

Chambre des Représentants

SESSION 1959-1960.

4 DÉCEMBRE 1959.

PROJET DE LOI

interprétant et complétant l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et modifiant la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DU TRAVAIL
ET DE LA PREVOYANCE SOCIALE (1)

PAR M. OLISLAEGER.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi a pour but de compléter l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, d'en définir la portée exacte et de fixer la mesure dans laquelle cet arrêté-loi est applicable.

Il est apparu, en effet, que l'application de l'article précité suscitait des controverses.

D'une part, le Conseil d'Etat a estimé que les Commissions de recours instituées par l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 étaient des juridictions contentieuses.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Martel.

A. — Membres titulaires : MM. Bertrand, Debucquoy, De Paepe, M^{me} De Riemaeker-Legot, MM. Duvivier, Kofferschläger, Olislaeger, Peeters (Lode), Pêtre, Posson, Van den Daele, Verhamme. — Deconinck, Dedoyard, De Keuleneir, Deruelles, M^{me} Fontaine-Borguet, MM. Hicguet, Major, Namèche, Van Acker (A.). — D'haeseleer, Martens.

B. — Membres suppléants : MM. Delhache, Eneman, Lavens, Verbaanderd, Willot, Wirix. — Brouhon, Castel, M^{me} Copée-Gerbinet, MM. Demets, Leburton. — Cornet.

Voir :

291 (1958-1959) :

— N° 1 : Projet de loi.

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1959-1960.

4 DECEMBER 1959.

WETSONTWERP

tot interpretatie en aanvulling van artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944, betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, en tot wijziging van de wet van 7 januari 1958 betreffende de Fondsen voor bestaanszekerheid.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE ARBEID
EN DE SOCIALE VOORZORG (1), UITGEBRACHT

DOOR DE HEER OLISLAEGER.

DAMES EN HEREN,

Dit wetsontwerp heeft tot doel artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 aan te vullen, de juiste draagwijdte ervan te omschrijven en te bepalen in welke mate zij toepasselijk is.

Het is inderdaad gebleken dat de toepassing van voornoemd artikel aanleiding geeft tot betwistingen.

Eenzijds gaf de Raad van State als zijn mening te kennen, dat de bij het besluit van de Regent van 26 mei 1945 ingestelde commissies van beroep met eigenlijke rechtspraak belaste organen zijn.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Martel.

A. — Vaste leden : de heren Bertrand, Debucquoy, De Paepe, Mevr. De Riemaeker-Legot, de heren Duvivier, Kofferschläger, Olislaeger, Peeters (Lode), Pêtre, Posson, Van den Daele, Verhamme. — Deconinck, Dedoyard, De Keuleneir, Deruelles, Mevr. Fontaine-Borguet, de heren Hicguet, Major, Namèche, Van Acker (A.). — D'haeseleer, Martens.

B. — Plaatsvervangers : de heren Delhache, Eneman, Lavens, Verbaanderd, Willot, Wirix. — Brouhon, Castel, Mevr. Copée-Gerbinet, de heren Demets, Leburton. — Cornet.

Zie :

291 (1958-1959) :

— N° 1 : Wetsontwerp.

La Cour de Cassation, d'autre part, considère que les décisions rendues par ces Commissions Administratives sont sans valeur légale et n'ont pas l'autorité de la chose jugée.

Il est à craindre que cette dernière jurisprudence soit invoquée à l'avenir par les Cours et Tribunaux appelés à statuer sur les décisions prises par les Commissions et que, par voie de conséquence, le recouvrement des allocations indûment perçues ne soit rendu impossible.

Or, le montant des sommes à recouvrer par voie de contrainte s'élève, fin 1958, à 106.798.667,55 francs.

On aperçoit immédiatement l'importance que revêt le projet et son incidence financière. La loi interprétative qui vous est proposée s'inspire de la définition que donne de l'article 7 précité la jurisprudence et la doctrine. Elle s'efforce d'en dégager le sens et d'en déterminer toute la portée.

