

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1977-1978

13 APRIL 1978

Voorstel van wet tot instelling van een Koninklijke Commissie ter voorbereiding van de codificatie, de harmonisatie en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid(Ingediend door de heer Deleeck c.s.)

TOELICHTING

Het doel van dit voorstel is een werkwijze te vinden die het Parlement in staat moet stellen om over te gaan tot een diepgaande hertekening en rationalisatie van de structuur en van de werking van ons sociale zekerheidsstelsel. Onder hertekening en rationalisatie worden verstaan de codificatie van het sociale zekerheidsrecht, d.w.z. het omvormen van de verspreide wetten en besluiten tot één systematisch geheel; de harmonisatie ervan, d.w.z. dat de gebruikte begrippen en termen eenvormig gemaakt worden; en de vereenvoudiging van de wetgeving, van de administratieve instellingen en van de procedures van aanvraag, bewijsvoering en beslissing.

Codificatie, harmonisatie en vereenvoudiging hebben dus in de eerste plaats te maken, niet met de inhoud maar met de rechtsvorm van het bestaande zekerheidsstelsel en aldus met de doelmatigheid ervan, die in belangrijke mate mede door deze vorm bepaald wordt. Het is evenwel niet te vermijden dat bij deze gelegenheid ook inhoudelijke vragen in verband met de doelmatigheid en met de kostprijs zullen rijzen en moeten behandeld worden.

Noodzaak van een hervorming van de sociale zekerheid

Ons Belgisch stelsel van sociale zekerheid, dat tot het zogenoemde continentale of Bismarckiaanse type gerekend

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1977-1978

13 AVRIL 1978

Proposition de loi instituant une Commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale(Déposée par M. Deleeck et consorts)

DEVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi vise à établir une méthode permettant au Parlement de procéder à une refonte et à une rationalisation en profondeur de la structure et du fonctionnement de notre régime de sécurité sociale. Notre but est en l'espèce de codifier tout le droit de sécurité sociale, c'est-à-dire de regrouper les diverses lois et les divers arrêtés en un ensemble systématique; d'harmoniser ces lois et arrêtés en uniformisant les notions en usage et les termes qui les expriment; de simplifier la législation, les institutions administratives et les procédures à appliquer en ce qui concerne l'introduction des demandes, leur justification et la décision.

La codification, l'harmonisation et la simplification ont donc essentiellement pour objet de modifier non pas le contenu mais la forme juridique du régime de sécurité sociale en vigueur, et d'améliorer ainsi son efficacité, qui dépend notamment, et dans une grande mesure, de cette forme juridique. A cette occasion, toutefois, des problèmes se poseront inévitablement aussi au niveau du contenu en ce qui concerne l'efficacité et le coût de la sécurité sociale, et ces problèmes devront recevoir une solution.

Nécessité d'une réforme de la sécurité sociale

Notre régime belge de sécurité sociale, qui est du modèle dit continental ou bismarckien, repose sur des bases établies

wordt, is in zijn grondslagen ontstaan in de tweede helft van de vorige eeuw. Onder impuls van het patronaat en van de werknemersorganisaties heeft het vastere vormen aangenomen tussen de twee wereldoorlogen. Het huidige stelsel werd dan tot stand gebracht door de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, uitgaande van de vóór de oorlog bereikte situatie, en op grond van de gezamenlijke wil van de sociale partners en van de politici van alle strekkingen om een grote sociale vooruitgang te verwezenlijken.

Sedertdien heeft onze sociale zekerheid een zeer grote uitgroei gekend (van 8,5 pct. van het nationaal inkomen in 1948 tot nagenoeg 25 pct. in 1977) terwijl in deze periode van dertig jaar de levensstandaard, de levenswijze en de structuren van onze bevolking diepgaand gewijzigd werden.

Deze kwantitatieve uitgroei en de noodzakelijke aanpassingen van doelstellingen hebben zich evenwel afgespeeld tussen de structuren die in 1944 tot stand kwamen en die sedertdien globaal bekeken ongewijzigd bleven. De wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 1944 is juridisch zeer belangrijk, maar wijzigt niets aan de structuren van het stelsel noch aan het beleid inzake sociale zekerheid.

