

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1952-1953.

SÉANCE DU 23 DÉCEMBRE 1952.

Rapport de la Commission de la Justice chargée d'examiner le projet de loi portant modification de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 relatif à la sécurité sociale des travailleurs.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1952-1953.

VERGADERING VAN 23 DECEMBER 1952.

Verslag van de Commissie van Justitie belast met het onderzoek van het wetsontwerp tot wijziging van de besluitwet van 28 December 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

Présents : MM. ROLIN, président; ALLARD, ANCOT, CHOT, CLYNMANS, DERBAIX, DUTERNE, KLUYSKENS, NIHOUL, ORBAN, VAN HEMELRIJCK, VAN REMOORTELO, VERMEYLEN et TROCLET, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission de la Justice a procédé à un examen attentif de la proposition de loi portant modification de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 relatif à la sécurité sociale des travailleurs.

Elle a décidé de vous proposer l'adoption de ce texte bien qu'elle eût souhaité pouvoir y apporter certaines retouches d'ordre rédactionnel. Elle a estimé que les nécessités politiques et sociales ne lui permettaient pas de procéder à cette toilette de texte et elle a pensé qu'avec les précisions qui seront données, et grâce aux explications précises qui lui ont été fournies, elle pouvait se rallier au texte élaboré par la Chambre des Représentants.

Pour comprendre la portée de ce texte, il convient de rappeler une situation sociale et exposer l'origine de la difficulté juridique.

Au point de vue social, il faut rappeler que l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 considéré comme « créant la Sécurité sociale » est la consécration d'un projet d'accord élaboré dans la clandestinité entre les représentants des employeurs et des travailleurs en vue

R. A 4573.

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

71 (Session de 1952-1953) : Proposition de loi;

81 (Session de 1952-1953) : Rapport;

92 (Session de 1952-1953) : Avis de la Commission de la Justice.

Annales de la Chambre des Représentants :

17 et 18 décembre 1952.

Document du Sénat :

111 (Session de 1952-1953) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

De Commissie van Justitie heeft het wetsontwerp tot wijziging van de besluitwet van 28 December 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, aandachtig onderzocht.

Zij heeft beslist U voor te stellen, die tekst aan te nemen hoewel zij gewenst had sommige bepalingen daarvan anders te kunnen stellen. Zij was van oordeel dat de politieke en sociale noodwendigheden haar daartoe niet de gelegenheid boden en dat zij zich, ingevolge de toelichtingen, die zullen verstrekt worden, en de nadere uitleg die zij ontvangen heeft, met de door de Kamer der Volksvertegenwoordigers opgemaakte tekst kon verenigen.

Om de werkingssfeer van die tekst te begrijpen, zij herinnerd aan een bepaalde sociale toestand en dient tevens de oorsprong van de juridische moeilijkheid verduidelijkt.

In sociaal opzicht moge er op gewezen worden dat de besluitwet van 28 December 1944, beschouwd als de tekst houdende instelling van de maatschappelijke zekerheid, de bevestiging is van een ontwerp van akkoord in de clandestiniteit tot stand gekomen tus-

R. A 4573.

Zie :

Gedr. Stukken van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :

71 (Zitting 1952-1953) : Wetsvoorstel;

81 (Zitting 1952-1953) : Verslag;

92 (Zitting 1952-1953) : Advies van de Commissie van de Justitie.

Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :

17 en 18 December 1952.

Gedr. Stuk van de Senaat :

111 (Zitting 1952-1953) : Ontwerp overgemaakt door de Kamer der Volksvertegenwoordigers.

d'organiser après les hostilités la sécurité sociale en Belgique, pour garantir aux travailleurs de notre pays des conditions de vie décentes. Ce projet est devenu, à la libération du territoire, un accord positif par la ratification qu'en apportèrent les associations patronales et syndicales ouvrières. C'est cet accord que l'arrêté-loi a coulé en termes légaux.

C'est une grande opération sociale qui a contribué non seulement à relever le niveau de vie des travailleurs, ainsi qu'on cherchait à le faire, mais à maintenir le bon ordre dans le pays.