Enfin, les dispositions du présent projet seront également applicables aux contestations résultant de l'application de la loi du 7 janvier 1958 relative aux Fonds de Sécurité d'existence.

Ainsi peut se résumer l'Exposé des motifs du projet de loi soumis à votre approbation, lequel n'a pas donné lieu à de longues discussions au sein de votre Commission.

Exposé du Ministre.

Dans un exposé introductif, Monsieur le Ministre en a expliqué les raisons d'être.

Cette loi interprétative doit mettre fin aux divergences de vues existant entre le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation.

La compétence des juridictions contentieuses en matière d'allocations de chômage sera reconnue et leurs décisions auront l'autorité de la chose jugée.

C'est ce à quoi tend l'article premier du projet qui confère ce caractère aux Commissions administratives avec effet rétroactif à la date de leur création.

L'article 2 accorde le libre choix en ce qui concerne la procédure à suivre entre les Commissions administratives et les tribunaux ordinaires.

L'on entend par cette disposition rester dans la ligne des stipulations des articles 92 et 93 de la Constitution qui régissent notamment la compétence des tribunaux ordinaires et autres juridictions en matière de droits politiques : en effet, si en vertu de l'article 93, il est loisible au législateur de déléguer cette compétence également à des juridictions autres que les Cours et tribunaux, il n'est pas obligé pour autant d'en dessaisir ces derniers, laissant ainsi aux parties le choix entre deux procédures.

L'article 3 a pour objet de ne pas obliger les tribunaux siégeant en matière correctionnelle d'ordonner la restitution à l'O. N. P. C. des sommes indûment perçues.

En effet, certains tribunaux, se basant sur la législation pénale, fixent ces sommes *ex æquo et bono* à un montant forfaitaire qui est parfois au-dessus, parfois en dessous des sommes réellement dues.

Enfin, l'article 4 modifie la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence, en ce sens que les contestations qui ont pour objet des droits résultant de l'application de ladite loi, seront tranchées également par les juridictions en matière d'allocations de chômage. Ceci est d'autant plus normal que les allocations accordées par les Fonds de sécurité d'existence sont payées également par le canal de l'O. N. P. C.

D'autre part il y a intérêt à ne pas multiplier outre mesure le nombre de Commissions contentieuses.

Anderzijds meent het Hof van Cassatie dat de door die administratieve commissies gewezen beslissingen geen wettelijke waarde hebben en niet het gezag hebben van gewijsde zaak.

Er valt te vrezen dat de Hoven en Rechtbanken, die uitspraak moeten doen over de door bedoelde commissies genomen beslissingen, zich voortaan op deze rechtspraak zullen beroepen en dat derhalve de terugvordering van ten onrechte ontvangen werkloosheidsuitkeringen onmogelijk zal worden gemaakt.

Einde 1958, nu beliep het bedrag dat door middel van dwangbevel moest worden teruggevorderd 106.798.667,55 frank.

Hieruit blijkt onmiddellijk het belang en de financiële terugslag van het onderhavige ontwerp. De U voorgestelde verklarende wet berust op de bepaling van bedoeld artikel 7 die door de rechtspraak en de rechtsleer wordt gegeven. Zij strekt ertoe de betekenis ervan in het licht te stellen en de draagwijdte ervan te bepalen.

Ten slotte zullen de bepalingen van dit ontwerp eveneens gelden voor de betwistingen die voortvloeien uit de toepassing van de wet van 7 januari 1958 betreffende de Fondsen voor bestaanszekerheid.

Hiermee hebben we de Memorie van Toelichting samengevat met het wetsontwerp dat U ter goedkeuring is voorgelegd, en dat in uw Commissie geen aanleiding gegeven heeft tot een lange bespreking.

Uiteenzetting van de Minister.

In een inleidende uiteenzetting heeft de heer Minister verklaard om welke redenen het werd ingediend.

Deze verklarende wet moet een einde maken aan de meningsverschillen tussen de Raad van State en het Hof van Cassatie.

