

Chambre des Représentants

SESSION 1979-1980

17 OCTOBRE 1979

PROPOSITION DE LOI

créant la fonction de commissaire royal
à la réforme globale de la sécurité sociale

(Déposée par MM. Verhaegen et Van Acker)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'adaptation de notre système de sécurité sociale est souhaitée de plus en plus vivement depuis quelques années.

Elle est surtout réclamée lorsque des problèmes financiers aigus se posent dans certains secteurs. Il est d'ailleurs frappant de constater que les modifications les plus fondamentales ont été apportées à l'occasion de difficultés financières (la loi de 1963 sur l'assurance maladie-invalidité, la réforme de la législation en matière de pension en 1967, le statut social des travailleurs indépendants de 1968).

Quelle que soit leur importance, les nombreuses améliorations fragmentaires ont, dans de nombreux cas, nui à l'ordonnance et à la clarté de la législation. La volonté d'équité absolue a parfois donné lieu à de nouvelles injustices dans l'application de la loi.

En conséquence, il est clair que les structures qui ont été créées en 1944 après une concertation approfondie et que les initiatives fragmentaires ont situées dans un contexte nouveau, sont à leur tour mises en question.

Quelles sont les objections majeures
au système actuel ?

1° Manque de clarté

La législation actuelle comporte plus de 2 000 pages de textes légaux. Plusieurs articles ont été modifiés à diverses reprises ou abrogés et il est clair qu'ils ne sont plus guère conformes à la législation dans son ensemble. Les dispositions qui règlent les droits des assurés sociaux figurent le plus souvent en divers endroits et présentent assez fréquemment des contradictions dues à des modifications fragmentaires répétées.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1979-1980

17 OKTOBER 1979

WETSVOORSTEL

houdende instelling van het ambt van koninklijk
commissaris voor de globale hervorming van de
sociale zekerheid

(Ingediend door de heren Verhaegen en Van Acker)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Sinds enkele jaren wordt steeds meer gepleit voor een aanpassing van ons stelsel van sociale zekerheid.

Hierop wordt voornamelijk aangedrongen wanneer er in bepaalde sectoren grote financiële problemen rijzen. Het is trouwens opvallend hoe de meest ingrijpende veranderingen hebben plaats gehad n.a.v. financiële moeilijkheden (wet van 1963 op de ziekteverzekering, de hervorming van de pensioenwetgeving in 1967, het sociaal statuut van de zelfstandigen in 1968).

De vele fragmentarische verbeteringen, hoe belangrijk ook, hebben in vele gevallen de wetgeving onoverzichtelijk en onduidelijk gemaakt. Het streven naar een absolute rechtvaardigheid leidde soms naar nieuwe onbillijkheid in de toepassing van de wetgeving.

Het is bijgevolg duidelijk dat de structuren, die in 1944 na een grondig overleg tot stand kwamen en die door de fragmentarisch ontstane initiatieven in een nieuw kader werden geplaatst, op hun beurt in vraag worden gesteld.

Welke zijn de belangrijkste bezwaren
tegen het huidige stelsel ?

1° Ondoorzichtigheid

De huidige wetgeving beslaat meer dan 2 000 bladzijden wettekst. Verschillende artikelen werden herhaalde malen gewijzigd of opgeheven en passen zeer duidelijk niet meer in het geheel van de wetgeving. De bepalingen, waarbij de rechten van de sociaal verzekerde worden geregeld, zijn meestal op diverse plaatsen van de desbetreffende wettekst terug te vinden en vertonen niet zelden tegenstrijdigheden door de herhaalde fragmentarische wijzigingen.

Le grand nombre d'arrêtés d'exécution pris à des époques différentes et pour des motifs différents ne forment pas toujours un ensemble logique avec le texte de base.

2° Inefficacité

La législation sociale, qui doit apporter une réponse à des besoins sociaux concrets, par le fait même se périmerait ou perdrait toute efficacité encore beaucoup plus tôt que les autres branches du droit.

A l'heure actuelle, nombreux sont les éléments de cette législation qui ne correspondent plus aux modifications importantes survenues dans les conceptions philosophiques ou à l'évolution socio-économique.