Il fallait agir vite. Le gouvernement d'union nationale constitué dès la libération en 1944, voulait à juste titre que ce régime puisse entrer en vigueur dès 1945, partiellement à partir de janvier, de façon complète à partir du 1^{er} avril 1945. Dans une époque particulièrement difficile, celle du dernier trimestre de 1944, troublée de surcroît par l'offensive von Rundstedt, le texte de base fut élaboré et promulgué le 28 décembre 1944 pour qu'il puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1945 et qu'en tout cas les cotisations précomptées puissent être retenues dès la première paie de janvier 1945 en vue de leur versement à partir d'avril à un Office constitué à cette fin.

À cet égard, on peut dire que la sécurité sociale a été introduite en Belgique dans les conditions les plus défavorables à une mise au point minutieuse des textes légaux parce que l'objectif social apparut, sur le plan politique général, comme tellement impérieux qu'il devait primer toute autre considération; à présent que la vie publique a repris son calme normal, il n'était peut-être pas inutile de recréer brièvement les circonstances qu'on est peut-être trop enclin à oublier dans la sérénité présente.

La situation ainsi décrite permet d'expliquer l'origine de la lacune juridique récemment constatée par les arrêts rendus par la Cour de Cassation les 6 et 31 octobre derniers.

Le problème juridique que la proposition de loi actuellement en discussion essaye de résoudre se précise comme suit :

L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 instaurant la sécurité sociale crée en son article premier un Office National de Sécurité Sociale chargé de recueillir et de répartir le produit des cotisations imposées aux employeurs et aux travailleurs. L'article 9 précise que l'Office est administré par un Comité de gestion composé paritairement sans comporter d'autre disposition d'ordre administratif, notamment quant à la poursuite des débiteurs qui ne rempliraient pas leurs obligations légales.

C'est l'arrêté du Régent du 16 janvier 1945 « concernant le fonctionnement de l'Office National de Sécurité Sociale » qui comporte les dispositions relatives à l'administration générale de l'Office et, en particulier, les actions judiciaires.

sen de vertegenwoordigers van de werkgevers en die van de arbeiders met het oog op de organisatie van de maatschappelijke zekerheid in België na de vijandelikheden, ten einde de arbeiders in ons land behoorlijke levensvoorwaarden te waarborgen. Bij de bevrijding van het grondgebied is omtrent dat ontwerp een positief akkoord bereikt door de bekrachtiging daarvan door de werkgeversverenigingen en de arbeiders-syndicaten. Dat akkoord nu heeft de besluitwet in wettelijke bepalingen vastgelegd.

Dat is een grote maatschappelijke verwezenlijking, die niet alleen heeft bijgedragen tot verhoging van de levensstandaard der arbeiders, maar ook tot handhaving van de goede orde in dit land.

Het kwam op spoed aan. De driedelige regering, die bij de bevrijding in 1944 tot stand kwam, wilde, en terecht, dat die regeling in 1945 reeds van kracht zou worden, gedeeltelijk in Januari, en volledig van 1 April 1945 af. In een bijzonder moeilijke tijd als het laatste kwartaal 1944, bovendien nog vertroebeld door het Rundstedt-offensief, werd de basistekst voorbereid en op 28 December 1944 afgekondigd, zodat hij in werking kon treden op 1 Januari 1945 en de vooraf berekende bijdragen in ieder geval konden ingehouden worden van het eerste loon in Januari 1945, ten einde ze begin April te kunnen afdragen aan een daartoe in te stellen organisme.

Ten deze mag worden gezegd dat de maatschappelijke zekerheid in België is ingevoerd in omstandigheden die zeer ongunstig waren voor een nauwkeurige uitwerking van de wetteksten, omdat het sociaal oogmerk zo dringend voorkwam op het algemeen politiek vlak, dat het boven elke andere beschouwing diende te prevaleren; nu het openbaar leven weer normaal is geworden ware het wellicht niet ondienstig geweest zich een ogenblik de omstandigheden voor de geest te roepen, die, in de huidige kalmte misschien al te licht over het hoofd worden gezien.