Onze huidige wetgeving en administratie vertonen derhalve alle sporen van een evolutie die hoofdzakelijk van kwantitatieve aard geweest is, en bestond uit toevoegingen aan het bestaande of gedeeltelijke aanpassingen van onderdelen. Vele wetswijzigingen werden bepaald door de omstandigheden van het ogenblik: verkiezingsbeloften, syndicale eisen, beslissingen vanuit het georganiseerde bedrijfsleven, budgettaire tekorten, wat wel tot de dynamiek maar niet tot de inwendige samenhang en overzichtelijkheid heeft bijgedragen. In de schaduw en naar het beeld van het bloeiende stelsel voor loon- en weddetrekkenden ontwikkelde zich het stelsel van zelfstandigen, en werden de bijstandsregelingen geleidelijk opgetrokken. Het is belangrijk op te merken dat de voornaamste wijzigingen in het bestaande stelsel aangebracht werden door middel van uitzonderlijke procedures, namelijk in uitvoering van kaderwetten of op grond van volmachtwetten (onder andere 1957, 1961, 1964, 1967).

Aldus zijn wij gekomen tot een toestand waarin de verdere uitbouw van het stelsel dat aan onze bevolking doelmatig bestaanszekerheid moet verschaffen, meer van kwalitatieve aard dan van kwantitatieve aard moet zijn. Een van de dringendste kwalitatieve verbeteringen betreft de vorm: vereenvoudiging van de procedures van de administratie en van de bewijsvoering (welke een betere administratieve dienstverlening moet mogelijk maken), verduidelijking van een aantal begrippen en bepalingen, samenhang van naast en doorheen mekaar lopende regelingen. De complexiteit van het huidig stelsel leidt vaak tot rechtsonzekerheid zowel bij de burger als bij de deskundige; de zware procedures maken vaak onmogelijk dat bestaansonzekerheidssituaties tijdig en/of met soepelheid worden opgelost. Men mag niet uit het oog verliezen dat deze situatie in feite een discriminatie insluit ten aanzien van de burgers behorend

dans la seconde moitié du siècle dernier. Sous l'impulsion du patronat et des organisations de travailleurs, il a pris une forme plus concrète entre les deux guerres mondiales. Vint ensuite le régime actuel, issu de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, régime qui, au départ des résultats atteints avant la guerre, procédait de la volonté unanime des partenaires sociaux et des mandataires politiques de toute tendance de réaliser un grand progrès social.

Depuis lors, notre sécurité sociale a connu une très large expansion (passant de 8,5 p.c. du revenu national en 1948 à près de 25 p.c. en 1977), tandis que le niveau de bien-être, le mode de vie et les structures de notre population subissaient de profondes modifications au cours de ces trente dernières années.

Ce développement quantitatif et les indispensables adaptations des objectifs se sont cependant faits dans le cadre des structures créées en 1944 et qui, envisagées globalement, sont restées inchangées depuis lors. La loi du 27 juin 1969, revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, est fort importante au point de vue juridique, mais elle ne change rien aux structures du régime de la sécurité sociale ni à la politique suivie en cette matière.

Aussi, notre législation et notre administration actuelles portent-elles toutes les traces d'une évolution essentiellement quantitative qui a consisté à compléter les dispositions existantes ou à adapter partiellement certains de leurs éléments. Les modifications apportées à la loi furent souvent inspirées par les circonstances du moment: promesses électorales, revendications syndicales, décisions prises au sein du monde économique organisé, déficits budgétaires; tout cela a certes contribué au dynamisme du système, mais non à sa cohésion interne ni à sa transparence. Dans l'ombre et à l'instar du régime florissant dont bénéficiaient les salariés et appointés, se développa un régime des indépendants, et les régimes d'assistance furent progressivement améliorés. Il importe de noter que les principales modifications apportées au régime existant l'ont été par l'application de procédures exceptionnelles, et plus précisément en exécution de lois-cadres ou en vertu de lois de pleins pouvoirs (notamment en 1957, 1961, 1964 et 1967).

Ainsi donc, nous en sommes arrivés à une situation où le développement ultérieur du régime qui doit assurer efficacement la sécurité d'existence de nos populations, devra être plutôt qualitatif que quantitatif. L'une des améliorations qualitatives les plus urgentes est d'ordre formel: simplification des procédures administratives ou applicables à la fourniture des preuves (simplification devant permettre d'améliorer la prestation de services administratifs), clarification d'un certain nombre de notions et de définitions, cohérence de réglementations parallèles ou interférentes. La complexité du régime actuel est souvent source d'insécurité juridique, tant pour le simple citoyen que pour le spécialiste, et il n'est pas rare que la lourdeur des procédures empêche d'apporter en temps voulu et/ou avec souplesse une solution à des cas d'insécurité d'existence. Il ne faut pas perdre de vue que pareil état de choses est, en

tot de lagere sociale lagen, die minst bekwaam tot handelen zijn inzake administratieve werkwijzen, en wier beroeps- en gezinssituatie vaak ook meer dan bij andere bevolkingslagen aanleiding geeft tot onduidelijkheden en betwistingen. Tenslotte leidt de complexiteit van de wetgeving ook tot de relatieve onvatbaarheid van de sociale zekerheid voor min of meer diepgaande beleidsmaatregelen; men kan of durft er zelfs niet aan beginnen.

