

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 4 JUILLET 1930.

Rapport de la Commission de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance Sociale, chargée de l'examen du Projet de Loi relatif à la généralisation des allocations familiales.

(Voir les n^{os} 21, 180, 295, 326, 342, 353 et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 18, 19, 20, 25, 26, 27 juin ; 3 et 4 juillet 1930, et le n° 207 du Sénat.)

Présents : MM. HUBERT, président ; le baron CASIER, DEMOULIN, EYLENBOSCH, HENRICOT, MOYERSOEN, VAN BELLE, VAN COILLIE, VAN ROOSBROECK et RUTTEN, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Les conditions dans lesquelles nous sommes saisis du projet des allocations familiales ressemblent à s'y méprendre à celles dans lesquelles nous fûmes obligés d'examiner le projet devenu la loi du 14 avril 1928, tendant à l'insertion dans les cahiers des charges des entreprises de l'Etat d'une clause relative à l'octroi des allocations familiales. Alors comme maintenant, nous étions au mois de juillet, et le Sénat paraissait peu enclin à discuter dans l'inévitable bousculade d'une fin de session, un projet exigeant une étude approfondie.

Les mêmes motifs que nous alléguions alors pour obtenir qu'on votât quand même le projet nous paraissent justifier le désir de la majorité de nos collègues d'en faire autant cette fois : « Il ne serait pas opportun, écrivions-nous, de renvoyer le projet à la Chambre, et d'ajourner ainsi pour de longs mois le vote d'une loi instamment réclamée par l'opinion publique. L'histoire de notre législation établit à l'évidence que toutes nos grandes lois d'assurance sociale sont soumises à revision peu d'années après leur mise en vigueur. L'expérience résultant d'une première application de la

loi montre mieux que toutes les discussions préalables, les modifications qu'il importe d'apporter au texte primitif. »

Nous ajoutions que la loi de 1928 n'était qu'une étape vers la généralisation inévitable du régime des allocations familiales, mais nous osions à peine prévoir alors qu'il ne faudrait pas plus de deux ans pour la franchir. Aussi bien sommes-nous convaincus que dans un délai peu éloigné l'application de la loi indiquera mieux qu'un long débat parlementaire les mises aux points nécessaires.

* * *

En comparant le texte du projet déposé par le Gouvernement, les amendements proposés par la Commission de la Chambre, les amendements adoptés au cours de la discussion et ceux présentés par le Gouvernement au projet adopté au premier vote, on est frappé, comme nous l'étions il y a deux ans, du nombre considérable de modifications apportées au projet primitif. Mais il ne s'agit pas cette fois d'amendements déposés sans entente préalable, souvent au dernier moment, par un nombre plus ou moins grand de députés, ce qui

constitue une façon déplorable de faire œuvre législative. A part une exception, qui a trait à la composition du Conseil d'administration de la Caisse Nationale, tous les amendements en question ont été rédigés par le Gouvernement, généralement à la suite de suggestions émanant de la Commission de la Chambre ou de la Commission des allocations familiales instituée par la loi du 14 avril 1928.

L'Exposé des motifs du Gouvernement, le rapport de M. Debruyne et, dans ce rapport, la réponse du Gouvernement aux onze questions posées par la Commission de la Chambre, enfin les discours du Ministre et de M. Carton de Wiart fourniront à nos collègues des renseignements détaillés que nous n'avons pas à reproduire ici. Il est du reste souhaitable que de plus en plus l'habitude se généralise de mieux partager le travail entre les deux Chambres, en ce sens, que lorsqu'une des deux Chambres aurait longuement étudié un projet, l'autre Chambre, sans renoncer le moins du monde à son droit d'amendement, en ferait l'objet d'une discussion aussi succincte que possible.

C'est pourquoi nous croyons répondre au vœu de nos collègues en nous bornant à exposer brièvement les questions sur lesquelles l'accord est unanime entre les spécialistes de la question, à indiquer ensuite la solution finalement intervenue sur les autres points, et enfin, à résumer les conclusions de votre Commission de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale, qui s'est réunie d'urgence.

*
* *

A première vue, la loi paraît assez compliquée, puisqu'elle contient septante-huit articles. Il ne sera donc pas inutile d'en tracer d'abord les grandes lignes.

Le chapitre Ier énumère tous ceux qui seront assujettis à la présente loi et mentionne même, pour éviter tout mal-

entendu, ceux qui ne seront pas assujettis.

Le chapitre II traite des trois organismes mis à la disposition des assujettis: 1^o les Caisses de compensation agréées par arrêté royal; 2^o les Caisses de compensation spéciale dont il est question à l'article 16 et enfin la Caisse auxiliaire à laquelle seront affiliés de plein droit tous les employeurs assujettis, qui à partir d'une date à fixer par arrêté royal en vertu de l'article 77, ne feront partie d'aucune des deux autres Caisses de compensation.

Ce chapitre détermine aussi les conditions d'agrément des Caisses de compensation; ce que peuvent et ce que doivent contenir leurs statuts, et enfin, ce qui les doit figurer dans règlements y annexés.

Le régime de la Caisse spéciale est prévu pour les ouvriers occupés dans les ports et dont la plupart changent de patron journellement.

Enfin, il est institué auprès du Ministère de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale une Commission chargée de donner son avis sur l'agrément des Caisses de compensation.

Le chapitre III règle le taux des allocations familiales et les conditions dans lesquelles elles sont octroyées.

Le chapitre IV fixe les cotisations que devront payer les patrons, sous forme de somme fixe par tête de travailleur.

L'article 48 détermine que chaque Caisse de compensation devra établir un fond de prévision au moyen de versements supplémentaires, versements qui seront égaux à 5 p. c. de l'ensemble des cotisations payées par chaque affilié.

L'article 49 institue une Caisse nationale à laquelle toutes les Caisses primaires seront affiliées de plein droit et qui a pour mission d'organiser entre les diverses Caisses primaires un régime de compensation au second degré. Elle assumera des charges spéciales qu'il serait difficile d'imposer aux Caisses primaires. Elle sera alimentée par les

Caisses primaires qui lui verseront la moitié de leur boni et par l'Etat qui versera annuellement une subvention de trente millions dont le bénéfice est réservé au troisième enfant et aux enfants suivants.

Le chapitre V fixe la majoration des offres émanant de soumissionnaires étrangers. En vertu de la loi du 14 avril 1928, le quantum de la majoration devait être fixé par arrêté royal. Des industriels ont demandé que ce quantum fût uniforme, mais, ainsi que le fait remarquer l'Exposé des motifs, l'adoption d'un taux uniforme présenterait des inconvénients sérieux, car il pourrait, dans certains cas, dépasser la charge incombant à nos producteurs nationaux et constituer ainsi un protectionnisme déguisé, peu conforme à nos traditions et de nature à provoquer des représailles. C'est pourquoi le projet décide que la majoration sera calculée de manière à compenser aussi exactement que possible la charge que l'octroi d'allocations familiales impose à l'industrie nationale.

Le chapitre VI contient les dispositions relatives au contrôle et les dispositions pénales et le chapitre VII, les dispositions diverses d'exécution de la loi dont les unes ont un caractère permanent et les autres un caractère transitoire.

* * *

Le principe même de la généralisation des allocations familiales n'a guère rencontré d'opposition. Un seul député en a signalé les inconvénients. Il suffit, croit-il, de laisser agir l'initiative privée. Du train où on va, le système se généralisera de lui-même.

On répliqua que c'était là se payer d'illusions; que, malgré tout, beaucoup de patrons pourrait rester rebelles, et qu'en attendant, ils feraient aux industriels plus généreux une concurrence qui peut jusqu'à un certain point être taxée de déloyale. D'ailleurs, en supposant que la libre initiative des

employeurs doive finir par procurer la solution désirée, pendant combien de temps celle-ci se ferait-elle encore attendre ?

* * *

En réponse à une question posée par un autre membre de la Chambre, le Ministre a admis que la loi s'applique :

1° Aux journalistes;

2° Aux bateliers qui ne sont pas propriétaires de leur bateau.

Bien que les journalistes ne soient pas des employés, ils n'en sont pas moins liés par un contrat de louage de services.

De leur côté, les bateliers qui ne sont pas propriétaires de leur bateau, sont liés, eux aussi, envers l'armateur par un louage de services.