Die toestand verklaart de juridische leemte, welke onlangs is vastgesteld ingevolge de arresten, die het Hof van Verbreking op 6 en 31 October jl. gewezen heeft.

Het rechtskundig vraagstuk dat het thans behandelde wetsontwerp tracht op te lossen, stelt zich als volgt :

Bij artikel één van de besluitwet van 28 December 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders wordt een Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid ingesteld, belast met het innen en het verdelen van de ophengst der bijdragen, opgelegd aan werkgevers en arbeiders. Artikel 9 bepaalt dat de Rijksdienst beheerd wordt door een paritair samengestelde bestuursraad, maar bevat geen andere administratieve bepalingen, inzonderheid wat betreft de vervolgingen tegen schuldenaars, die hun wettelijke verplichtingen niet zouden naleven.

Het Regentsbesluit van 16 Januari 1945 betreffende de werking van de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid daarentegen bevat de bepalingen betreffende het algemeen bestuur van de dienst en, meer in het bijzonder, de vorderingen in rechte.

Mais il importe de préciser, pour la compréhension du texte du projet actuel, que c'est dans cet arrêté du Régent, en son article 18, qu'il est stipulé :

1° Que l'Office est dirigé par un administrateur général nommé par arrêté royal;

2° Que le dit administrateur général est chargé de l'exécution des décisions du Comité de gestion;

3° Qu'il agit sous le contrôle de celui-ci; et, en son article 20,

4° Que l'administrateur général représente l'Office National de Sécurité Sociale « dans les actes judiciaires et extra-judiciaires ».

Ce dernier article 20, après avoir conféré à l'administrateur général compétence pour les actes de gestion journalière, ajoute que « tous les actes qui engagent l'Office, autres que ceux qui ont trait à la gestion journalière ou émanant de mandataires spéciaux, sont signés conjointement, soit par l'administrateur général et par le président du Comité de gestion... ».

C'est donc en fonction des dispositions de l'arrêté du Régent du 16 janvier 1945 que les actions judiciaires ont été introduites pour le compte de l'O.N.S.S.

Le problème ainsi exposé permet d'apercevoir immédiatement que, dans l'enchaînement des textes juridiques, deux lacunes principales existaient :

a) la fonction d'administrateur général n'est pas créée par l'arrêté-loi mais bien par l'arrêté du Régent. Elle n'a donc pas d'origine légale;

b) il en est de même du régime des actes judiciaires et extra-judiciaires.

Ces deux éléments combinés ne conféraient aucun des droits contestés, c'est-à-dire, autres que les actes de gestion journalière, d'ailleurs définis et énumérés — et le président et l'administrateur général ont agi sans titre.

Cette solution de continuité dans la compétence juridique a entraîné d'ailleurs d'autres lacunes relativement mineures, notamment le droit de délégation que le paragraphe 5 de l'arrêté du Régent du 16 janvier 1945 avait conféré au Comité de gestion en cas d'absence de l'administrateur général.

L'objet de la proposition de loi en discussion est de combler ces lacunes.

Votre Commission a estimé que dans un intérêt supérieur il devait y être procédé d'urgence.

Le texte soumis à la Haute Assemblée comporte trois articles qui ont chacun une portée particulière que nous pouvons dégager comme suit :

L'article premier est relatif à l'avenir;

L'article 2 vise le passé;

L'article 3 également, mais en ce qu'il se rapporte à la fonction de l'administrateur général.

L'article premier a pour but d'introduire dans le texte légal du 28 décembre 1944 les principes qui auraient dû s'y trouver, c'est-à-dire les quatre points détachés ci-dessus et indiqués comme des lacunes du passé :

— la fonction d'administrateur-général et d'administrateur-général-adjoint;

Om de tekst van dit wetsontwerp te begrijpen, dient er op gewezen dat in artikel 18 van voornoemd Regentsbesluit bepaald is dat :

1° De Rijksdienst bestuurd wordt door een algemeen bestuurder benoemd bij koninklijk besluit;

2° Dat die algemeen bestuurder belast is met de uitvoering van de beslissingen van de bestuursraad;

3° Dat hij handelt onder de controle van die raad; en in artikel 20, dat

4° De algemeen bestuurder de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid vertegenwoordigt « in al de gerechtelijke en buitengerechtelijke handelingen ».