Meer ten gronde mag men zeggen dat de historisch gegroeide complexiteit van ons sociale zekerheidsbestel ons gebracht heeft tot een toestand waarin de burger betrekkelijk onbegrijpend, onmondig en afhankelijk staat tegenover een administratie die, in feite, het laatste woord heeft in aangelegenheden die vaak onmiddellijk met zijn beschikbaar inkomen te maken hebben. Parallel hiermee zijn er een groot aantal dienstbetonende houders van een politiek mandaat, vrijgestelden van sociale organisaties en vrijwillige hulpverleners, die zeer nuttig werk verrichten ter oplossing van individuele gevallen, maar die vaak taken opknappen in de plaats van de administratie, en waardoor de afhankelijkheid van de burger, en het algemeen verspreid gevoel van rechts-onzekerheid versterkt worden. Dit is een onaanvaardbare toestand, en daarover is men het trouwens eens.

Werkwijze voor een globale hervorming

Vele ministers, en onlangs nog de Minister van Sociale Voorzorg en de Minister van Pensioenen, hebben als hun voornemen te kennen gegeven het werk van de harmonisatie en van de vereenvoudiging grondig te willen aanpakken. Er zijn ook parlementaire initiatieven zoals bijvoorbeeld het wetsvoorstel ter bevordering van de coördinatie en de harmonisering van het gehandicaptenbeleid (Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 33 (B.Z. 1977), d.d. 23 juni 1977) en het voorstel van wet tot coördinatie van het specifiek bejaardenbeleid (Gedr. St. Senaat, 231 (1977-1978) d.d. 30 november 1977).

Het is evenwel te vrezen dat gedeeltelijke hervormingen of hervormingen in bepaalde sectoren, zonder zicht op het geheel, slechts beperkte resultaten kunnen opleveren. Bovendien gaat men ondertussen verder, o.a. door de techniek der jaarlijkse programmawetten, met nieuwe regelen aan het bestaande stelsel toe te voegen waardoor het geheel veeleer complexer dan eenvoudiger wordt gemaakt.

Daarom stellen wij een werkwijze voor die een hervorming kan tot stand brengen :

1. Van het geheel van de sociale zekerheid ;
2. Buiten de discussies over actuele problemen ;
3. Beschikkend over voldoende tijd, d.w.z. op langere termijn ;
4. In handen van het parlement ;
5. In samenspraak met de sociale partners ;

fait, discriminatoire à l'égard des citoyens de condition modeste, qui sont le moins en mesure de faire face aux procédures administratives et dont, au surplus, la situation professionnelle et familiale donne plus souvent lieu à des imprécisions et à des contestations que pour d'autres couches de la population. Enfin, la complexité de la législation a pour conséquence que la sécurité sociale se prête relativement peu à des décisions plus ou moins radicales; l'on se trouve dans l'impossibilité de les envisager, ou même on n'ose pas aborder le problème.

Sur un plan fondamental, on peut dire que la complexité de notre régime de sécurité sociale, due à l'évolution historique, nous a mis dans une situation telle que le citoyen se trouve maintenant dans un état d'incompréhension, d'impuissance et de dépendance relatives devant une administration qui a, en fait, le dernier mot dans des questions qui, bien souvent, touchent directement au revenu dont il dispose. Parallèlement, des services sont rendus par un grand nombre de mandataires politiques, de permanents d'organisations sociales et d'aides bénévoles, qui s'emploient très utilement à résoudre des cas individuels, mais se chargent fréquemment de tâches revenant à l'administration, ce qui ne fait qu'aggraver la dépendance du citoyen et l'impression généralisée d'insécurité juridique. C'est là une situation inacceptable, et d'ailleurs tout le monde en convient.

Méthode de réalisation d'une réforme globale

Bien des ministres, et récemment encore le Ministre de la Prévoyance sociale et le Ministre des Pensions, ont manifesté l'intention de s'engager à fond dans l'œuvre d'harmonisation et de simplification. Il y a eu également des initiatives parlementaires, telles que, par exemple, la proposition de loi visant à promouvoir la coordination et l'harmonisation de la politique en faveur des handicapés (Doc. Chambre des Représentants, n° 33 (S.E. 1977), du 23 juin 1977) et la proposition de loi portant coordination de la politique spécifique en faveur des personnes âgées (Doc. Sénat, 231 (1977-1978), du 30 novembre 1977).