La réponse ne pouvait donc être qu'affirmative.

On s'est demandé si la loi s'appliquera aux garçons de café. Le doute s'explique parce que, dans certains cas, ils ne touchent d'autre rémunération que les pourboires que leur donnent les clients.

Malgré cela, la loi est applicable, parce que, incontestablement, les garçons de café sont liés par un louage de service envers le patron de l'établissement.

Le patron est censé tenir au serveur le langage suivant : « Je vous prends à mon service. Je ne vous paierai aucune rémunération directement ; mais les clients savent qu'il est d'usage de donner des pourboires. Ce que vous recevrez de cette manière vous tiendra lieu de salaire. »

* * *

L'article 1^{er} de la loi du 14 avril 1928 dispose qu'une majoration sera appliquée éventuellement par les administrations publiques pour la comparaison des offres, aux soumissions ou prix faits émanant

de producteurs étrangers, lorsqu'ils ne payent pas d'allocations familiales à leur personnel ou qu'ils en payent dans des conditions moins favorables que celles que détermine notre loi.

Cette disposition a été reprise dans le projet, mais sous une forme plus pratique.

Le texte de la loi du 14 avril 1928 présentait, en effet, l'inconvénient de ne pas comporter de sanction, en ce sens que, une fois la majoration fixée rien n'empêche l'administration publique intéressée de passer la commande au producteur étranger, qui n'en conserve pas moins l'avantage de ne pas devoir payer d'allocations familiales à son personnel.

Le projet remédie à cette situation, en imposant aux producteurs étrangers qui obtiennent une commande en Belgique et qui ne payent pas d'allocations familiales ou qui en payent dans des conditions moins favorables que nos producteurs nationaux, l'obligation de verser à la Caisse nationale une somme égale au montant de la majoration qui aura été fixée par le Ministre compétent.

De cette manière, notre industrie nationale ne sera plus handicapée par ses concurrents étrangers lorsqu'il est fait appel à la concurrence par nos administrations publiques.

* *

Dans son discours, prononcé à la séance du 20 juin 1930, le Ministre s'est longuement attaché à justifier du point de vue juridique la charge imposée aux employeurs. Nous mêmes, nous avons défendu le même point de vue dans notre rapport sur la loi du 14 avril 1928.

Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de rouvrir une discussion sur cet aspect du problème.

* *

M. Carton de Wiart a demandé d'étendre le champ d'application de la loi à l'Etat, aux provinces et aux com-

munes, même en ce qui concerne les services autres que les régies.

Si le projet primitif s'était borné à viser les régies, c'est parce qu'aucune loi sociale n'est applicable aux fonctionnaires, aux magistrats, aux officiers, aux membres du corps enseignant officiel, etc.

On avait considéré, d'autre part :

1^o Que l'Etat, les provinces et la plupart des communes, accordent d'ores et déjà à leur personnel des allocations familiales plus élevées que celles que prévoit le projet ;

2^o Qu'imposer aux communes le paiement de certains minima d'allocation pourrait être critiqué éventuellement par ceux qui ne transigent pas sur le principe traditionnel de l'autonomie communale.

Quand M. Carton de Wiart eut développé sa manière de voir, le Ministre constata qu'elle ne soulevait aucune opposition, mais qu'au contraire elle semblait rencontrer une adhésion unanime.

Comme les raisons qui l'avait inspiré étaient des raisons d'opportunité plutôt que de principe, il ne crut pas devoir insister et déposa l'amendement qui est devenu l'article 4 du projet, amendement aux termes duquel tous les services de l'Etat, des provinces et des communes sont soumis à la loi.

* *

Une des questions les plus débattues est celle de l'extension de la loi aux travailleurs indépendants, c'est-à-dire aux artisans qui travaillent pour les consommateurs, aux petits commerçants, aux petits agriculteurs, etc.

A l'appui de cette extension, on fit valoir que les travailleurs indépendants, spécialement les petits agriculteurs, constituent précisément la catégorie de citoyens qui comptent le plus d'enfants.

Le Ministre répondit qu'il est impossible de leur donner satisfaction par le

projet actuel. Ce projet, en effet, repose essentiellement sur l'obligation imposée aux patrons de verser certaines cotisations au moyen desquelles des allocations familiales seront attribuées aux personnes qu'ils occupent au travail. Comme les travailleurs indépendants n'ont pas de patron, personne ne peut être mis dans l'obligation de verser des cotisations à leur profit. D'où il suit que ce qui constitue la base même du projet fait défaut en ce qui les concerne.

En présence de la rigoureuse logique de ce raisonnement, certains membres proposèrent de faire verser des cotisations pour les travailleurs indépendants eux-mêmes, de manière à constituer entre eux une sorte de mutualité.

Mais on n'eut aucune peine à leur démontrer que cette solution n'était pas viable. On aurait, en effet, pris d'une main ce que l'on donnait de l'autre et, ensuite, les cotisations, qu'il aurait fallu faire payer pour être en mesure de répartir les minima d'allocation prévus par le barème légal, auraient été si élevées que finalement le fait d'être englobés dans le champ d'application de la loi aurait été pour la plupart des intéressés une charge, et même souvent une lourde charge, au lieu d'une source de profits.

* *

L'article 3 exempté de l'obligation de s'affilier à une caisse de compensation et de payer des cotisations, les artisans qui travaillent directement pour le compte de consommateurs et qui, hors les membres de leur famille habitant avec eux, ne sont aidés que par un ou, au plus, deux enfants ou adolescents âgés de moins de vingt ans.

Cette exception se justifie par les trois considérations suivantes :

1^o Les petits artisans en question appartiennent au même milieu social que les ouvriers;

2^o Les adolescents de moins de vingt ans ont rarement des enfants à leur charge, si bien que les cotisations que

le petit artisan verserait de leur chef, seraient presque toujours sans contrepartie.

Certains membres de la Chambre auraient voulu exempter du paiement de toute cotisation tous les petits patrons, c'est-à-dire, tous les patrons n'occupant pas, par exemple, plus de cinq ou dix ouvriers.

Cette proposition était inacceptable, parce qu'elle aurait inévitablement rompu l'équilibre financier du projet. Le nombre de patrons qui n'occupent pas plus de cinq ou dix ouvriers, est, en effet, extrêmement élevé. Les dispenser de verser des cotisations pour l'énorme multitude d'ouvriers qu'ils occupent, tout en payant des allocations familiales à ces derniers, c'eût été créer un trou qu'il aurait été impossible de combler.

D'ailleurs, les raisons qui justifient la solution consacrée par l'article 3 n'existent nullement ici; puisque, d'une part, les patrons en question n'appartiennent généralement pas au même milieu social que les ouvriers et, d'autre part, que les ouvriers de tout âge qu'ils occupent au travail n'ont pas moins d'enfants que ceux des entreprises plus importantes.

* *

Des représentants socialistes auraient désiré voir majorer les taux du barème des allocations.

Ces taux, disent-ils, sont insuffisants pour permettre aux ouvriers de pourvoir à l'entretien de leurs enfants.

Le Ministre fit remarquer que les allocations familiales constituent un *simple appoint*; qu'en principe et en ordre principal, il appartient au travailleur lui-même d'élever ses enfants et que les allocations familiales ont simplement pour but de leur venir en aide dans une certaine mesure.

* *

Un député réclama des allocations familiales pour la femme de l'ouvrier qui reste chez elle pour faire le ménage.

On répondit que de nombreuses femmes de travailleurs manuels ou intellectuels se trouvent dans ce cas, si bien que la mesure proposée ne manquera pas de rompre l'équilibre financier du projet.

Au surplus, suivant la remarque judiciaire du rapporteur, les hommes sérieux n'ont pas l'habitude de considérer la femme comme le premier de leurs enfants. Loin d'être une charge comme les enfants en bas âge, la ménagère est pour l'homme un adjuvant, une collaboratrice, d'un prix souvent inestimable.

* *

On a proposé d'assimiler le chômage involontaire à l'accident du travail et à la maladie professionnelle.

Le Ministre fit remarquer que la solution proposée aurait pour conséquence de compromettre gravement l'économie financière du projet.