Il s'agit d'une matière délicate, qui déborde largement le cadre d'une codification et d'une mise en concordance pures et simples.

C'est la raison pour laquelle nous avons d'ailleurs prévu la participation du Parlement.

3° Absence de sécurité juridique

Cette absence de sécurité juridique présente de nombreux aspects : manque de clarté de la loi (le plus souvent, le justiciable ne comprend pas le jargon auquel recourt le droit social), absence de sécurité en matière de règles de procédure, négligence de l'inertie innée du justiciable. Il est fréquent que les intéressés ne répondent pas aux formules ou aux questionnaires qui leur sont envoyés soit par négligence, soit parce qu'ils n'en comprennent pas la teneur.

D'où le grand nombre de dossiers « en souffrance ».

Il est dès lors permis de se demander si l'idée de base qui veut que toute demande et toute initiative visent à bénéficier d'un droit doit émaner du justiciable, est encore exacte.

Une mutation dans le droit d'initiative ne devrait-elle pas s'opérer ?

Nous nous référons à cet égard à quelques décisions récentes des cours du travail sur la responsabilité des organismes administratifs.

4° Usage impropre de la sécurité sociale

En droit social, l'usage impropre de la sécurité sociale peut, à l'instar de la fraude fiscale dans la législation fiscale, susciter à juste titre l'irritation. Ici, les limites seront plus difficiles à tracer étant donné que la notion d'usage impropre doit être définie compte tenu de l'objet véritable d'une législation sociale déterminée et de l'évolution de la situation socio-économique.

Objet de la réforme globale

Cette réforme globale doit viser quatre objectifs :

1° La codification

Avant d'envisager une réforme approfondie, il est nécessaire de rassembler en un tout systématique les lois et arrêtés divers. Cette opération permettra peut-être de procéder déjà à un bon élagage.

2° L'harmonisation

Dans leur ouvrage, les auteurs du « Projet de sécurité sociale » qualifient cette opération d'« harmonisation technique » (p. 18); elle porte notamment sur l'uniformisation

Het groot aantal uitvoeringsbesluiten, die op verschillende tijdstippen en om verschillende redenen werden genomen, vormen niet altijd een logisch geheel met de basistekst.

2° Ondoelmatigheid

Een sociale wetgeving, die bij uitstek de wetgeving is die moet inspelen op concrete sociale noden, zal uiteraard nog meer dan de andere rechtstakken verouderen of ondoelmatig worden.

Op dit ogenblik beantwoorden vele delen van deze wetgeving niet meer aan de belangrijke wijzigingen in de levensbeschouwelijke opvattingen en aan de sociale en economische evolutie.

Dit is een delicate materie en overschrijdt stellig de techniek van de loutere codificatie en harmonisering.

Om die reden hebben wij trouwens de directe inspraak van het Parlement voorzien.

3° Rechtsonzekerheid

Deze rechtsonzekerheid heeft vele facetten : onduidelijkheid van de wetgeving (de rechtzoekende begrijpt meestal ons « sociaal-rechtelijk jargon » niet), onzekerheid over de procedureregels, veronachtzaming van de ingeboren inertie van de rechtzoekende. Zeer dikwijls antwoorden de betrokkenen niet op toegezonden formulieren of vragenlijsten, ofwel omdat zij de inhoud niet begrijpen, ofwel uit loutere nalatigheid.

Vandaar de talrijke « slapende » dossiers.

De vraag kan dan ook gesteld worden of de basisidee dat elke aanvraag en elk initiatief voor het bekomen van rechten, dient uit te gaan van de rechtzoekende, nog juist is.

Dient het initiatiefrecht niet verlegd te worden ?

Wij verwijzen hierbij naar enkele recente beslissingen van arbeidshoven over de verantwoordelijkheid van de administratieve instellingen.

4° Het oneigenlijk gebruik van de sociale zekerheid

Zoals in de fiscale wetgeving de fiscale evasie, kan in het sociaal recht het oneigenlijk gebruik van de sociale zekerheid terecht de ergernis opwekken. Hier zullen de grenzen moeilijker te trekken vallen aangezien het begrip « oneigenlijk gebruik » dient afgelijnd te worden, rekening houdend met het echte doel van een welbepaalde sociale wetgeving en de gewijzigde sociaal-economische situatie.