Il est cependant à craindre que des réformes partielles ou ne portant que sur tel ou tel secteur, sans vue d'ensemble, ne puissent donner que des résultats limités. De plus, on continue entre-temps, notamment en recourant à la technique des lois-programmes annuelles, à incorporer des dispositions nouvelles au système existant, ce qui rend le tout plus complexe encore au lieu de le simplifier.

Aussi proposons-nous une méthode permettant de réaliser une réforme :

1. De l'ensemble de la sécurité sociale ;
2. En dehors des discussions sur les problèmes d'actualité ;
3. En disposant d'un temps suffisant, c'est-à-dire à plus ou moins long terme ;
4. A réaliser par le Parlement ;
5. En concertation avec les partenaires sociaux ;

6. Met de hulp van deskundigen ;

7. Die geen studiedocument maar een voorontwerp van nieuw wetboek zouden voorbereiden.

Wij beschikken in ons land over verscheidene studies die een inzicht openen in de werking, in de doelmatigheid en in de tekorten van de sociale zekerheid. Daarnaast hebben haast alle politieke en sociale organisaties hun standpunten bekend gemaakt. Deze documenten kunnen dienstig zijn bij het voorbereiden van de hervorming.

Ook moge verwezen worden naar buitenlandse voorbeelden. In Nederland werd de voorbereiding der codificatie van regeringswege opgedragen aan oud-minister Dr. G.M.J. Veldkamp. Gewerkt wordt aldaar aan een Algemene Wet (of Wetboek van) Sociale Zekerheid, die in een viertal voorontwerpen van wet wordt voorbereid, met name een voorontwerp van wet algemene bepalingen van sociale zekerheid; een voorontwerp prestatiewet; een voorontwerp financieringswet en een voorontwerp organisatiewet. Hierdoor is een geleidelijke behandeling en invoering mogelijk. In Duitsland werd dit werk toevertrouwd aan een ambtelijke werkgroep onder de leiding van Dr. K. Hauck en is sedert 1 januari 1976 het algemeen deel van het sociaal wetboek van kracht geworden. Dit wetboek bevat een algemeen deel en 10 specifieke delen. (Een samenvatting van de beginselen die aan de grondslag liggen van dit werk is te vinden bij Dr K. Hauck, « Die Kodifikation des Sozialrechts in der Bundesrepublik Deutschland - Ziel, Probleme, Lösungen », Verslag van het symposium over de unificatie en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, september 1975, Den Haag, Vereniging van de Raden van Arbeid, blz. 602-608). Voor Frankrijk zij verwezen naar de wet van 24 december 1974, en de daaruit voortvloeiende « harmonisation et généralisation de la sécurité sociale », (zie hierover het speciaal nummer van « Droit social », 1976, nr. 4 « L'harmonisation des régimes français de sécurité sociale », blz. 147-195).

In eigen land werd door Prof. R. Dillemans, Prof. J. Van Langendonck en B. Van Buggenhout van het Instituut voor Sociaal Zekerheidsrecht van Leuven in 1977 een Ontwerp van Codex van Sociale Zekerheid bekend gemaakt (gepolycopieerd document dat eerlang als boek zal gepubliceerd worden). Zonder een oordeel uit te spreken over de inhoud van dit ontwerp, kan het in elk geval gelden als een proeve van codificatie, harmonisatie en vereenvoudiging.

Louter wat de werkwijze betreft, moge worden herinnerd aan de werkzaamheden van de Koninklijke Commissaris Van Reepinghen, die geleid hebben tot een herschrijving van het Gerechtelijk Wetboek; dit was een zeer belangrijke en geslaagde verwezenlijking.

Een belangrijke slotopmerking is dat de term « hervorming » duidt op de inhoud van een wettelijk bestel, terwijl « codificatie, harmonisatie en vereenvoudiging » wijzen op de juridische vormgeving ervan. In dit voorstel wordt aan dit terminologisch onderscheid geen bindende betekenis gehecht. Terecht stelde destijds de Raad van State: « Codificatie mag geen doel op zichzelf zijn; het is een juridisch-technisch middel om tot een betere rechtsregeling te komen,

6. Avec l'aide d'experts ;

7. Lesquels prépareraient non pas une étude, mais un avant-projet de nouveau code.

Nous disposons dans notre pays de diverses études qui donnent une idée du fonctionnement, de l'efficacité et des insuffisances de la sécurité sociale. En outre, presque toutes les organisations politiques et sociales ont fait connaître leurs points de vue. Ces documents peuvent être utiles dans la préparation de la réforme.