En effet, tandis que l'accident du travail et la maladie professionnelle sont des cas individuels qui ne pourront donner lieu, pour chaque caisse en particulier, à un supplément de charge bien considérable, il en est tout autrement pour le chômage involontaire. Celui-ci affecte parfois tout le personnel d'une entreprise. En temps de crise, il s'agit dans bien des cas de tous les établissements similaires d'une région, c'est-à-dire de milliers, voire de dizaines de milliers de travailleurs. Il saute aux yeux que les caisses de compensation ne seraient pas à même de faire face à un supplément de dépenses aussi énorme.

* *

Certains députés auraient voulu assimiler la grève aux accidents, à la maladie, etc.

En cas de grève, les allocations auraient été dues dans tous les cas.

Le Ministre et le Rapporteur s'en

tinrent à l'interprétation donnée par nous dans le rapport de la Commission du Sénat sur la loi de 1928.

* *

On a longuement discuté la question de l'extension du bénéfice de la loi aux ouvriers étrangers.

Certains députés ont demandé avec force et insistance que les ouvriers étrangers soient placés sur le même pied que les ouvriers belges.

A quoi on a objecté qu'il importe de se ménager de la monnaie d'échange pour le moment où notre Gouvernement négociera avec les autres pays des traités de réciprocité.

Ces traités de réciprocité permettront, en effet, de résoudre la question des ouvriers frontaliers qui vont travailler en France. Nous dirons à la France : « Assurez le paiement d'allocations familiales aux ouvriers belges qui travaillent chez vous. En échange, nous assurerons le même avantage aux ouvriers français qui travaillent en Belgique ».

Mais, pour pouvoir négocier avec pleine chance de succès, il est évidemment utile d'avoir quelque chose à offrir. Or, si tous les ouvriers étrangers occupés en Belgique jouissent de plein droit des allocations familiales, où sera notre monnaie d'échange ?

C'est pourquoi, il a été admis que les ouvriers étrangers *pourraient* être assimilés aux ouvriers belges par les caisses de compensation et qu'un arrêté royal *pourrait* rendre cette assimilation obligatoire.

De cette manière, on peut, dans un traité de réciprocité, s'engager à imposer cette assimilation au profit des travailleurs ressortissant à la nation contractante.

* *

En principe, les allocations ne sont pas dues en faveur des enfants qui sont élevés hors du royaume.

Ici aussi une disposition décide que

cette restriction *pourra* être levée par arrêté royal.

Ceci est encore de la monnaie d'échange.

Lorsque nous concluerons, par exemple, un traité de réciprocité avec la France, nous stipulerons que nos ouvriers frontaliers jouiront d'allocations même pour les enfants élevés en Belgique et, réciproquement, que les ouvriers français qui travaillent chez nous jouiront du même avantage pour les enfants qu'ils ont en France.

Mais ce que nous ferons pour les ouvriers français, nous ne le ferons peut-être pas pour tous les ouvriers étrangers qui travaillent chez nous, en raison de la difficulté du contrôle. Si, en effet, on peut avoir confiance dans les certificats qui seront délivrés par les autorités françaises, il est tels pays exotiques qui ne présentent pas les mêmes garanties et où d'ailleurs nous pourrions beaucoup plus difficilement exercer un contrôle quelconque que chez nos voisins.

C'était une raison de plus pour exclure en principe du bénéfice de la loi les enfants élevés au delà des frontières et pour n'admettre de dérogation à ce principe que par voie d'arrêté royal.

On a aussi proposé d'étendre le bénéfice de la loi aux ouvriers belges qui vont travailler en France.

Le Ministre répondit que le législateur belge n'avait évidemment pas le pouvoir d'imposer des obligations aux patrons établis en France, et d'autre part qu'il ne pouvait être question d'obliger nos industriels à verser des cotisations en vue d'accorder des allocations à des ouvriers qui vont travailler chez leurs concurrents d'au delà des frontières.

*
* *

Un député a demandé la suppression de la Caisse de compensation auxiliaire.

Le Ministre s'opposa à bon droit à cette solution.

La Caisse auxiliaire est une conséquence inévitable de la liberté laissée

aux employeurs de constituer des caisses de compensation et de s'affilier à la caisse de leur choix.

Il est à prévoir, en effet, qu'un certain nombre de patrons négligeront de s'affilier à une des caisses existantes dans le délai voulu. Que décider en ce qui les concerne ? Les obliger à choisir ? Cela paraît difficile à admettre que les patrons en question pourront toujours soutenir que s'ils ne se sont pas encore affiliés, c'est qu'aucune caisse ne leur donne entièrement satisfaction, soit à cause de la personnalité des dirigeants, soit en raison des statuts ou des règlements, soit pour tout autre motif. Le seul moyen raisonnable d'affilier ces patrons de plein droit, à un moment donné, c'est évidemment de les verser dans une institution officielle, présentant toutes les garanties voulues d'honnêteté et de bonne gestion.

*
* *

Deux députés trouvèrent les sanctions pénales trop sévères.

Ils proposèrent d'en réduire le taux ; ce qui fut fait.

Ils proposèrent d'exclure l'application de la peine de l'emprisonnement subsidiaire ; ce qui eut lieu également.

Par contre, le Ministre refusa de les suivre quand ils demandèrent que l'amende prévue en cas de non-affiliation à une Caisse de compensation ne fut pas appliquée par jour de retard. Le Ministre fit remarquer que pour être en règle avec la loi, certaines grosses entreprises devront verser 500, 1,000, 2,000 francs, quelquefois davantage encore *par jour*. Dans ces conditions, menacer un employeur de lui infliger une amende de 1 à 25 francs ou de 26 à 100 francs, même multipliée par 7, serait un non-sens. Il saute aux yeux que les grosses firmes auraient intérêt à se laisser condamner et à payer l'amende. Et ceci n'est pas une hypothèse gratuite. Rappelons, en effet, qu'il a fallu par une loi du 24 juillet 1927

relever considérablement les amendes prévues par la loi du 17 juillet 1905 sur le repos du dimanche.

Le Ministre refusa également de prévoir une réprimande comme première sanction.

La peine de la réprimande n'existe dans aucune de nos lois sociales.

Il serait extrêmement dangereux de l'y introduire, beaucoup de nos concitoyens n'étant déjà que trop portés à considérer les infractions aux lois sociales comme choses sans aucune importance.

D'ailleurs, que ceux qui partagent l'opinion des deux députés se rassurent. Si la peine de la réprimande n'est pas prévue dans notre législation sociale, elle y existe cependant en fait. L'expérience prouve, en effet, que les tribunaux se montrent en général extrêmement mesurés dans l'application des peines encourues par les patrons qui contreviennent aux lois sociales. Ils ont l'habitude, dans ce domaine, de faire largement usage des dispositions de l'article 85 du Code pénal, relatives aux circonstances atténuantes. Lorsqu'il s'agit d'une première condamnation, il n'est pas rare de voir contraventionnaliser les délits et accorder, en outre, le bénéfice de la loi de sursis. L'inculpé est alors condamné à 1 franc conditionnellement.

Ajoutons que les fonctionnaires chargés de contrôler l'observation des lois sociales ne dressent jamais procès-verbal du premier coup. Quelquefois, ils préviennent deux fois de suite et davantage. Un procès-verbal n'est dressé que si le mauvais vouloir est nettement établi.

Dans ces conditions, il n'est certes pas à craindre qu'un employeur quelconque puisse être frappé d'une peine imméritée ou excessive.

* * *

Nous avons réservé pour la fin la disposition qui paraît devoir soulever au Sénat les plus graves objections.

D'abord, avec la majorité de votre

Commission, et pour les motifs énumérés dans notre précédent rapport, nous avons rejeté le principe du subside au premier et au deuxième enfant.

Nous restons convaincus que c'est le seul moyen de donner aux familles nombreuses un secours vraiment efficace et mieux proportionné aux charges qu'elles assument et aux services qu'elles rendent.

Mais cette thèse n'a guère rencontré de défenseurs à la Chambre et a été combattue par le Gouvernement. Il est vrai qu'il lui était difficile de faire autrement, puisque lui-même accorde à ses agents des subsides à partir du premier enfant. Un avenir prochain démontrera si le subside nécessairement minime donné au premier enfant aura contribué à relever la natalité dans les familles du personnel de l'Etat.