Werkwijze van deze globale hervorming

Deze globale hervorming dient vier doeleinden na te streven.

1° De codificatie

Het is in de eerste plaats noodzakelijk, vooraleer aan een grondige hervorming kan gedacht worden, dat de verspreide wetten en besluiten tot één systematisch geheel zouden verwerkt worden. Wellicht zal bij dit werk reeds heel wat dor hout kunnen gehakt worden.

2° De harmonisering

In hun boek « Ontwerp van sociale zekerheid » noemen de auteurs deze handeling de « technische harmonisatie » (blz. 18) nl. de éénmaking van begrippen, toepassingsge-

des notions, du champ d'application, de l'organisation administrative, des documents, du règlement des litiges, des sanctions, de la prescription, du régime des cumuls, etc.

Il y a en l'occurrence une profonde différence avec l'uniformisation des divers régimes de sécurité sociale.

3° *La simplification*

La sécurité juridique pâtit en premier lieu de la complexité même de la sécurité sociale. Tous ceux qui s'occupent de sécurité sociale dans la pratique savent par expérience que cette branche particulièrement captivante du droit n'a pas de frontières.

Il ne sera pas très facile de simplifier parce que la sécurité sociale est en effet multiple et diverse, et que chaque spécialité et chaque secteur ont leur historique et leur acquis propres.

4° *La réforme fondamentale*

Les sociologues soulignent de plus en plus les rapports étroits qu'il y a entre les structures culturelles, l'augmentation de la prospérité et les modifications de la vie économique, d'une part, et l'évolution de la sécurité sociale, d'autre part.

Et pourtant nous nous cramponnons aux principes sur lesquels la loi de 1944 se fondait. Cela a-t-il encore un sens ?

La présente proposition prévoit essentiellement la présentation de propositions visant à procéder à une réforme fondamentale de tous les secteurs et de tous les régimes de la sécurité sociale.

Technique de la revision

Avant d'envisager les structures internes d'un nouveau code éventuel, notamment la manière dont sera répartie la matière, l'ordonnance des notions, les sanctions, les droits parallèles, l'insertion ou non de multiples règles de détail, il faut d'abord se demander si cette œuvre importante doit être confiée à un seul homme ou à une commission. La formule du commissaire royal a déjà fait ses preuves à diverses reprises dans notre pays.

Nous avons toutefois opté pour une formule nouvelle : la désignation d'un certain nombre de commissaires royaux adjoints, qui seront tous responsables personnellement et nominativement d'une partie du travail.

Les rapports, qui seront élaborés individuellement, seront discutés en collège et incorporés au rapport général.

Etant donné qu'aucun travail de cette ampleur ne peut être mené à bien si le rôle moteur n'est pas confié à une personnalité éminente, la proposition prévoit qu'une seule personne sera en définitive intégralement responsable de l'élaboration d'un rapport et d'un projet de texte.

En outre, il est nécessaire que chaque commissaire puisse avoir accès à toutes les informations et faire appel à toutes les collaborations.

Initiatives analogues

Les commissaires et les commissions consultatives peuvent trouver dès à présent des éléments de comparaison en consultant les études antérieures sur la réforme de la sécurité sociale et en étudiant les initiatives analogues prises à l'étranger.

bied, administratieve inrichting, documenten, geschillenregeling, sancties, verjaring, cumulatieregeling, enz.

Er is hier een grondig verschil met de éénmaking van de verschillende stelsels van sociale zekerheid.

3° *De vereenvoudiging*

De rechtszekerheid wordt in de eerste plaats aangetast door de ingewikkeldheid van de sociale zekerheid zelf. Alleen die de sociale zekerheid in de praktijk beoefenen, weten bij ondervinding hoe oeverloos deze bijzonder boeiende tak van het recht geworden is.

Vereenvoudigen is niet zo gemakkelijk omdat de sociale werkelijkheid inderdaad veelvuldig en verscheiden is, en omdat elke specialiteit en elke sector hun historische achtergrond en hun eigen verworvenheden hebben.