Laatstgenoemd artikel 20 geeft aan de algemeen bestuurder bevoegdheid voor al de handelingen van dagelijks beheer en voegt er aan toe : « al de akten die de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid verbinden, buiten die welke met het dagelijks beheer in verband staan of van speciale lasthebbers uitgaan worden, hetzij door de algemeen bestuurder en de voorzitter van de Bestuursraad, ... ondertekend ».

Het was dus op grond van het Regentsbesluit van 16 Januari 1945, dat de rechtsvorderingen ingesteld werden voor rekening van de R.M.Z.

Uit deze uiteenzetting blijkt al dadelijk, dat in de aaneenschakeling van juridische teksten twee voorname leemten bestonden :

a) de functie van algemeen bestuurder is niet ingesteld bij de besluitwet, maar bij het Regentsbesluit. Ze heeft dus geen wettelijke oorsprong;

b) hetzelfde geldt voor de handelingen in en buiten rechte.

Deze twee elementen samen verleenden geen van de betwiste rechten, d.w.z. buiten de handelingen van het dagelijks bestuur, die overigens omschreven en opgesomd zijn — en de voorzitter en algemeen bestuurder traden dus onrechtmatig op.

Deze onderbreking in de juridische bevoegdheid heeft trouwens nog andere betrekkelijk geringe leemten na zich gesleept, namelijk het delegatierecht dat bij paragraaf 5 van het Regentsbesluit van 16 Januari 1945 aan de bestuursraad is verleend in geval van afwezigheid van de algemeen bestuurder.

Het behandelde wetsontwerp wil die leemte aanvullen.

Uw Commissie was van oordeel, dat er, in het hoger belang, spoedig diende gehandeld te worden.

De aan de Hoge Vergadering voorgelegde tekst omvat drie artikelen, met elk een bijzondere werkingssfeer, die als volgt kan bepaald worden :

Artikel één betreft de toekomst;

Artikel 2 betreft het verleden;

Artikel 3 betreft eveneens het verleden, maar alleen in zover het gaat over het ambt van algemeen bestuurder.

Artikel één beoogt in de wettekst van 28 December 1944 de beginselen in te lassen, die daarin hadden moeten voorkomen, d.w.z. de vier hierboven aangehaalde punten die als vroegere leemten zijn aangeduid :

— de functie van algemeen bestuurder en van adjunct-algemeen bestuurder;

— l'attribution des fonctions d'exécution des décisions du Comité de gestion qui leur est ainsi légalement conférée;

— le rôle de représentation dans les actes judiciaires et extra-judiciaires.

Le texte de l'article 9bis qui, par une loi, sera ainsi inséré dans l'arrêté-loi, comblera les lacunes juridiques.

Toutefois, les observations présentées par divers membres de la Commission exigent quelques précisions.

A l'objection que, en vertu du 3^e alinéa du futur article 9bis, l'administrateur général et son adjoint disposeraient de pouvoirs apparemment exorbitants, il convient de répondre que ce 3^e alinéa ne peut être disjoint de l'article tout entier, et notamment du paragraphe précédent. Celui-ci, en effet, précise de façon non équivoque que l'administrateur général et son adjoint agissent « sous le contrôle du Comité de gestion » lequel a une existence parfaitement légale et régulière.

Il en résulte que le cas échéant, — fort théorique on en conviendra ! — ou l'administrateur général agirait arbitrairement, il serait comptable devant le Comité paritaire de gestion, devant le Ministre et devant le Roi puisqu'il tient ses fonctions d'un arrêté royal.