Le Ministre fit valoir que la loi n'a pas seulement pour but d'encourager les familles nombreuses, mais les familles en général, que le premier et le second contribuent eux aussi au recrutement de la population et qu'il y a lieu d'encourager ceux qui commencent bien. Il ajoutait, que les familles nombreuses sont extrêmement rares dans les provinces wallonnes, si bien que ne pas accorder d'allocations familiales aux deux premiers enfants reviendrait à exclure l'immense majorité des travailleurs wallons du bénéfice de la loi et à augmenter encore dans des proportions énormes les sommes déjà considérables, que les caisses de compensation wallonnes auront à verser à la Caisse nationale pour être utilisées en Flandre.

Ajoutons que la Ligue des familles nombreuses elle-même, tout en préférant en principe que les allocations ne soient données qu'à partir du troisième enfant, s'est ralliée au système gouvernemental. Elle y voit un moyen d'intéresser à l'institution un plus grand nombre de bénéficiaires. Au surplus, les inconvénients du système gouvernemental peuvent être atténués par l'établissement de barèmes fortement pro-

gressifs, puisqu'il est entendu que la loi ne fixe que des minimum, et qu'on peut par arrêté royal, établir un autre système.

Il a paru impossible cependant, malgré les instances des dirigeants de la Ligue, de conserver aux enfants leur rang d'origine au point du taux de l'allocation quand les aînés cessent de donner lieu à l'allocation familiale. Pareille formule, très défendable en elle-même, aurait trop alourdi les charges que le projet propose à l'industrie.

La solution qui est intervenue est donc une solution de conciliation à laquelle toute la Chambre a fini par se rallier.

* * *

Un grand nombre de membres de votre Commission ont tenu à exprimer leurs regrets de ne pouvoir étudier et amender à tête reposée un projet qui, en raison de son importance, méritait un examen plus approfondi. Mais, comme le Sénat a exprimé le désir d'entamer la discussion sans retard, il a été entendu que votre rapporteur se bornerait à indiquer sommairement les principales observations présentées par les membres. Ceux qui ont annoncé leur intention de déposer des amendements, regrettent que la Commission n'ait pas pu se réunir une seconde fois pour les examiner; ils les enverront au greffe, qui les distribuera avant la discussion publique.

Plusieurs membres ont insisté pour qu'on supprime le subside au premier enfant. Leurs arguments sont suffisamment connus pour qu'il ne soit plus nécessaire de les rappeler ici.

D'autres auraient voulu que le projet se préoccupât davantage des veuves. Sans doute, il est hautement désirable que le législateur puisse venir plus efficacement en aide aux veuves. Mais ce serait sortir complètement du cadre juridique de la loi que d'en étendre le bénéfice à des personnes qui ne sont pas

engagées ou n'ont pas été engagées dans les biens d'un contrat de louage de services. Remarquons, d'ailleurs, que lorsque, dans un ménage de veuve, il y aura un ou plusieurs enfants au travail, ceux-ci auront droit à des allocations au profit des jeunes frères et sœurs dont ils ont le soutien.

Un membre proposa d'obliger les travailleurs qui ont droit à des allocations familiales, à envoyer leurs enfants aux œuvres de l'enfance : consultations de nourrissons, goutte de lait, etc. Le législateur, tout en encourageant les ouvriers à s'intéresser à ces œuvres, a estimé qu'en cette matière mieux vaut ne pas recourir à la contrainte.

On aurait voulu aussi que les caisses agréées ne fussent pas tenues de verser la moitié de leur boni à la Caisse nationale. Quant à l'article 53, on l'estime tellement aléatoire qu'aucune caisse ne s'imposera les sacrifices nécessaires pour pouvoir en profiter.

Cette affirmation nous paraît trop absolue. Nous connaissons au moins une caisse qui, selon toute probabilité, bénéficiera effectivement de l'article 53.

Dans le même ordre d'idées, on nous a signalé les complications de comptabilité qu'entraînera l'application de la loi pour les industriels qui donneront à leurs ouvriers des allocations supérieures aux taux maxima fixés par le barème légal.

On peut répondre que le calcul du boni incombera aux directeurs des caisses de compensation et nullement aux industriels eux-mêmes.

Un membre a exprimé le regret que le projet ne donne rien aux artisans qui travaillent directement pour les consommateurs, aux petits agriculteurs et aux autres travailleurs indépendants.

Nous avons répondu anticipativement à cette observation dans notre résumé des discussions de la Chambre.

Un membre a trouvé exagéré qu'on supprime radicalement l'emprisonnement subsidiaire. Ce point nous paraît très défendable; mais nous nous trou-

vons ici devant une transaction acceptée par la Chambre.

D'après un de nos collègues, le texte de la loi gagnerait à spécifier plus nettement, si possible dans un article unique, quelles sont les personnes qui doivent être considérées comme travaillant effectivement et ayant droit de ce chef à des allocations. Il nous semble que les articles 25 et 26 contiennent à ce sujet des indications suffisamment précises.

Autre question : Faut-il, dans l'espèce, entendre par les mots « personnes engagées dans les liens d'un contrat d'emploi » celles qui, en raison de leur traitement, ne tombent pas sous l'application de la loi sur le contrat d'emploi ? Notre réponse est simple. La loi vise tous ceux qui, à un titre quelconque et quelle que soit leur rémunération, sont liés par un louage de services.

Enfin, on nous a demandé que la réduction prévue à l'article 36 ne soit pas proportionnelle. On peut objecter ici que, dans ce cas, la part revenant au premier et au deuxième enfant pourrait disparaître complètement. Cette perspective n'est certes pas de nature à effrayer tous nos collègues ; mais il faut reconnaître que la proportion voulue par l'article 36 est entièrement conforme à l'esprit de la loi. Sous réserve de ce que nous avons dit plus haut — des amendements qui seront distribués à part — votre Commission a approuvé le rapport à l'unanimité.

Le Président,
ARM. HUBERT.

Le Rapporteur,
G. RUTTEN.

BELGISCHE SENAAT

COMMISSIEVERGADERING VAN 4 JULI 1930

Verslag uit naam van de Commissie van Nijverheid, Arbeid en Sociale Voorzorg, belast met het onderzoek van het Wetsontwerp tot veralgemeening van de gezinsvergoedingen.

(Zie de n^{rs} 21, 180, 295, 326, 342, 353 en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergaderingen van 18, 19, 20, 25, 26, 27 Juni, 3 en 4 Juli 1930 en n^o 207 van den Senaat.)

Aanwezig: De heeren HUBERT, voorzitter, baron CASIER, DEMOULIN, EYLENBOSCH, HENRICOT, MOYERSON, VAN BELLE, VAN COILLIE en RUTTEN, verslaggever.

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

De omstandigheden waarin wij het ontwerp op de gezinsvergoedingen moeten onderzoeken, zijn precies dezelfde als die waarin wij gedwongen waren het ontwerp te onderzoeken dat de wet van 14 April 1928 is geworden, houdende verplichte inlassching in de lastkohieren van aannemingen van den Staat van een beding met betrekking tot het verleen van gezinsbijslagen. Alsdan, zooals thans, schreven wij Juli, en de Senaat scheen weinig geneigd, in de onvermijdelijke drukte van een nakend zittings-einde, een ontwerp in behandeling te nemen dat een grondige studie vergde.

Dezelfde redenen die wij alsdan deden gelden om te bekomen dat men toch het ontwerp zou goedkeuren, schijnen ons den wensch van onze collega's te wettigen andermaal hetzelfde te doen: « Het ware ongepast, schreven wij, het ontwerp naar de Kamer terug te zenden en aldus voor lange maanden de stem-

ming te verdagen over een wet met nadruk door de openbare meening geëischt. Uit de geschiedenis onzer wetgeving blijkt ten overvloede dat al onze groote sociale wetten enkele jaren na hunne vankrachtwording worden herzien. De ervaring van een eerste toepassing der wet toont beter dan alle mogelijke voorafgaande debatten welke wijzigingen de oorspronkelijke tekst moet ondergaan ».

Wij voegden erbij dat de wet van 1928 slechts een stap was naar de onvermijdelijke veralgemeening van het stelsel der gezinsbijslagen, doch wij dorsten niet voorzien dat wij binnen twee jaar reeds zoover zouden staan. Derhalve houden wij ons overtuigd dat binnen zeer korten tijd de toepassing dezer wet beter dan een lang parlementair debat leeren zal welke bepalingen voor verbetering vatbaar zijn.