4° *De fundamentele hervorming*

Meer en meer wijzen de sociologen op de nauwe verbondenheid van het cultuurpatroon, de verhoogde welvaart en de veranderingen in het economisch leven met de evolutie van de sociale zekerheid.

Nochtans houden wij strikt vast aan de beginselen, die aan de basis lagen van de wetgeving van 1944. Heeft dit nog zin ?

De bedoeling van dit voorstel is dat voorstellen zouden worden ingediend om een fundamentele hervorming door te voeren in alle sectoren en alle regimes van de sociale zekerheid.

Techniek van de herziening

Vooraleer gesproken kan worden over de inwendige structuren van een eventueel nieuw wetboek (nl. de manier van indeling van de materie, het ordenen van de begripsbepalingen, de sancties, de gelijklopende rechten, het al of niet invoegen van veelvuldige detailregelingen), kan vooreerst de vraag worden gesteld of dit omvangrijk werk moet toevertrouwd worden aan één man of aan een commissie. In ons land werd reeds meermalen met succes een beroep gedaan op een koninklijke commissaris.

Wij hebben echter geopteerd voor een nieuwe formule namelijk het aanduiden van een aantal adjunct-koninklijke commissarissen, die elk persoonlijk en nominatief instaan voor een deel van het werk.

Het individueel opgesteld verslag wordt collegiaal besproken en ingeschakeld in het gehele verslag.

Aangezien geen enkel werk van dergelijke omvang succes kan hebben indien geen belangrijke persoonlijkheid de motor en de stuwende kracht is, voorziet het voorstel dat uiteindelijk één persoon integraal verantwoordelijk blijft voor het totstandkomen van een verslag en ontwerpdekst.

Daarenboven is het vereist dat elke commissaris een beroep moet kunnen doen op alle mogelijke informatie en medewerking.

Analoge initiatieven

De commissarissen en de adviescommissies kunnen nu reeds vergelijkingspunten vinden in vroegere studies over de hervorming van de maatschappelijke zekerheid en in analoge initiatieven in het buitenland.

Nous disposons déjà chez nous d'une série de rapports circonstanciés sur cette matière.

A l'étranger, on se référera à l'œuvre accomplie par l'ancien ministre Veldkamp aux Pays-Bas, à celle du groupe de travail administratif dirigé par le Dr. K. Hauck en Allemagne et aux initiatives en France.

Participation du Parlement

Il est impossible à un membre du Parlement, voire même à une commission parlementaire de s'attaquer à une réforme de pareille ampleur, qui nécessite surtout des recherches et des études.

D'autre part, le Parlement doit être associé aussi étroitement que possible à cette réforme, parce que la matière ne doit pas être abordée purement et simplement sous un angle technique mais également dans ses implications politiques.

Bien que, d'un point de vue purement théorique, on puisse opérer une distinction entre les aspects plutôt techniques et juridiques d'une revision et les options fondamentales qui permettent des modifications plus radicales, il sera malaisé dans une matière comme la sécurité sociale de faire toujours cette distinction.

C'est la raison pour laquelle la proposition de loi prévoit la participation du Parlement sur un double plan :

1° *Coopération aux commissions consultatives assistant les commissaires*

Des membres du Parlement versés en la matière participent à la discussion des problèmes purement techniques et juridiques.

Ceci sera surtout important lorsqu'il s'agira de libeller les questions politiques à résoudre.

D'ailleurs, faire l'inventaire de ces dernières constituera déjà une mission délicate, mais très importante, des commissaires royaux. Il est évident que la proposition globale — c'est-à-dire l'ensemble des propositions techniques et fondamentales — devra être adoptée par le Parlement.

2° *Les questions politiques en suspens*

A la page 19 de leur « *Projet de code de la sécurité sociale* », les auteurs soulignent que l'étude de l'harmonisation purement « technique » se heurte très rapidement aux limitations de cette rationalisation et qu'il faut prendre les options socio-philosophiques de base sur la manière même de concevoir la sécurité sociale.

Cette tâche n'est pas de la compétence des techniciens, mais relève du Parlement.

C'est pourquoi nous proposons la méthode des questions, qui a déjà été appliquée aux Pays-Bas lors de la réforme du Code civil.