Qu'il nous soit également permis de nous référer à des exemples étrangers. Aux Pays-Bas, la préparation de la codification a été confiée par le Gouvernement au Dr. G.M.J. Veldkamp, ancien ministre. L'on s'y emploie à élaborer une loi générale (ou Code) de sécurité sociale, par la rédaction de quatre avant-projets de loi contenant respectivement les dispositions générales relatives à la sécurité sociale, les dispositions concernant les prestations, les dispositions d'une loi de financement et celles d'une loi organique. Cette procédure permettra un examen progressif de la matière et une mise en vigueur graduelle de ce qui aura été adopté. En Allemagne, cette mission a été confiée à un groupe de travail officiel placé sous la direction du Dr. K. Hauck, et la partie générale du Code social est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1976. Ce code comprend une partie générale et dix parties spécifiques. (Une synthèse des principes de base de cet ouvrage a été donnée par le Dr K. Hauck dans « Die Kodifikation des Sozialrechts in der Bundesrepublik Deutschland - Ziel, Probleme, Lösungen », Rapport du symposium sur l'unification et la codification de la législation de sécurité sociale, septembre 1975, La Haye, « Vereniging van de Raden van Arbeid » (Union des Conseils du Travail), pp. 602-608). Pour la France, on se référera à la loi du 24 décembre 1974 et à l'« harmonisation et généralisation de la sécurité sociale » qui en résultent (voir à ce sujet le numéro spécial de « Droit social », 1976, n° 4 : « L'harmonisation des régimes français de sécurité sociale », pp. 147-195).

Dans notre propre pays, les Professeurs R. Dillemans, J. Van Langendonck et B. Van Buggenhout, de l'Institut de droit de la sécurité sociale à Louvain, ont publié en 1977 un Projet de Code de la Sécurité sociale (document polycopié qui paraîtra prochainement sous forme de livre). Sans se prononcer sur le contenu de ce projet, on peut en tout cas considérer qu'il s'agit là d'un essai de codification, d'harmonisation et de simplification.

En ce qui concerne uniquement la méthode de travail, il convient de rappeler les travaux du Commissaire royal M. Van Reepinghen, qui ont abouti à une nouvelle rédaction du Code judiciaire; ces travaux très importants ont été une grande réussite.

Enfin, il n'est pas sans intérêt de faire observer que le terme « réforme » vise la substance même d'un régime légal, tandis que les termes « codification, harmonisation et simplification » ne s'appliquent qu'à la forme juridique qui lui est donnée. Dans la présente proposition, nous n'attachons aucune portée obligatoire à cette distinction terminologique. C'est à juste titre que le Conseil d'Etat a déclaré naguère : « La codification ne peut être un but en soi, c'est une tech-

om een vereenvoudiging, een verduidelijking en een logischere en meer rationele uitbouw van de rechtstak te verwezenlijken » (geciteerd in H. Lenaerts, « *Inleiding tot het Sociaal Recht* », Gent, 1973, blz. 512). Het komt erop aan een werkwijze te vinden, die de gelegenheid biedt het ene en het andere, inhoud en vorm samen te vernieuwen, en dit in continuïteit met het bestaande.

Toelichting bij de artikelen

De artikelen 1 en 2 richten de Commissie op en omschrijven haar opdracht. Sociale zekerheid dient in de breedste betekenis te worden opgevat en omvat aldus :

- De sociale zekerheid voor werknemers, met inbegrip van arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- De sociale zekerheid voor zelfstandige arbeiders;
- De sociale zekerheidsregelingen voor het overheids-personeel;
- De sociale bijstandsregelingen;
- De fondsen voor bestaanszekerheid.

Deze opsomming is niet beperkend.

De opdracht tot herwerking van het bestaande stelsel moet zeer breed geïnterpreteerd worden; er worden dus op voorhand geen beperkingen aan deze opdracht opgelegd.

Artikel 3 regelt de samenstelling van de Commissie. Het aantal leden (negen) mag niet te groot zijn om werkzaam te kunnen blijven. De Commissie omvat twee onderscheiden soorten leden, namelijk parlementsleden en onafhankelijke deskundigen. Door aan de zes parlementsleden zes andere parlementsleden als plaatsvervangers toe te voegen wordt de principiële mogelijkheid geschapen een groter aantal personen van deze groep bij de besprekingen te betrekken.