* * *

Vergelijken wij den tekst van het ontwerp door de Regeering ingediend,

de amendementen door de Commissie der Kamer voorgesteld, de amendementen bij de behandeling aangenomen en die door de Regeering voorgesteld op den bij eerste lezing aangenomen tekst, dan worden wij getroffen, zooals vóór twee jaar, door het aanzienlijk aantal wijzigingen aan het oorspronkelijk ontwerp toegebracht. Doch het geldt hier niet amendementen zonder voorafgaand overleg, vaak op het laatste oogenblik ingediend, door een min of meer groot aantal Kamer-leden, wat een hoogst betreurenswaardige wijze van wetgeving is. Op een uitzondering na, die betrekking heeft op de samenstelling van den Beheerraad der Nationale Kas, werden al de amendementen door de Regeering opgesteld, meestal ten gevolge van voorstellen uitgaande van de Kamercommissie of van de Commissie voor gezinsbijslagen bij de wet van 14 April 1928 ingesteld.

De Memorie van Toelichting van de Regeering, het verslag van den heer Debruyne en, in dit verslag, het antwoord van de Regeering op elf vragen door de Kamercommissie gesteld, ten slotte de rede van den Minister en van den heer Carton de Wiart bevatten voor onze leden omstandige inlichtingen die wij hier niet hoeven over te drukken. Het is overigens te wenschen dat zich meer en meer de gewoonte veralgemeene het werk van beide Kamers beter te verdeelen, in dezen zin dat, wanneer een van beide Kamers een ontwerp grondig heeft ingestudeerd, de andere Kamer zonder in het minst af te zien van haar recht van amendement, de zaak zoo bondig mogelijk zou behandelen.

Derhalve meenen wij in te gaan op den wensch onzer collega's met bondig de vraagstukken uiteen te zetten waarover al de specialisten het eens zijn en met vervolgens de eindoplossing aan te geven betreffende de overige punten en ten slotte de conclusiën samen te vatten van uwe Commissie van Nijver-

heid, Arbeid en Sociale Voorzorg, die bij hoogdringendheid vergaderde.

* *

Op het eerste zicht leek de wet tamelijk ingewikkeld vermits zij achtenzeventig artikelen bevat. Het ware dus niet zonder nut daarvan de groote trekken aan te geven.

Het eerste hoofdstuk somt al degenen op die aan deze wet onderworpen zijn en vermeldt zelfs, om elk misverstand te voorkomen, degenen die daaraan niet onderworpen zijn.

Hoofdstuk II handelt over de drie organismen ter beschikking van de personen aan de wet onderworpen : 1^o De bij Koninklijk besluit aangenomen compensatiekassen; 2^o de bijzondere compensatiekassen bedoeld bij artikel 16 en ten slotte de Hulpkas waarbij van rechtswege zijn aangesloten al de aan de wet onderworpen werkgevers die, vanaf een bij Koninklijk besluit krachtens artikel 77 te bepalen datum, geen deel uitmaken van een van beide Compensatiekassen.

Dit hoofdstuk bepaalt eveneens de voorwaarden van aanneming der Compensatiekassen; wat hare standregelen kunnen en moeten bevatten, en ten slotte wat in de daaraan toegevoegde reglementen moet voorkomen.

Het regiem van de Bijzondere Kas wordt voorzien voor de arbeiders in de havens te werk gesteld en waarvan de meesten elken dag van werkgever veranderen.

Ten slotte wordt bij het Ministerie van Nijverheid, Arbeid en Sociale Voorzorg een Commissie tot stand gebracht die haar advies zal geven over de aanneming van de Compensatiekassen.

Hoofdstuk III regelt het bedrag der gezinsbijslagen en de voorwaarden waarin zij worden toegekend.

Hoofdstuk IV bepaalt de patroonsbijdragen onder vorm van vast bedrag per arbeider.

Artikel 48 bepaalt dat elke Compensatiekas een voorzieningsfonds moet aanleggen door middel van aanvullende stortingen, stortingen die gelijk zijn aan 5 t. h. van het totaal der bijdragen voor elken aangeslotene betaald.

Artikel 49 stelt een Nationale Kas in waarbij al de primaire kassen van rechtswege moeten zijn aangesloten en die voor opdracht heeft tusschen de verschillende primaire Kassen een stelsel van compensatie in den tweeden graad in te richten. Zij zal de speciale lasten dragen die men bezwaarlijk aan de primaire Kassen zou kunnen opleggen. Zij wordt gestijfd door de primaire Kassen die haar de helft van hun boni zullen storten en door den Staat die jaarlijks een toelage van dertig millioen storten zal die ten goede komen aan het derde kind en aan de volgende.

Hoofdstuk V bepaalt de verhooging van de inschrijvingen uitgaande van vreemdelingen. Krachtens de wet van 14 April 1928 moest het quantum der verhooging bij Koninklijk besluit worden bepaald. Industrieelen hebben gevraagd dat dit quantum vast zij, doch, zooals de Memorie van Toelichting het doet opmerken, zou het bepalen van een vast quantum met ernstige bezwaren gepaard gaan, want dit kon, in sommige gevallen, den last overschrijden die op onze nationale producenten weegt en aldus een verkapt protectionisme zijn dat weinig zou strooken met onze overleveringen en vergelderde maatregelen kon uitlokken. Derhalve bepaalt het ontwerp dat de verhooging derwijze wordt berekend dat de last dien het toekennen van gezinsbijslagen aan de nationale nijverheid oplegt zooveel moge gelijk zou worden gecompenseerd.

Hoofdstuk VI bevat bepalingen in verband met de controle en ook strafbepalingen en hoofdstuk VII verschillende bepalingen met het oog op de uitvoering der wet, waarvan de eenen van een bestendigen en de overigen van tijdelijken aard zijn.

* *

Het beginsel zelve van de veralgemeening der gezinsbijslagen stuitte op geen verzet. Een enkel Kamerlid wees op de bezwaren. Het volstaat, volgens hem, aan het privaat initiatief den vrijen teugel te laten. Zooals het nu gaat, zal het stelsel van zelf algemeen worden.

Daarop werd geantwoord dat dit zinsbedrog was, dat ondanks alles vele patroons halstarrig zouden blijven en dat, in afwachting, zij aan de beter gearde industrieelen een concurrentie zouden aandoen die men allicht als oneerlijk zou mogen bestempelen. Gesteld, overigens, dat het vrije initiatief van de werkgevers de gewenschte oplossing mocht brengen, hoelang zou men daarop nog moeten wachten ?

* *

In antwoord op een vraag door een ander Kamerlid gesteld heeft de Minister toegegeven dat de wet van toepassing is:

- 1° Op de dagbladschrijvers;
- 2° Op de zetschippers.

Ofschoon de dagbladschrijvers geen bedienden zijn, zijn zij niettemin door een dienstverband gebonden.

Van hunnen kant zijn de zetschippers, op hunne beurt tegenover den reeder gebonden door een dienstverband.

Het antwoord moest dus bevestigend luiden.

Men heeft zich afgevraagd of de wet van toepassing is op de kelners. Daaroemtrent kan twijfel bestaan zij vermits in sommige gevallen, geen andere bezoldiging hebben dan het drinkgeld hun door de klanten gegeven.

Desondanks is de wet op hen van toepassing, omdat de kelners, onbetwistbaar, door een dienstverband gebonden zijn tegenover den patroon van de inrichting.

De patroon wordt geacht den diener als volgt toe te spreken : « Ik neem U

in mijn dienst. Ik zal u rechtstreeks geen bezoldiging geven ; doch de klanten weten dat het de gewoonte is drinkgeld te geven. Wat gij aldus zult ontvangen zal uw loon vervangen.»

* *

Het eerste artikel der wet van 14 April 1928 bepaalt dat een verhooging desnoods wordt toegepast door de openbare besturen bij de vergelijking der inschrijvingen, aanbiedingen of prijzen uitgaande van vreemde producenten, wanneer zij aan hun personeel geen gezinsbijslag uitkeeren of er wel uitkeeren doch in minder gunstige voorwaarden dan die door de wet bepaald.

Deze bepaling werd overgenomen in het ontwerp, doch in een meer practischen vorm.