Ainsi qu'il a été souligné à la Commission, les difficultés éventuelles sont donc reléguées dans l'ordre interne de l'O.N.S.S. par la combinaison des paragraphes 2 et 3 proposés, — le tout évidemment sans préjudice de tous les recours administratifs et judiciaires habituels en cas d'arbitraire, recours tant de l'O.N.S.S. que des particuliers contre l'administrateur général éventuellement en cause.

La finale du 3^e alinéa « sans avoir à justifier d'une décision du Comité de gestion » a été ajoutée au texte originaire (cf. Doc. n° 71 de la Chambre) par la Commission de la Justice de la Chambre des députés. Il est apparu à votre Commission que cette ajoute était superflue en raison de ce que le droit de l'administrateur général et de son adjoint résultera du texte légal lui-même et a la portée d'un mandat en quelque sorte général dont l'origine directe ne se trouvera pas dans une décision du Comité de gestion, mais dans la loi. La Commission a d'ailleurs désiré à cet égard que le présent rapport précise que c'est par les tiers que cette justification ne pouvait être requise puisque le Comité de gestion jouit, lui, d'un droit de contrôle. La Commission souligne aussi que, en l'occurrence, les autres agents de l'Etat (par exemple les conservateurs des hypothèques) et d'institutions dites parastatales doivent être englobés dans la notion de « tiers » à l'égard de l'O.N.S.S.

Si la finale de l'article est superflue, votre Commission n'a pas estimé devoir vous proposer de la supprimer, pour le seul souci de la toilette juridique; elle a préféré s'en référer à l'adage en vertu duquel « ce qui abonde ne nuit pas ».

L'article 2 vise la régularisation a posteriori des actes judiciaires et extrajudiciaires effectués sous le régime lacunaire signalé plus haut. Le problème était

— de l'exécution des décisions du Comité de gestion, qui leur est ainsi légalement conférée;

— de la représentation dans les actes judiciaires et extra-judiciaires.

Le texte de l'article 9bis qui, par une loi, sera ainsi inséré dans l'arrêté-loi, comblera les lacunes juridiques.

Toutefois, les observations présentées par divers membres de la Commission exigent quelques précisions.

A l'objection que, en vertu du 3^e alinéa du futur article 9bis, l'administrateur général et son adjoint disposeraient de pouvoirs apparemment exorbitants, il convient de répondre que ce 3^e alinéa ne peut être disjoint de l'article tout entier, et notamment du paragraphe précédent. Celui-ci, en effet, précise de façon non équivoque que l'administrateur général et son adjoint agissent « sous le contrôle du Comité de gestion » lequel a une existence parfaitement légale et régulière.

Il en résulte que le cas échéant, — fort théorique on en conviendra ! — ou l'administrateur général agirait arbitrairement, il serait comptable devant le Comité paritaire de gestion, devant le Ministre et devant le Roi puisqu'il tient ses fonctions d'un arrêté royal.

Ainsi qu'il a été souligné à la Commission, les difficultés éventuelles sont donc reléguées dans l'ordre interne de l'O.N.S.S. par la combinaison des paragraphes 2 et 3 proposés, — le tout évidemment sans préjudice de tous les recours administratifs et judiciaires habituels en cas d'arbitraire, recours tant de l'O.N.S.S. que des particuliers contre l'administrateur général éventuellement en cause.

La finale du 3^e alinéa « sans avoir à justifier d'une décision du Comité de gestion » a été ajoutée au texte originaire (cf. Doc. n° 71 de la Chambre) par la Commission de la Justice de la Chambre des députés. Il est apparu à votre Commission que cette ajoute était superflue en raison de ce que le droit de l'administrateur général et de son adjoint résultera du texte légal lui-même et a la portée d'un mandat en quelque sorte général dont l'origine directe ne se trouvera pas dans une décision du Comité de gestion, mais dans la loi. La Commission a d'ailleurs désiré à cet égard que le présent rapport précise que c'est par les tiers que cette justification ne pouvait être requise puisque le Comité de gestion jouit, lui, d'un droit de contrôle. La Commission souligne aussi que, en l'occurrence, les autres agents de l'Etat (par exemple les conservateurs des hypothèques) et d'institutions dites parastatales doivent être englobés dans la notion de « tiers » à l'égard de l'O.N.S.S.

