chambre désirait examiner de plus près la constitutionnalité de certains passages de l'art. 31 de l'arrêté royal du 22 décembre 1938.

L'article 2 a donné lieu à des objections auxquelles s'est rallié la Commission. L'honorable M. le Ministre Delfosse — qui assistait à la séance — a retiré l'article 2.

dering bijwoonde — trok artikel 2 in, nadat een amendement was aangenomen, dat aan den tekst van artikel 1 werd toegevoegd.

De artikelen 3 en 4 van het ontwerp werden zonder bemerkingsen goedgekeurd.

De artikelen evenals het geheel werden met algemeenschap van stemmen aangenomen, min de stem van één lid dat tegenstemde.

*
**

De Commissie dringt bij de Kamer aan, opdat ze onverwijld het wetsontwerp zou goedkeuren.

De Verslaggever,

H. MAMPAEY.

De Voorzitter,

D. BOUCHERY.

Amendementen door de Commissie voorgesteld.

Amendement I.

Het eerste artikel doen luiden als volgt :

Het organiek Koninklijk besluit van 22 December 1938, genomen in uitvoering van de wet van 10 Juni 1937, waarbij de kindertoeslagen worden uitgebreid tot de werkgevers en de niet loontrekkende arbeiders, wordt, te rekenen van zijn in werking treden, in al zijn bepalingen bevestigd, onverminderd de machtsopdracht besloten in artikel 9 van de wet van 10 Juni 1937, zooals die opdracht werd omschreven in de Memorie van Toelichting, alsmede in de verslagen der bevoegde Commissiën van de Kamer der Volksvertegenwoordigers en van den Senaat.

Amendement II.

Artikel 2 valt weg.

Amendement III.

Artikel 3 wordt artikel 2.

Amendement IV.

Artikel 4 wordt artikel 3.

après l'adoption d'un amendement qui fut ajouté au texte de l'article 1^{er}.

Les articles 3 et 4 du projet furent adoptés sans observations.

Les articles ainsi que l'ensemble du projet furent adoptés à l'unanimité des voix moins celle d'un membre qui vota contre.

*
**

La Commission insiste auprès de la Chambre pour que celle-ci approuve, sans retard, le projet de loi en question.

Le Rapporteur,

H. MAMPAEY.

Le Président,

D. BOUCHERY.

Amendements présentés par la Commission.

Amendement I.

L'article premier sera rédigé comme suit :

L'arrêté royal organique du 22 décembre 1938, pris en exécution de la loi du 10 juin 1937, qui étend les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs non salariés, est confirmé dans toutes ses dispositions, à la date de leur mise en vigueur, sans préjudice à la délégation de pouvoir contenue à l'article 9 de la loi du 10 juin 1937, telle qu'elle a été précisée par l'exposé des motifs ainsi que dans les rapports des commissions compétentes de la Chambre des Représentants et du Sénat.

Amendement II.

Supprimer l'article 2.

Amendement III.

L'article 3 devient article 2.

Amendement IV.

L'article 4 devient article 3.