De tekst der wet van 14 April 1928 bracht inderdaad het bezwaar mede geen straf te voorzien, in dezen zin dat, eens de verhooging bepaald, niets het openbaar bestuur belet de bestelling aan den vreemden producent te doen, die niettemin het voordeel behoudt aan zijn personeel geen gezinsbijslag te hoeven te betalen.

Het ontwerp verhelpt dezen toestand met aan de vreemde producenten, die een bestelling in België krijgen en die geen gezinsbijslagen uitkeeren of er wel uitkeeren doch in minder gunstige voorwaarden dan onze eigen producenten, de verplichting op te leggen in de Nationale Kas een bedrag te storten gelijk aan de verhooging door den bevoegden Minister bepaald.

Aldus zal onze nijverheid niet meer door hare vreemde concurrenten worden voorbij gestreefd wanneer door onze openbare besturen beroep wordt gedaan op de mededinging.

* *

In zijn redevoering in de vergadering van 20 Juni 1930 uitgesproken, heeft de

Minister uitvoerig het rechtskundig standpunt van den aan de werkgevers opgelegden last gebillijkt. Wij zelf hebben hetzelfde standpunt verdedigd in ons verslag over de wet van 14 April 1928.

Wij meenen niet dat het noodig is een nieuwe bespreking over dit uitzicht van het vraagstuk aan te vangen.

* *

De heer Carton de Wiart heeft gevraagd het toepassingsgebied van de wet uit te breiden tot den Staat, de provinciën en de gemeenten, zelfs voor de andere diensten dan de regieën.

Indien het oorspronkelijk ontwerp zich beperkte tot de regieën, dan is zulks omdat geen enkele sociale wet toepasselijk is op de ambtenaren, de magistraten, de officieren, de leden van het officieel leeraarskorps, enz.

Men had buitendien in aanmerking genomen :

1^o Dat de Staat, de provinciën en de meeste gemeenten reeds gezinsvergoedingen aan hun personeel geven die hooger zijn dan die door de wet voorzien.

2^o Dat aan de gemeenten de betaling opleggen van sommige minima-vergoedingen, desgevallend zou kunnen gekritiseerd worden door degenen die onwrikbaar zijn over het traditioneel beginsel der gemeentelijke zelfstandigheid.

Wanneer de heer Carton de Wiart zijn zienswijze had uiteengezet, stelde de Minister vast dat zij geenerlei verzet uitlokte, doch dat zij integendeel eensgezinde instemming scheen te verwerven.

Daar de redenen die hem hadden geleid eerder redenen van gepastheid dan beginselredenen waren, dacht hij niet te moeten aandringen en diende hij het amendement in dat artikel 4 van het ontwerp geworden is, en volgens hetwelk al de diensten van den Staat,

de provinciën en de gemeenten aan de wet onderworpen zijn.

* *

Een der meest besproken punten is dit betreffende de uitbreiding der wet tot de onafhankelijke arbeiders, d. w. z. de ambachtslieden die voor de verbruikers werken, de kleine handelaars, de kleinboeren, enz.

Tot staving dezer uitbreiding deed men vooral gelden dat de onafhankelijke arbeiders, bijzonder de kleinboeren, juist die reeks staatsburgers zijn die het meest kinderen hebben.

De Minister antwoordde dat het onmogelijk is hun voldoende te geven met het huidig ontwerp. Dit ontwerp berust inderdaad in hoofdzaak op de verplichting aan de werkgevers opgelegd sommige bijdragen te storten waardoor gezinsvergoedingen zullen toegekend worden aan de personen die zij te werk stellen. Daar de onafhankelijke arbeiders geen baas hebben, kan niemand verplicht worden bijdragen te hunnen bate te storten. Waaruit volgt dat hetgeen de grondslag zelf is van het ontwerp, ontbreekt wat hen betreft.

Ten aanzien van de strenge logika van deze redeneering, stelden sommige leden voor bijdragen te doen storten door de onafhankelijke arbeiders zelf, zoodat onder hen een soort mutualiteit zou tot stand worden gebracht.

Het was echter niet moeilijk hun te bewijzen dat deze oplossing niet leefbaar was. Men zou inderdaad met de eene hand ontnomen hebben hetgeen men met de andere gaf en daarbij, de bijdragen die men zou hebben moeten doen betalen om in staat te zijn de minima-vergoedingen te verleenen die in het wettelijk barema voorzien zijn, zouden zoo hoog geweest zijn dat ten slotte het feit binnen het toepassing-veld van de wet te vallen voor de meeste betrokkenen een last, en zelfs veelal een zware last, ware geweest, in plaats van een bron van voordeelen.

Artikel 3 ontslaat de ambachtslieden die rechtstreeks voor de verbruikers werken, en die, buiten de leden van hun gezin, welke bij hen inwonen, alleen door een of ten hoogste twee kinderen van minder dan twintig jaar worden bijgestaan, van de verplichting zich aan te sluiten bij een compensatiekas en bijdragen te betalen.

Deze uitzondering steunt op de drie volgende beschouwingen :

1° De bedoelde kleine ambachtslieden behoorren tot hetzelfde sociaal midden als de werklieden ;

2° De jonge lieden van minder dan twintig jaar hebben zelden kinderen ten laste, zoodat bijdragen die de kleine ambachtsman voor hen zou storten haast altijd zonder tegenwaarde zouden zijn.

Sommige leden der Kamer zouden van alle bijdrage hebben willen vrijstellen al de kleine bazen, het is te zeggen al de bazen die b. v. niet meer dan vijf of tien werklieden te werk stellen.

Dit voorstel was onaanneembaar daar het onvermijdelijk het financieel evenwicht van het ontwerp hadde verbroken. Het aantal bazen die niet meer dan vijf of tien arbeiders te werk stellen is inderdaad uiterst groot. Met hen vrij te stellen bijdragen te storten voor het ontzaglijk aantal arbeiders die zij te werk stellen, en aan deze laatsten gezinsvergoedingen te betalen, zou men een put hebben gemaakt die onmogelijk kon gevuld worden.

Daarbij, de redenen die de oplossing door artikel 3 gehuldigd, billijken, doen zich hier geenszins voor ; vermits enerzijds de betrokken werkgevers doorgaans niet tot hetzelfde sociaal midden behoorren als de werklieden, en dat anderzijds de werklieden van allen leeftijd die zij te werk stellen niet minder kinderen hebben dan deze der meer aanzienlijke ondernemingen.

Socialistische volksvertegenwoordigers zouden de bedragen van de vergoedingen hebben willen zien verhoogen.

Deze bedragen, zeggen zij, zijn ontoereikend om de werklieden in staat te stellen in het onderhoud van hun kinderen te voorzien.

De Minister deed opmerken dat de gezinsvergoedingen slechts een tegemoetkoming zijn; dat in beginsel en in hoofdzaak de arbeider zelf voor taak heeft zijn kinderen op te leiden en dat de gezinsvergoedingen slechts voor doel hebben hen eenigermate te helpen.

* *

Een Kamerlid vroeg gezinsvergoedingen voor de vrouw van den werkmans die te huis blijft om het huishouden te doen.

Men antwoordde dat talrijke vrouwen van hand- en geestarbeiders zich in hetzelfde geval bevinden, zoodat de voorgestelde maatregel stellig het financieel evenwicht van het ontwerp zou breken.

Bovendien, volgens de schrandere opmerking van den verslaggever, hebben de ernstige mannen niet de gewoonte hun vrouw als het eerste hunner kinderen te aanzien. Ver van een last te zijn zooals de jonge kinderen, is de huisvrouw voor den man een medewerkster, veelal van onschatbare waarde.

* *

Men heeft voorgesteld de onvrijwillige werkloosheid gelijk te stellen met het arbeidsongeval en de beroepsziekte.

De Minister deed uitschijnen dat dergelijk voorstel voor gevolg zou hebben de financiële economie van het ontwerp ernstig in gevaar te brengen.

Inderdaad, terwijl het arbeidsongeval en de beroepsziekte individuele gevallen zijn die voor elke kas in het bijzonder geen aanleiding kunnen geven tot een merkkelijk aanzienlijken bijkomenden last, is het gansch anders voor de on-

vrijwillige werkloosheid. Deze treft soms geheel het personeel eener onderneming. In tijd van crisis, geldt het in vele gevallen al de gelijkaardige inrichtingen eener streek, het is te zeggen duizenden, zelfs tienduizenden arbeiders. Het spreekt van zelf dat de compensatiekassen niet bij machte zouden zijn in een zoo ontzaglijke hoeveelheid bijkomende uitgaven te voorzien.