La modification de matières importantes, pour lesquelles certains choix doivent être faits dans le domaine social, sera décidée par le Parlement, auquel des questions seront présentées.

Le Ministre de la Prévoyance sociale pourra fournir des réponses provisoires ou élaborer des notes provisoires, mais finalement c'est à la commission parlementaire et au Parlement qu'il appartiendra de fixer l'orientation définitive.

Ces solutions serviront aux commissaires royaux de directives pour leur étude.

In ons land hebben wij een reeks omvangrijke rapporten over dit onderwerp.

In het buitenland kan verwezen worden naar het werk van oud-minister Veldkamp in Nederland, naar de ambtelijke werkgroep onder de leiding van Dr. K. Hauck in Duitsland en naar de initiatieven in Frankrijk.

Inspraak van het Parlement

Het is voor een parlamentslid en eveneens voor een parlementaire commissie onmogelijk om een zo omvangrijke hervorming, die vooral opzoekings- en studiewerk vereist, tot zich te trekken.

Anderzijds dient het Parlement zo nauw mogelijk betrokken te worden bij een dergelijke hervorming omdat deze materie niet louter technisch maar ook politiek moet benaderd worden.

Ofschoon men louter theoretisch kan vertrekken van het onderscheid tussen de eerder technisch-juridische aspecten van een herziening en de fundamentele opties voor meer ingrijpende veranderingen, zal het in deze materie van de sociale zekerheid moeilijk zijn steeds dit onderscheid te maken.

Daarom wordt in het wetsvoorstel een dubbele inspraak van het Parlement voorzien :

1° *Medewerking in de adviescommissie bij de commissarissen*

Gespecialiseerde parlamentsleden zullen deelnemen aan de bespreking van de louter technisch-juridische problemen.

Dit zal vooral van belang zijn bij het opstellen van de politieke vraagpunten.

Het inventariseren van deze vraagpunten zal trouwens reeds een delicate maar zeer belangrijke opdracht zijn van de koninklijke commissarissen. Het is vanzelfsprekend dat uiteindelijk het globale voorstel, namelijk de technische en fundamentele voorstellen, door het Parlement zal moeten worden goedgekeurd.

2° *De politieke vraagpunten*

Op blz. 19 van het boek « *Ontwerp van wetboek sociale zekerheid* » beklemtonen de auteurs terecht dat, bij de studie van de louter « *technisch harmonisatie* », men zeer vlug op de beperkingen van deze rationalisatie stuit en sociaal-filosofische basisopties dienen genomen te worden over de conceptie zelf van de sociale zekerheid.

Dit is niet de taak van de technici maar wel van het Parlement.

Vandaar onze voorgestelde methode van de vraagpunten, welke in Nederland reeds werd toegepast bij de hervorming van het Burgerlijk Wetboek.

De wijziging van belangrijke materies, waarvoor bepaalde maatschappelijke opties moeten genomen worden, zullen onder de vorm van vraagpunten aan het Parlement worden voorgelegd.

De Minister van Sociale Voorzorg kan een voorlopig antwoord of voorlopige nota's opmaken, maar uiteindelijk zal de parlementaire commissie en het Parlement de definitieve richting bepalen.

De koninklijke commissarissen zullen voor hun studie deze oplossingen als richtlijn gebruiken.

G. VERHAEGEN
F. VAN ACKER

PROPOSITION DE LOI

Article 1

Le Roi peut nommer, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, un commissaire royal et des commissaires royaux adjoints à la réforme globale de la sécurité sociale.

Art. 2

Le commissaire royal est chargé de soumettre au Parlement, par l'intermédiaire du Ministre de la Prévoyance sociale, un avant-projet de code social.

Art. 3

Les commissaires royaux adjoints seront désignés nominativement pour étudier respectivement les divers secteurs de la sécurité sociale.

Ils élaboreront pour leur secteur un rapport tenant compte des exigences en matière de codification, harmonisation, simplification et réforme. Chaque commissaire adjoint sera assisté d'une commission consultative composée de deux experts indépendants, six membres des Chambres législatives et six représentants des organisations représentatives des travailleurs salariés, employeurs et travailleurs indépendants.