Si la finale de l'article est superflue, votre Commission n'a pas estimé devoir vous proposer de la supprimer, pour le seul souci de la toilette juridique; elle a préféré s'en référer à l'adage en vertu duquel « ce qui abonde ne nuit pas ».

L'article 2 vise la régularisation a posteriori des actes judiciaires et extrajudiciaires effectués sous le régime lacunaire signalé plus haut. Le problème était

— de l'exécution des décisions du Comité de gestion, qui leur est ainsi légalement conférée;

— de la représentation dans les actes judiciaires et extra-judiciaires.

Le texte de l'article 9bis qui, par une loi, sera ainsi inséré dans l'arrêté-loi, comblera les lacunes juridiques.

Toutefois, les observations présentées par divers membres de la Commission exigent quelques précisions.

A l'objection que, en vertu du 3^e alinéa du futur article 9bis, l'administrateur général et son adjoint disposeraient de pouvoirs apparemment exorbitants, il convient de répondre que ce 3^e alinéa ne peut être disjoint de l'article tout entier, et notamment du paragraphe précédent. Celui-ci, en effet, précise de façon non équivoque que l'administrateur général et son adjoint agissent « sous le contrôle du Comité de gestion » lequel a une existence parfaitement légale et régulière.

Il en résulte que le cas échéant, — fort théorique on en conviendra ! — ou l'administrateur général agirait arbitrairement, il serait comptable devant le Comité paritaire de gestion, devant le Ministre et devant le Roi puisqu'il tient ses fonctions d'un arrêté royal.

Ainsi qu'il a été souligné à la Commission, les difficultés éventuelles sont donc reléguées dans l'ordre interne de l'O.N.S.S. par la combinaison des paragraphes 2 et 3 proposés, — le tout évidemment sans préjudice de tous les recours administratifs et judiciaires habituels en cas d'arbitraire, recours tant de l'O.N.S.S. que des particuliers contre l'administrateur général éventuellement en cause.

La finale du 3^e alinéa « sans avoir à justifier d'une décision du Comité de gestion » a été ajoutée au texte originaire (cf. Doc. n° 71 de la Chambre) par la Commission de la Justice de la Chambre des députés. Il est apparu à votre Commission que cette ajoute était superflue en raison de ce que le droit de l'administrateur général et de son adjoint résultera du texte légal lui-même et a la portée d'un mandat en quelque sorte général dont l'origine directe ne se trouvera pas dans une décision du Comité de gestion, mais dans la loi. La Commission a d'ailleurs désiré à cet égard que le présent rapport précise que c'est par les tiers que cette justification ne pouvait être requise puisque le Comité de gestion jouit, lui, d'un droit de contrôle. La Commission souligne aussi que, en l'occurrence, les autres agents de l'Etat (par exemple les conservateurs des hypothèques) et d'institutions dites parastatales doivent être englobés dans la notion de « tiers » à l'égard de l'O.N.S.S.

Si la finale de l'article est superflue, votre Commission n'a pas estimé devoir vous proposer de la supprimer, pour le seul souci de la toilette juridique; elle a préféré s'en référer à l'adage en vertu duquel « ce qui abonde ne nuit pas ».

L'article 2 vise la régularisation a posteriori des actes judiciaires et extrajudiciaires effectués sous le régime lacunaire signalé plus haut. Le problème était

assurément plus délicat et plus anormal. La régularisation était cependant indispensable à peine de provoquer un trouble profond dans le mécanisme de la Sécurité sociale, et ce au seul profit des mauvais payeurs qui, à l'égard des autres, ont généralement pratiqué un système de concurrence déloyale en espérant échapper à l'inclusion des charges sociales dans leur prix de revient. Ce serait décourager les employeurs qui ont tenu à respecter l'accord social clandestin, confirmé librement en 1944. Raison sociale et raison administrative ont déterminé votre Commission à proposer au Sénat de se rallier au texte.