* *

Zekere volksvertegenwoordigers hadden staking willen gelijkstellen met ongelukken, ziekte, enz.

Bij staking zouden de vergoedingen in alle gevallen verschuldigd zijn.

De Minister en de Verslaggever hielden zich bij de interpretatie door ons aan het verslag van de Commissie van den Senaat over de wet van 1928 gegeven.

* *

De kwestie van de uitbreiding der wet tot de buitenlandsche arbeiders werd langdurig besproken.

Zekere volksvertegenwoordigers hebben met klem aangedrongen opdat de buitenlandsche arbeiders op gelijken voet zouden gesteld worden met de Belgische arbeiders.

Men bracht daar tegen in, dat men een ruilmiddel moet voorbehouden tegen het oogenblik dat onze Regeering met andere landen zal onderhandelen over overeenkomsten van wederkeerigheid.

Deze overeenkomsten van wederkeerigheid zullen inderdaad toelaten het vraagstuk van de grensarbeiders die in Frankrijk gaan werken op te lossen. Wij zullen tot Frankrijk zeggen: « Verzeeker de toekenning van gezinsvergoedingen aan de Belgische arbeiders die in uw land werken. In ruil daarvoor zullen wij de Fransche arbeiders die in België werken van dezelfde voordeelen laten genieten ».

Doch om met zekerheid van slagen te kunnen onderhandelen is het natuurlijk nuttig dat men iets aan te bieden

heeft. Indien echter al de buitenlandsche arbeiders in België te werk gesteld van rechtswege gezinsvergoedingen ontvangen, waar zal dan ons ruilmiddel zijn ?

Daarom werd aangenomen dat de buitenlandsche arbeiders zouden kunnen gelijk gesteld worden met de Belgische arbeiders door de compensatiekassen, en dat een Koninklijk besluit deze gelijkstelling verplicht zou kunnen maken.

Aldus kan men er zich, in een overeenkomst van wederkeerigheid, toe verbinden deze gelijkstelling te verzekeren ten gunste van arbeiders behorende tot een verdragsluitende natie.

* * *

In principe zijn de vergoedingen niet verschuldigd voor de kinderen die buiten het Koninklijk worden opgevoed.

Ook in dit geval zegt een bepaling dat deze beperking zal kunnen opgeheven worden bij Koninklijk besluit.

Zulks is nog een ruilmiddel.

Wanneer wij bij voorbeeld een overeenkomst van wederkeerigheid zullen sluiten met Frankrijk, zullen wij bepalen dat onze grensarbeiders moeten genieten van de vergoedingen zelfs voor de kinderen in België opgevoed, en wederkeerig zullen de Fransche arbeiders die bij ons werken van het zelfde voordeel genieten voor de kinderen die zij in Frankrijk hebben.

Doch wat wij doen zullen voor de Fransche arbeiders, zullen wij misschien niet doen voor al de buitenlandsche arbeiders die bij ons werken, wegens de moeilijkheid van controle. Inderdaad, terwijl wij vertrouwen kunnen stellen in de bewijsstukken die door de Fransche overheid zullen worden afgeleverd, zijn er exotische landen die niet de zelfde waarborg geven en waar wij overigens veel moeilijker eenigerlei controle zouden kunnen uitoefenen dan bij onze burens.

Dit was een reden te meer om de kinderen buiten onze grenzen opgevoed in beginsel uit te sluiten van het voordeel

der wet en om alleen bij Koninklijk besluit afwijkingen van dit beginsel toe te laten.

Men heeft ook voorgesteld het voordeel der wet uit te breiden tot de Belgische arbeiders die in Frankrijk gaan werken.

De Minister antwoordde dat de Belgische wetgeving natuurlijk niet de macht bezit om verplichtingen op te leggen aan de in Frankrijk gevestigde werkgevers, en dat er, anderzijds, geen sprake van zijn kan onze nijveraars te verplichten bijdragen te storten om vergoedingen te verleen aan arbeiders die over de grenzen bij hun mededingers werken.

* * *

Een volksvertegenwoordiger vroeg de afschaffing van de hulp-compensatiekas. Terecht verzette de Minister zich tegen deze oplossing.

De hulpkas is een onvermijdelijk gevolg van de vrijheid die aan de werkgevers wordt gelaten om compensatiekassen op te richten en zich bij een kas naar keuze aan te sluiten.

Het is inderdaad te voorzien dat een zeker aantal werkgevers zullen verwaarlozen zich binnen den voorzienen termijn aan te sluiten bij een der bestaande kassen. Wat moet wat hen betreft worden gedaan? Moet men hun verplichten te kiezen? Dat schijnt moeilijk aan te nemen, want deze werkgevers zullen steeds kunnen staande houden dat zij nog niet zijn aangesloten omdat geen enkele kas hun volledig voldoening geeft, hetzij wegens de personaliteiten die haar besturen, hetzij wegens de statuten of reglementen, hetzij wegens welke andere oorzaak ook. Het eenige redelijke middel om deze werkgevers op een gegeven oogenblik van rechtswege aan te sluiten is natuurlijk hen aan te sluiten bij een officiële inrichting, die alle gewenschte waarborgen van eerlijkheid en degelijk bestuur biedt.

Twee volksvertegenwoordigers oordeelden de strafsancties te streng.

Zij stelden voor er het bedrag van te verlagen, hetgeen gedaan werd.

Zij stelden voor de toepassing van de plaatsvervangende gevangenisstraf weg te laten, wat ook werd ingewilligd.

De Minister weigerde integendeel hen te volgen wanneer zij vroegen dat de boete voorzien in geval van niet aansluiten bij een compensatiekas niet zou worden toegepast per dag vertraging. De Minister liet opmerken dat zekere groote ondernemingen, om in regel te zijn met de wet, 500, 1,000, 2,000 frank en soms meer *per dag* zullen moeten storten. Derhalve zou het geen zin hebben een werkgever te bedreigen met een boete van 1 tot 25 frank, of van 26 tot 100 frank, zelfs indien deze vermenigvuldigd wordt met 7. Het is al te klaarblijkend dat groote firma's er belang zouden bij hebben zich te laten veroordeelen en de boete te betalen. Dit is geen redeloze veronderstelling. Wij kunnen er inderdaad op wijzen dat de wet van 24 Juli 1927 de boeten voorzien door de wet van 17 Juni 1905 op de Zondagrast aanmerkelijk heeft moeten verhoogen.

De Minister weigerde ook nog als eerste sanctie een berisping te voorzien.

De berisping als straf komt in geen eene van onze sociale wetten voor.

Het zou zeer gevaarlijk zijn zulke straf in te voeren, daar velen onder onze medeburgers toch reeds al te zeer geneigd zijn de inbreuken op de sociale wetten als geheel belangloos te beschouwen.

Dezen die de meening deelen van de twee volksvertegenwoordigers kunnen zich overigens gerust stellen. Indien de berisping niet is voorzien in onze sociale wetgeving, zij bestaat feitelijk toch. De ondervinding leert inderdaad dat de rechtbanken zich over het algemeen zeer gematigd toonen in de toepassing van de straffen door de werkgevers opgelopen in verband met de sociale wetten. Zij hebben de gewoonte op dit ge-

bied een ruim gebruik te maken van de bepalingen van artikel 85 van het Strafwetboek betreffende de verzachtende omstandigheden. Wanneer het een eerste veroordeeling geldt gebeurt het niet zelden dat een politiestraf wordt toegepast en dat bovendien het voordeel van de wet op de voorwaardelijke veroordeeling wordt toegekend. De beklagde wordt in dit geval tot 1 frank boete voorwaardelijk veroordeeld.

Voegen wij daar nog aan toe dat de ambtenaren belast met het toezicht over de naleving van de sociale wetten nooit van de eerste maal proces-verbaal opmaken. Soms waarschuwen zij tweemaal en zelfs meer achtereen. Een proces-verbaal wordt alleen maar opgemaakt wanneer de kwade wil duidelijk is vastgesteld.

In deze voorwaarden valt het zeker niet te vreezen dat een werkgever zou getroffen worden door een onverdiende of overdreven straf.