Art. 4

Le commissaire royal est chargé de la coordination des diverses sections du rapport, de l'élaboration du plan général de la codification, de l'harmonisation, de la simplification et de la modernisation ainsi que de la rédaction définitive du rapport après discussion préalable avec l'ensemble des commissaires adjoints.

Art. 5

Les commissaires royaux et les commissaires royaux adjoints :

1° relèveront dans la législation actuelle les matières qui peuvent être maintenues et ne doivent éventuellement être modifiées que dans leur forme;

2° soumettront au Parlement des questions portant sur les modifications pour lesquelles certaines options politiques doivent être prises;

3° feront procéder à des enquêtes sociologiques pour certaines matières.

Art. 6

Le commissaire royal, les commissaires royaux adjoints et les commissions consultatives recueilleront l'avis des institutions compétentes ou concernées.

Ils pourront consulter tout membre de l'ordre judiciaire ou tout agent des services publics.

Art. 7

Les commissions consultatives pourront organiser des auditions avec participation des représentants des organisations sociales.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, een koninklijke commissaris en adjunct-koninklijke commissarissen voor de globale hervorming van de sociale zekerheid benoemen.

Art. 2

De koninklijke commissaris is ermede belast aan het Parlement, door bemiddeling van de Minister van Sociale Voorzorg, een voorontwerp van sociaal wetboek voor te leggen.

Art. 3

De adjunct-koninklijke commissarissen zullen respectievelijk en nominatief worden aangeduid voor de diverse sectoren van de maatschappelijke zekerheid.

Zij zullen voor hun sector een verslag opstellen waarbij rekening wordt gehouden met de vereisten van codificatie, harmonisering, vereenvoudiging en hervorming. Elke adjunct-commissaris zal bijgestaan worden door een adviescommissie bestaande uit twee onafhankelijke deskundigen, zes leden van de Wetgevende Kamers en zes vertegenwoordigers van de representatieve organisaties van werknemers, werkgevers en zelfstandige arbeiders.

Art. 4

De koninklijke commissaris is belast met de coördinatie van de respectievelijke onderdelen van het verslag, het opstellen van het algemeen plan voor de codificatie, harmonisering, vereenvoudiging en modernisering en het definitief opstellen van het verslag na gezamenlijke voorafgaande bespreking met de adjunct-commissarissen.

Art. 5

De koninklijke commissaris en de adjunct-commissarissen zullen :

1° een staat opmaken van wat uit de huidige wetgeving kan behouden worden en eventueel alleen naar de vorm moet worden gewijzigd;

2° aan het Parlement vraagpunten voorleggen betreffende de wijziging en waarvoor bepaalde politieke opties moeten genomen worden;

3° voor bepaalde materies sociologische onderzoeken laten verrichten.

Art. 6

De koninklijke commissaris, de adjunct-commissarissen en de adviescommissies winnen het advies in van de bevoegde of betrokken instellingen.

Zij mogen al wie tot de rechterlijke orde of tot de Rijksdiensten behoort, verzoeken hen van advies te dienen.

Art. 7

De adviescommissies kunnen hoorzittingen beleggen met vertegenwoordigers van de sociale organisaties.

Art. 8

Le commissaire royal devra transmettre son projet définitif aux Chambres législatives.

Art. 9

Le Roi fixera le statut du commissaire royal et des commissaires adjoints.

Art. 10

Le Roi pourra déléguer des fonctionnaires appartenant à des services publics existants en vue d'assister les commissaires en assurant le secrétariat des commissions consultatives et la rédaction des rapports.

29 août 1979.

Art. 8

De koninklijke commissaris dient aan de Wetgevende Kamers zijn definitief ontwerp voor te leggen.

Art. 9

De Koning bepaalt het statuut van de koninklijke commissaris en van de adjunct-commissarissen.

Art. 10

De Koning kan ambtenaren van bestaande openbare diensten afvaardigen om de commissarissen bij te staan voor het secretariaatswerk van de adviescommissies en bij het opstellen van de verslagen.

29 augustus 1979.

G. VERHAEGEN
F. VAN ACKER
J. LENSSENS
E. FLAMANT
R. GONDRIY
R. MARCHAL
J. VALKENIERS