La Commission, une fois encore, eut désiré polir le texte, dans le sens d'une observation formulée par un commissaire et qui parut judicieuse. L'expression « réputés avoir agi valablement » est apparue peu heureuse et, dans une certaine mesure, impropre.

Les actes qu'il s'agit de régulariser ont été, d'un point de vue strictement juridique, effectués par un dépassement de pouvoir, par quelqu'un qui n'avait pas de titre, légalement parlant. En fait, évidemment l'administrateur général n'agissait que dans l'intérêt de l'O.N.S.S. et pour le compte de celui-ci. Tout simplement, il n'avait pas de mandat valable. On peut comparer la façon dont il a agi à celle d'un gérant d'affaires ou d'un porte-fort par exemple. Mais les actes existent et il ne semble pas qu'on puisse considérer qu'ils étaient frappés de nullité absolue.

Dès lors, il s'agit moins de faire rétroagir la validité que ratifier ce qui a été fait sans titre. Il eût dès lors été préférable d'exprimer la solution de régularisation en disant que les actes passés sont ratifiés de plein droit et qu'il sortiront leur plein et entier effet, par la volonté du législateur. C'est avec cette portée et cette signification juridiques que votre Commission vous propose l'adoption du texte tel qu'il est rédigé.

Le second alinéa de l'article 2 vise les « délégations » dont il a été parlé plus haut. Il a été souligné à la Commission, que la notion de la délégation n'est pas reprise à l'article premier relatif au régime juridique de l'avenir. L'O.N.S.S. renonce à la délégation à des membres du personnel qui avait été inscrite comme une possibilité dans l'arrêté du Régent du 16 janvier 1945. Il en résulte que dorénavant toute délégation sera impossible, conformément à ce que désire le gouvernement et l'O.N.S.S. Le second alinéa inscrit dans l'article 2 relatif au passé, ne vise donc que la ratification des actes qui, dans le passé, ont pu être accomplis par une délégation juridiquement irrégulière.

Enfin en ce qui concerne le dernier alinéa de l'article 2, la Commission entend préciser qu'il ne s'agit pas, par le texte, de modifier la notion d'acte interruptif et notamment de l'élargir : c'est dans sa signification du droit commun que la notion doit être prise. Les actes interruptifs valables conservent leur valeur normale; il s'agit ici des seuls actes qui auraient été effectués de façon juridiquement irrégulière par l'administrateur général et son adjoint dans les conditions précisées ci-dessus, spécialement visés au paragraphe 2 de l'article 2.

vraagstuk was voorzeker kieser en abnormaler. Regularisatie was nochtans onontbeerlijk om het stelsel van de maatschappelijke zekerheid niet ernstig te verstoren uitsluitend ten voordele van de slechte betalers, die doorgaans ten aanzien van de andere een politiek van oneerlijke mededinging hebben gevoerd omdat zij hoopten te kunnen ontsnappen aan het opnemen van de sociale lasten in hun kostprijs. Wordt niet opgetreden, dan ontmoedigt men de werkgevers, die er hebben aan gehouden de clandestiene sociale overeenkomst, welke vrij in 1944 werd bekrachtigd, na te leven. Op grond van sociale zowel als van administratieve overwegingen stelt uw Commissie de Senaat voor de tekst goed te keuren.

Hier ook had de Commissie graag de tekst gepolijst in de zin van een opmerking terecht door een commissielid gemaakt. De uitdrukking « geacht geldig gehandeld te hebben », schijnt niet zeer gelukkig en in zekere mate zelfs onjuist.

De te regulariseren handelingen zijn, vanuit een streng juridisch standpunt, het gevolg van machtsoverschrijding gepleegd door iemand die, wettelijk gesproken, daartoe geen bevoegdheid bezat. In feite heeft de algemeen bestuurder slechts in het belang van de R.M.Z. gehandeld en voor diens rekening. Hij bezat eenvoudig geen geldig mandaat. Zijn handelwijze kan bij voorbeeld vergeleken worden bij die van een zaakvoerder of een borg. De handelingen echter bestaan en blijkbaar kan men ze niet als volstrekt nietig beschouwen.