* * *

Wij hebben voor het einde de bepaling voorbehouden die in den Senaat de meest ernstige opwerpingen schijnt te moeten uitlokken.

Vooreerst, met de meerderheid uwer Commissie en wegens de redenen uiteengezet in ons vroeger verslag, hadden wij het beginsel der toelage aan het eerste en aan het tweede kind verworpen.

Wij blijven er van overtuigd dat zulks het eenige middel is om aan de kroostrijke gezinnen een waarlijk doeltreffende hulp te verstrekken, die beter in verhouding staat tot de lasten die zij dragen en tot de diensten die zij bewijzen.

Doch, deze thesis heeft in de Kamers niet bijster veel verdedigers gevonden en zij werd door de Regeering bekampt. Wel is waar was het haar moeilijk anders te handelen, vermits zij zelf aan hare agenten toelagen verleent vanaf het eerste kind. De naaste toekomst zal uitwijzen of de noodzakelijk geringe toelage, aan het eerste kind verleend, er

toe zal hebben bijgedragen het geboortecijfer te doen stijgen in den schoot der gezinnen van het Staatspersoneel.

De Minister deed gelden dat de wet niet enkel ten doel heeft de kroostrijke gezinnen aan te moedigen, doch de gezinnen in het algemeen, dat het eerste en het tweede kind eveneens bijdragen tot de voortplanting van de bevolking en dat diegenen dienen aangemoedigd die goed aanvangen. Hij voegde er aan toe dat de kroostrijke gezinnen uiterst zeldzaam zijn in de Waalsche provinciën, zoodat het feit van aan de eerste twee kinderen geen toelage te verleenen er zou op neerkomen de overgrootste meerderheid der Waalsche arbeiders van het voordeel der wet uit te sluiten en in ontzaglijke verhoudingen de reeds aanzienlijke sommen te doen stijgen die Waalsche compensatiekassen zullen moeten storten in de Nationale Kas om in Vlaanderen te worden besteed.

Voegen wij er aan toe dat de Bond der Kroostrijke Gezinnen zelf, ofschoon hij er in beginsel de voorkeur aan geeft dat de toekenningen enkel vanaf het derde kind worden verleend, zich heeft aangesloten bij het stelsel der Regeering. Hij ziet daarin een middel om een grooter aantal rechthebbenden in de instelling te doen belang stellen. Trouwens, de bezwaren van het Regeeringsstelsel kunnen worden getemperd door het vestigen van sterk progressieve baremas vermits het verstaan is dat de wet enkel minima bepaalt en dat men bij Koninklijk besluit een ander stelsel kan invoeren.

Het is echter onmogelijk gebleken, spijs het aandringen van de leiders van den Bond, aan de kinderen hun rang van oorsprong te behouden in opzicht van het bedrag der toekenning wanneer de oudere kinderen ophouden recht te geven op de gezinsvergoeding. Duidelijke formules, zeer goed verdedigbaar op zichzelf, zou de lasten die het ontwerp op de nijverheid doet drukken, al te zeer hebben bezwaard.

De getroffen oplossing is dus een verzoenende oplossing, waarmede de gansche Kamer ten slotte vrede heeft genomen.

* * *

Vele leden van uwe Commissie hebben er aan gehecht hunne spijt erover uit te drukken dat zij niet rustig een ontwerp kunnen bestudeeren en amendeeren, dat wegens zijn belangrijkheid een grondiger onderzoek verdiende. Doch, daar de Senaat den wensch heeft uitgedrukt onverwijld de bespreking aan te vatten, werd er overeengekomen dat uw verslaggever zich er bij zou bepalen bondig de bijzonderste opmerkingen weer te geven die door de leden werden gemaakt. Zij die het inzicht hebben te kennen gegeven amendementen in te dienen, betreuren dat de Commissie niet een tweede maal kon bijeenkomen om dezelve te onderzoeken; zij zullen die amendementen doen geworden aan de griffie en deze zal ze doen ronddeelen vóór de bespreking ter openbare vergadering.

Verschillende leden hebben aangedrongen opdat de toelage aan het eerste kind zou worden afgeschaft. Hunne bewijsgronden zijn voldoende bekend zoodat het niet meer noodig is ze hier in herinnering te brengen.

Anderen zouden gewild hebben dat het ontwerp zich meer bezighield met de weduwen. Gewis, het is hoogst wenschelijk dat de wetgever meer doeltreffende hulp kunne bieden aan de weduwen. Doch men zou aldus volledig het juridisch kader van de wet te buiten gaan met het voordeel derzelve uit te breiden tot personen die niet meer verbonden zijn of niet verbonden zijn geweest door een contract van dienstverhuring. Merken wij trouwens op dat wanneer, in het gezin eener weduwe, een of meer kinderen aan den arbeid zullen zijn, deze zullen recht hebben op toekenningen ten bate hunner jongere broeders en zusters, wier steun zij zijn.

Een lid stelde voor de arbeiders, die recht hebben op gezinsvergoedingen, te verplichten hunne kinderen te sturen naar de werken voor kinderwelzijn : raadplegingen voor zuigelingen, werk van den druppel melk, enz. De wetgever moedigt de arbeiders aan belang te stellen in deze werken, doch tevens heeft hij geoordeeld dat het op dit gebied beter is niet zijn toevlucht te nemen tot dwang.

Men zou eveneens gewild hebben dat de aangenomen kassen niet zouden verplicht worden de helft van haar boni te storten in de Nationale Kas. Wat artikel 53 betreft, hetzelfde wordt zoo wisselvallig geoordeeld dat geene enkele kas zich de noodige offers zal getroosten om het voordeel daarvan te kunnen genieten.

Deze bewering schijnt ons te volstrekt. Wij kennen ten minste eene kas die naar alle waarschijnlijkheid werkelijk het voordeel van artikel 53 zal genieten.

In denzelfden gedachtengang, heeft men ons gewezen op de verwickelingen van boekhouding waartoe de toepassing der wet zal aanleiding geven voor de nijveraars die aan hunne arbeiders hogere toekenningen verleenen dan de minimabedragen bepaald bij het wettelijk barema.

Daarop kan men antwoorden dat de berekening van het boni zal ten laste vallen van de bestuurders der compensatiekassen en geenszins van de nijveraars zelf.

Een lid heeft er zijn spijt over uitgedrukt dat het ontwerp niets verleent aan de ambachtslieden die rechtstreeks voor de verbruikers arbeiden, aan de kleine landbouwers en aan de andere onafhankelijke arbeiders.

Wij hebben op voorhand reeds geantwoord op deze opmerking in ons beknopt overzicht der besprekingen in de Kamer.

Een lid oordeelde het overdreven dat

men volstrekt de bijkomende gevangenisstraf afschaft. Dit punt schijnt ons zeer goed verdedigbaar, doch wij staan hier tegenover een vergelijk in de Kamers getroffen.

Volgens een onzer collegas, zou de tekst van de wet er bij winnen duidelijker, zoo mogelijk in een enig artikel, te bepalen, welke personen dienen beschouwd als wezenlijk arbeidende en uit dien hoofde recht hebbende op toekenningen. Ons schijnt het dat de artikelen 25 en 26 desaangaande voldoende duidelijke inlichtingen bevatten.

Andere vraag : Moet men hier ter zake door de woorden « personen door een dienstcontract gebonden » diegenen verstaan die uit hoofde hunner wedde niet onder de toepassing der wet op het dienstcontract vallen ? Ons antwoord is eenvoudig. Worden bedoeld al diegenen die te eenigerlei titel en welke ook hunne bezoldiging wege, door een dienstverhuuringscontract zijn gebonden.

Ten slotte heeft men ons gevraagd dat de vermindering voorzien bij artikel 36 niet evenredig zou zijn. Men kan hier opwerpen dat in dit geval het aandeel verschuldigd aan het eerste en aan het tweede kind volledig zou kunnen wegvallen. Dit vooruitzicht kan al onze collega's niet afschrikken; doch men moet toegeven dat de verhouding gewild door artikel 36 volledig strookt met den geest der wet.

Onder voorbehoud van wat hooger werd gezegd over de amendementen die afzonderlijk zullen worden rondgedeeld, heeft uwe Commissie het verslag eenparig goedgekeurd.

De Voorzitter,
ARM. HUBERT.

De Verslaggever,
G. RUTTEN.