De organen voor eigenlijke rechtspraak zullen bevoegd worden verklaard inzake werkloosheidsuitkeringen en hun beslissingen zullen gezag van het gewijsde hebben.

Dat is de strekking van het eerste artikel van het ontwerp, waarbij aan de administratieve commissies dit karakter wordt verleend met terugwerkende kracht tot de datum van hun instelling.

Artikel 2 verleent voor de te volgen procedure vrijheid van keuze tussen de administratieve commissies en de gewone rechtbanken.

Met deze bepaling wil men niet afwijken van de artikelen 92 en 93 van de Grondwet, welke de bevoegdheid van de gewone rechtbanken en andere rechtsmachten regelen op het stuk van politiek recht : al staat het de wetgever, op grond van artikel 93, immer vrij die bevoegdheid ook aan andere rechtsmachten dan de Hoven en rechtbanken te verlenen, toch is hij daarom nog niet verplicht ze aan laatstgenoemde te onttrekken, zodat aan partijen de vrije keuze wordt gelaten tussen twee procedures.

Artikel 3 strekt ertoe de in correctionele zaken rechtsprekende rechtbanken niet te verplichten teruggave te bevelen van de ten onrechte geïnde bedragen aan de R. A. W.

Op grond van de strafwetten stellen sommige rechtbanken die teruggaven immers *ex æquo et bono* vast op een forfaitair bedrag, dat nu eens hoger, dan eens lager ligt dan het werkelijk verschuldigde bedrag.

Ten slotte wijzigt artikel 4 de wet van 7 januari 1958 betreffende de Fondsen voor bestaanszekerheid, in die zin dat de geschillen omtrent rechten, welke voortvloeien uit de toepassing van genoemde wet, eveneens zullen worden beslecht door de rechtscollages voor werkloosheidsuitkeringen. Des te normaler is dit, daar de door de Fondsen voor bestaanszekerheid toegekende uitkeringen ook via de R. A. W. worden betaald.

Anderzijds heeft het zijn belang dat de Commissies voor eigenlijke rechtspraak niet uitermate talrijk worden.

Discussion générale.

Un membre estime que ce n'est pas une solution heureuse d'accorder un droit d'option entre deux procédures, à savoir, celle des Commissions de réclamation et de recours et celle des tribunaux ordinaires. Il admet qu'un droit de recours en première instance auprès des juridictions ordinaires soit établi. Il suggère que le droit d'appel s'exerce devant les tribunaux. Il croit que le système tel qu'il est envisagé dans le projet, va créer la confusion et mettre en cause l'unité de jurisprudence déjà si difficile à réaliser en matière de droit social.

D'autre part, la publicité des audiences des Commissions peut être de nature à nuire à l'efficacité de leur travail. En effet si la Commission désire se prononcer après l'examen de chaque cas, il faudra évacuer le local pour lui permettre de délibérer ou bien il faudra tenir en suspens toutes les décisions jusqu'après l'audience. Dans ces conditions les membres de la Commission n'auront plus présents à l'esprit tous les éléments des dossiers qui leur auront été soumis.

En outre la publicité obligatoire peut fournir un motif supplémentaire d'annulation des décisions en appel, au cas où cette publicité n'aurait pas été assurée de façon suffisante. A cet égard la question se pose de savoir quels sont les critères qui valent pour cette publicité : de quelle façon, par exemple, les audiences doivent-elles être annoncées ?

D'autres membres partagent cet avis. C'est une erreur de vouloir introduire la publicité dans ce domaine parce qu'on l'a fait pour les Commissions siégeant en matière de pensions.

Ceci est d'autant plus vrai qu'il s'agit en l'occurrence de commissions composées paritairement et que la publicité n'est pas de nature à favoriser la sérénité et l'objectivité qui doivent régner au cours des audiences.

Ils appuient le point de vue de l'orateur précédent, et affirment que si l'on adopte la publicité pour certaines Commissions, on sera tenu de le faire pour d'autres.