Artikel 4 en volgende regelen de werkwijze van de Commissie. Aan één van de deskundigen, Koninklijk Commissaris genoemd, wordt een bijzonder werkzame rol toebedeeld. Hij leidt het secretariaat en stelt teksten op die hij ter bespreking aan de Commissie voorlegt. De andere commissieleden begeleiden het werk van de Koninklijke Commissaris. De gesprekken in de Commissie hebben voor de opstellers der teksten een informatieve, geen dwingende betekenis. Deze werkwijze lijkt gerechtvaardigd enerzijds omdat het technisch werk der hervorming enkel kan verwezenlijkt worden door een zeer beperkt aantal personen, zij het van bij de aanvang in samenspraak met politieke verantwoordelijken, anderzijds omdat de wetgevende macht toch het laatste woord heeft, door middel van bespreking in de parlementaire commissies en in de openbare vergadering.

Van de Commissie wordt niet verwacht dat zij zich zou beperken tot het maken van een studie van de hervorming van de sociale zekerheid, maar wel dat zij naar inhoud en vorm concrete voorstellen zou uitwerken. Haar werkzaamheden moeten derhalve leiden tot een voorontwerp van Wetboek van sociale zekerheid, dat als zodanig aan het Parle-

mentaire juridique permettant de mieux ordonner la législation d'un secteur du droit, destinée aussi à en simplifier, à en préciser la structure et à rendre celle-ci plus logique et plus rationnelle » (cité par H. Leenaerts : « *Inleiding tot het sociaal recht* », (Introduction au droit social), Gand, 1973, p. 512). Ce qui importe en l'occurrence, c'est de trouver une méthode qui permette de renouveler à la fois le fond et la forme, tout en assurant la continuité avec la législation existante.

Analyse des articles

Les articles 1^{er} et 2 instituent la Commission et définissent sa mission. La sécurité sociale est à entendre au sens le plus large et comprend donc :

- La sécurité sociale des travailleurs salariés, en ce inclus les accidents du travail et les maladies professionnelles;
- La sécurité sociale des travailleurs indépendants;
- Les régimes de sécurité sociale des agents des services publics;
- Les régimes d'assistance sociale;
- Les Fonds de sécurité d'existence.

Cette énumération n'est pas limitative.

La mission de refonte du système existant doit s'interpréter très largement; elle ne fait donc l'objet d'aucune restriction préalable.

L'article 3 règle la composition de la Commission. Le nombre de ses membres (neuf) ne doit pas être trop élevé, pour qu'elle puisse rester efficace. La Commission comprend deux catégories de membres : des parlementaires et des experts indépendants. En adjoignant aux six membres du Parlement six autres parlementaires à titre de suppléants, l'on crée en principe la possibilité d'associer aux travaux un plus grand nombre de personnes de cette catégorie.

Les articles 4 et suivants règlent le fonctionnement de la Commission. L'un des experts, qui portera le titre de Commissaire royal, se verra impartir un rôle particulièrement actif. Il dirigera le secrétariat et rédigera des textes qu'il soumettra à la Commission pour discussion. Les autres membres assisteront le Commissaire royal dans ses travaux. Les débats de la Commission serviront d'indication aux auteurs des textes, mais ses avis ne seront pas contraignants. Cette méthode paraît justifiée, d'une part, parce que l'élaboration technique de la réforme ne peut être réalisée que par un nombre très restreint de personnes, lesquelles devront évidemment se concerter dès le début avec des responsables politiques, et d'autre part, parce que c'est le pouvoir législatif qui aura de toute façon le dernier mot, lors de la discussion en commission et en séance publique du Parlement.

L'on attend de la Commission qu'elle ne se contente pas de rédiger une étude de la réforme de la sécurité sociale, mais élabore des propositions concrètes, aussi bien quant au fond qu'à la forme. Ses travaux devront donc aboutir à un avant-projet de Code de la sécurité sociale qui puisse être soumis comme tel au Parlement, précédé d'un rapport

ment kan voorgelegd worden, voorafgegaan door een verslag van de werkzaamheden van de Commissie en door een memorie van toelichting.

In de Commissie worden geen vertegenwoordigers van de sociale partners, van de magistratuur en van de administratie opgenomen, ten einde de samenstelling van de Commissie niet te verzwaren. Het is evenwel aangewezen deze instanties, alsmede vertegenwoordigers van sommige sociale organisaties andere dan beroepsorganisaties, zoals verenigingen voor gehandicapten, ziekenfondsen enz., bij het voorbereidend gesprek te betrekken door middel van raadplegingen en hoorzittingen. Dit laatste lijkt zelfs noodzakelijk ten aanzien van de sociale beroepsverenigingen.