Dienvolgens komt het er minder op aan de geldigheid te doen terugwerken, dan wel te bekrachtigen wat zonder titel is gedaan. Het ware dan ook verkieslijk geweest de regularisatie-oplossing uit te drukken door te zeggen dat de vroegere handelingen rechtens bekrachtigd zijn en dat zij hun volle uitwerking zullen hebben, door de wil van de wetgever. Uw Commissie stelt u voor de tekst zoals hij is opgesteld goed te keuren met die juridische draagwijdte en betekenis.

Het 2° lid van artikel 2 betreft de « opdrachten » waarvan reeds sprake is geweest. In uw Commissie is er op gewezen dat het begrip « opdracht » niet voorkomt in artikel 9 betreffende de toekomstige rechtstoestand. De R.M.Z. ziet af van de opdracht aan leden van het personeel, welke als mogelijk was vermeld in het Regentsbesluit van 16 Januari 1945. Derhalve zal voortaan geen opdracht meer mogelijk zijn, overeenkomstig de wens van de Regering en van de R.M.Z. Het tweede lid van artikel 2 in verband met het verleden beoogt dus enkel de bekrachtiging van handelingen die, in het verleden, kunnen verricht zijn op grond van een juridisch onregelmatige opdracht.

Bij het 3° lid van artikel 2 wil de Commissie ten slotte doen opmerken dat de tekst niet tot doel heeft het begrip « stuitende handeling » te wijzigen, meer bepaald dit te verruimen : het begrip moet in zijn gemeenrechtelijke betekenis genomen worden. De geldige stuitende handelingen behouden hun normale waarde; dat zijn alleen die handelingen die op juridisch onregelmatige wijze verricht zijn door de algemeen bestuurder of zijn adjunct, onder de hierboven vermelde en speciaal in paragraaf 2 van artikel 2 bedoelde voorwaarden.

L'article 3 enfin a été considéré par plusieurs commissaires comme superfétatoire, en raison même de l'article 2. Il ne se trouvait d'ailleurs pas dans le texte originaire qui avait été rédigé par les services et soumis au Conseil d'Etat; ce dernier n'avait pas non plus jugé nécessaire d'introduire une telle disposition que la Commission de la Justice de la Chambre a estimé utile. Il a simplement pour conséquence de donner un titre juridiquement légal a posteriori à l'administrateur général. Une fois encore, ce qui abonde ne nuisant pas, votre Commission n'a pas estimé utile de vous en proposer la suppression, ce qui aurait exigé un retour de la proposition à la Chambre, sans aucun effet utile.

C'est dans ces conditions que votre Commission, par 9 voix contre 3, vous propose d'adopter le texte qui vous est soumis dans la rédaction qu'en a adoptée la Chambre.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents.

Le Rapporteur,
L.-E. TROCLET.

Le Président,
H. ROLIN.

Verscheidene leden waren ten slotte van oordeel dat artikel 3 overtollig is, en dat artikel 2 volstaat. Het kwam trouwens niet voor in de oorspronkelijke door de diensten opgestelde tekst die werd voorgelegd aan de Raad van State; deze laatste heeft evenmin gemeend zulke bepaling te moeten inlassen, doch de Kamercommissie achtte het artikel nuttig. Nogmaals, wat overtollig is schaadt niet. Uw Commissie heeft het niet nodig geoordeeld U de weglating er van voor te stellen, daar het ontwerp alsdan opnieuw, en zonder enig nut, naar de Kamer had moeten terugkeren.

In die omstandigheden stelt uw Commissie U met 9 tegen 3 stemmen voor, de U voorgelegde tekst aan te nemen zoals hij door de Kamer is goedgekeurd.

Dit verslag is eenparig door de aanwezige leden aangenomen.

De Verslaggever,
L.-E. TROCLET.

De Voorzitter,
H. ROLIN.