Un membre fait observer que le choix entre deux procédures a été ouvert pour éviter des difficultés d'ordre juridique. Il y a contestation au sujet de la nature des droits sociaux parmi les juristes. Sont-ce des droits civils ou des droits politiques ?

La formule proposée par le Ministre permet de concilier les différents points de vue et d'éviter des conflits de procédure qui pourraient naître au sujet de la compétence des tribunaux et des Commissions contentieuses et qui auraient pour seul effet de retarder davantage la solution parfois urgente de litiges ayant pour objet des cas sociaux et humains.

M. le Ministre partage cet avis. Il fait observer aussi qu'une fois engagés dans une des voies qui leur sont ouvertes, les intéressés sont tenus de la suivre, éventuellement jusqu'au bout.

Il convient en effet de ne pas confondre les compétences, ni de permettre le passage d'une procédure à l'autre.

Enfin il signale que pareille procédure est déjà appliquée en matière de pensions.

En ce qui concerne la publicité des audiences, M. le Ministre fait d'abord observer qu'en fait, hormis les membres des commissions contentieuses, personne n'y assiste. Le seul but du prescrit de la publicité dans le projet actuel est de rester dans la ligne générale de l'organisation de la justice dans notre pays qui entend fournir aux parties intéressées, et plus particulièrement à la défense, le maximum

Algemene beraadslaging.

Een commissielid acht het geen gelukkige oplossing een recht van keuze te verlenen tussen twee rechtsplegingen, namelijk die van de Klachten Commissies, de Commissie van beroep en die van de gewone rechtbanken. Hij aanvaardt dat een recht van beroep bij de gewone rechtbanken wordt ingesteld. Hij stelt voor dat het recht van beroep zou uitgeoefend worden voor de rechtbanken. Hij meent dat het stelsel zoals het in het ontwerp voorkomt verwarring zal stichten en de inzake sociaal recht reeds zo moeilijk te bekomen eenheid van rechtspraak in het gedrang zal brengen.

Anderzijds kan de openbaarheid van de terechtzittingen van de Commissies schaden aan de doelmatigheid van hun werk. Indien de Commissie zich inderdaad wenst uit te spreken na het onderzoek van elk geval, dan zal het lokaal dienen te worden ontruimd opdat zij zou kunnen beraadslagen, of wel zullen alle beslissingen moeten in beraad gehouden worden tot na de terechtzitting. In die omstandigheden zullen de leden van de Commissie alle gegevens van de bundels die hun werden voorgelegd niet meer in het geheugen hebben.

Bovendien kan de verplichte openbaarheid een bijkomende reden tot vernietiging van de beslissingen in beroep zijn, ingeval deze openbaarheid niet op voldoende wijze verzekerd werd. In dit verband rijst de vraag welke de criteria zijn die gelden voor deze openbaarheid : hoe dienen, bij voorbeeld, de terechtzittingen te worden aangekondigd.

Andere leden zijn dezelfde mening toegedaan. Het is verkeerd, op dat gebied de openbaarheid te willen invoeren omdat men zulks gedaan heeft voor de Commissies die zetelen inzake pensioenen.

Dit geldt des te meer, dat het in geval paritair samengestelde Commissies betreft en de openbaarheid de sereniteit en de zakelijkheid, die tijdens de terechtzittingen dienen te heersen, niet zal bevorderen.

Zij steunen het standpunt van de vorige spreker en verklaren dat, indien men de openbaarheid voor sommige Commissies aanvaardt, men dit ook voor andere zal moeten doen.

Een lid betoogt dat de keuze tussen twee rechtsplegingen werd ingevoerd om moeilijkheden van juridische aard te vermijden. Er is onder de juristen betwisting omtrent de aard van de sociale rechten. Zijn het burgerlijke of zijn het politieke rechten ?

De formule door de heer Minister voorgesteld laat toe deze verschillende standpunten te verzoenen en de geschillen inzake rechtspleging te vermijden welke zouden kunnen ontstaan in verband met de bevoegdheid van de rechtbanken en van de Commissies voor geschillen en die tot enig gevolg zouden hebben, dat de soms dringende oplossing van geschillen, die sociale en menselijke gevallen tot voorwerp hebben, nog meer op de lange baan wordt geschoven.