Artikel 6 stelt een maximumtermijn van vijf jaren voor het afwerken van de opgedragen taak, maar voorziet tevens in de mogelijkheid om een andere werkwijze te volgen wanneer dit door de Commissie opportuun zou geacht worden: het gehele werk kan in onderdelen verdeeld worden, en een verslag over een onderdeel kan, van zodra dit afgevoerd is, aan het Parlement overgemaakt worden. Deze werkwijze wordt in de Bondsrepubliek Duitsland gevolgd. Ook is het mogelijk dat de Commissie tijdens het verloop van haar werkzaamheden, haar voorlopige inzichten of betwiste punten in een interim-verslag aan het Parlement voorlegt, ten einde aan de hand van een algemene bespreking (zoals met een beleidsnota) informatie over de standpunten en oriënteringen in te winnen.

Artikel 7 en volgende bevatten een aantal bepalingen die de materiële uitvoering van het werk mogelijk moeten maken. De Koninklijke Commissaris, spil van heel de Commissie, moet omwille van zijn taak een bijzonder statuut krijgen, dat zal bepaald worden door de Koning.

Dit werk veronderstelt een klein maar hooggespecialiseerd secretariaat, omvattend een drietal juristen, één socioloog en een secretaris, allen met gespecialiseerde kennis en ervaring inzake de sociale zekerheid.

Voor de samenstelling en werking van dit secretariaat moet men een beroep kunnen doen op de bestaande overheidsdiensten. De Commissie en haar secretariaat moeten evenwel binnen de administratie als een autonome eenheid kunnen fungeren.

Om de Commissie in staat te stellen haar werk naar behoren te doen, en om geen onduidelijkheden in deze te laten bestaan wordt haar recht op informatie ten aanzien van de betrokken overheidsdiensten uitdrukkelijk vermeld.

Het zou kunnen aangewezen lijken de Minister van Sociale Voorzorg te belasten met de voogdij over deze Commissie; het grootste deel van de materiële en personele middelen betrokken bij de sociale zekerheid hangen immers af van zijn Ministerie. Daar hij niet bevoegd is voor de sociale zekerheid van zelfstandigen noch voor deze van het overheidspersoneel, en daar deze Commissie een belang

sur les activités de la Commission ainsi que d'un exposé des motifs.

Le fait que la Commission ne comprend pas de représentants des partenaires sociaux, de la magistrature ni de l'administration est dû au souci de ne pas alourdir sa composition. Il est toutefois indiqué d'associer ces instances aux entretiens préparatoires, sous forme de consultations et d'auditions, de même que des représentants de certaines organisations sociales autres que professionnelles, comme des organisations de handicapés, des mutuelles, etc. Cela paraît même nécessaire en ce qui concerne les organisations sociales professionnelles.

L'article 6 fixe un délai maximum de cinq ans pour l'achèvement de la tâche confiée à la Commission, mais prévoit également la possibilité pour celle-ci de suivre une autre méthode si elle le juge opportun: l'ensemble du travail pourra être subdivisé et un rapport sur une partie de la matière pourra être transmis au Parlement dès qu'il sera terminé. C'est cette méthode qui est appliquée en République fédérale d'Allemagne. Par ailleurs, rien n'empêchera que, dans le courant de ses activités, la Commission soumette au Parlement, dans un rapport intérimaire, ses vues provisoires ou des points litigieux, afin de s'informer, grâce à une discussion générale (ou encore à une note de politique), sur les points de vue et orientations qui se seront dégagés.

Les articles 7 et suivants contiennent un certain nombre de dispositions devant permettre le fonctionnement matériel de la Commission. En raison de la tâche qui lui sera dévolue, le Commissaire royal, cheville ouvrière de toute la Commission, doit être doté d'un statut particulier, qui sera arrêté par le Roi.

Les travaux à effectuer supposent un secrétariat restreint mais hautement spécialisé, comprenant trois juristes, un sociologue et un secrétaire, ayant tous des connaissances particulières et une expérience en matière de sécurité sociale.

Pour la composition et le fonctionnement de ce secrétariat, il faut pouvoir faire appel aux services publics existants. Il convient toutefois que la Commission et son secrétariat puissent agir comme entité autonome au sein de l'administration.

Afin de permettre à la Commission d'accomplir convenablement son travail et pour éviter toute imprécision à cet égard, la proposition dit explicitement qu'elle aura le droit d'obtenir des informations des services publics concernés.

Il pourrait sembler indiqué de charger le Ministre de la Prévoyance sociale de la tutelle de la Commission; la plupart des ressources en matériel et en personnel qui sont affectées à la sécurité sociale dépendent en effet de son département. Mais étant donné qu'il n'a pas compétence pour la sécurité sociale des indépendants ni pour celle des agents des services publics et comme le champ d'activité

heeft dat dit van één departement duidelijk overstijgt, lijkt het aangewezen de voogdij toe te kennen aan de Eerste Minister en aan de Minister van Sociale Voorzorg.

H. DELEECK.



VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

Er wordt een Koninklijke Commissie ingesteld, belast met de voorbereiding van de codificatie, harmonisatie en vereenvoudiging van de sociale zekerheid.

ART. 2

De Commissie heeft als opdracht aan het Parlement een verslag uit te brengen houdende voorstellen waardoor de bestaande wetgeving en administratie tot een duidelijker, stelsmatiger en eenvoudiger geheel herwerkt wordt, en waardoor de doelmatigheid van de sociale zekerheid vergroot wordt.

ART. 3

De Commissie bestaat uit een voorzitter, twee onafhankelijke deskundigen, zes leden van de Wetgevende Kamers en zes plaatsvervangers.

ART. 4

De voorzitter draagt de titel van Koninklijk Commissaris; hij ontwerpt teksten die ter bespreking voorgelegd worden aan de Commissie. Hij stelt een verslag op houdende een voorontwerp van Wetboek van Sociale Zekerheid, met een memorie van toelichting en een verslag over de werkzaamheden van de Commissie. Hij heeft de leiding van het secretariaat van de Commissie.

ART. 5

De Commissie kan hoorzittingen beleggen met vertegenwoordigers van de sociale organisaties. Zij kan eveneens ambtenaren uit de betrokken overheidsdiensten en magistraten uit de arbeidsrechtbanken horen.

ART. 6

Het verslag wordt ingediend bij de Wetgevende Kamers binnen vijf jaren na de instelling van de Commissie. De Commissie kan ook vóór die tijd interimverslagen of gedeeltelijke verslagen indienen.

de la Commission dépasse nettement celui d'un seul département, il paraît préférable de confier la tutelle au Premier Ministre et au Ministre de la Prévoyance sociale.



PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

Il est institué une Commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale.

ART. 2

La Commission a pour tâche de soumettre au Parlement un rapport contenant des propositions visant à faire de la législation et de l'administration existantes un ensemble plus clair, plus systématique et plus simple, ainsi qu'à augmenter l'efficacité de la sécurité sociale.

ART. 3

La Commission est composée d'un président, de deux experts indépendants, de six membres des Chambres législatives et de leurs six suppléants.

ART. 4

Le président porte le titre de Commissaire royal; il élabore des textes à soumettre à l'examen de la Commission. Il établit un rapport contenant un avant-projet de Code de la Sécurité sociale, accompagné d'un exposé des motifs, et relatant les travaux de la Commission. Il dirige le secrétariat de la Commission.

ART. 5

La Commission peut organiser des auditions de représentants des organisations sociales. Elle peut également entendre des fonctionnaires des services publics intéressés et des magistrats des tribunaux du travail.

ART. 6

Le rapport sera transmis aux Chambres législatives dans les cinq ans de l'institution de la Commission. Celle-ci pourra également déposer des rapports intérimaires ou des rapports partiels avant l'expiration de ce délai.

ART. 7

De Koning bepaalt het statuut van de Koninklijke Commissaris.

ART. 8

De Koning bepaalt de samenstelling van het secretariaat van de Commissie. Hij kan hiertoe een beroep doen op ambtenaren van bestaande openbare diensten.

ART. 9

De Commissie heeft het recht alle nuttige informatie te vragen bij de betrokken overheidsdiensten voor zover dat nodig is voor haar werkzaamheden.

H. DELEECK.
E. LEEMANS.
A. DE RORE.
C. DECLERCQ.
M.-A. PIERSON.
P. MAINIL.

ART. 7

Le Roi arrête le statut du Commissaire royal.

ART. 8

Le Roi détermine la composition du secrétariat de la Commission. A cet effet, il peut faire appel à des fonctionnaires des services publics existants.

ART. 9

La Commission a le droit de recueillir toutes informations utiles auprès des services publics intéressés, dans la mesure où ses travaux le requièrent.