De heer Minister is het hiermee eens en merkt op dat zodra de belanghebbenden gebruik hebben gemaakt van een van de middelen waarover de belanghebbenden beschikken, zij verplicht zijn dit middel tot het einde toe te wenden.

Het is immers zaak de bevoegdheden niet te verwarren en te voorkomen dat men van de ene procedure naar de andere overgaat.

Spreker wijst er voorts op dat deze procedure reeds inzake pensioenen wordt toegepast.

Ten aanzien van de openbaarheid van de terechtzittingen merkt de heer Minister op dat niemand hierop aanwezig is behalve de leden van de commissies voor geschillen. In het onderhavige ontwerp heeft het voorschrijven van de openbaarheid alleen tot doel niet af te wijken van de rechterlijke organisatie van ons land, die ernaar streeft zoveel mogelijk waarborgen te verlenen aan de betrokken partijen en in

de garanties. La majorité des membres des différents groupes politiques appuient le point de vue du Ministre.

Ils sont généralement d'avis que, dans la pratique, il n'y a guère de risques de voir se réaliser les inconvénients que certains membres entrevoient, notamment dans la publicité des audiences.

Il suffit que le principe de la publicité soit sauf, que le local soit accessible aux parties d'abord, aux curieux que les débats pourraient attirer ensuite, mais cette dernière éventualité est très improbable.

D'autre part, s'il y a des curieux, on peut toujours faire évacuer le local d'audience, soit avant chaque délibération, soit vers la fin de la séance.

Enfin M. le Ministre a encore souligné le caractère transitoire de la mesure proposée.

En effet, il importe de mettre fin de toute urgence à une série de conflits actuels en voguant au mieux à travers le labyrinthe de la législation existante.

Il est admis généralement et d'une manière indiscutable qu'il faut revoir tout le système des juridictions du travail et qu'il est urgent de mettre sur pied un système bien ordonné et indépendant des tribunaux ordinaires trouvant ensuite sa place dans notre organisation judiciaire.

Les articles n'ayant pas donné lieu à observation, l'ensemble du projet est adopté par 19 voix et une abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,

A. OLISLAEGER.

Le Président,

J. MARTEL.

het bijzonder aan de verdediging. De meerderheid van de leden der verschillende politieke fracties sluit zich aan bij het standpunt van de heer Minister.

Bedoelde leden menen doorgaans dat er niet te vrezen valt dat zich de bezwaren zullen voordoen die volgens sommige leden aan de openbaarheid van de terechtzittingen zijn verbonden.

Het volstaat dat aan het beginsel van de openbaarheid niet wordt getornd en dat de zaal toegankelijk is voor partijen en voor de nieuwsgierigen die belang stellen in de debatten, doch laatstgenoemd geval is zeer onwaarschijnlijk.

Indien er nieuwsgierigen zijn, kan men trouwens steeds de gerechtszaal doen ontruimen vóór iedere beraadslaging of tegen het einde van de terechtzitting.

Ten slotte wijst de heer Minister op het voorlopig karakter van de voorgestelde maatregel.

Het is immers zaak zo spoedig mogelijk een einde te maken aan de huidige conflicten en daartoe zo behendig mogelijk doorheen de doolhof van de bestaande wetgeving te laveren.

Algemeen wordt aangenomen dat het gehele systeem van de arbeidsrechtbanken moet worden herzien en dat men ten spoedigste een geordend en van de gewone rechtbanken onafhankelijk systeem moet tot stand brengen, dat daarna in onze rechterlijke organisatie kan worden ingeschakeld.

Daar op de artikelen geen aanmerkingen worden gemaakt, wordt het ontwerp in zijn geheel met 19 stemmen en een onthouding aangenomen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,

A. OLISLAEGER.

De Voorzitter,

J. MARTEL.