

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1957-1958.

SÉANCE DU 22 AVRIL 1958.

Projet de loi interprétative des articles 6 et 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En exécution des articles 6 et 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, les arrêtés du Régent des 26 mai 1945 (1) et 21 mars 1949 (2) ont créé et organisé des commissions de réclamations et de recours chargées de régler respectivement les contestations relatives à l'admission des chômeurs au bénéfice des allocations et à l'étendue de leurs droits et celles concernant l'assurance maladie-invalidité.

Par arrêt n° 3809 du 12 décembre 1954 (en cause Collet contre Office national du placement et du chômage et Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale) et n° 5060 du 10 avril 1956 (en cause Luyten contre Commission de recours en matière d'assurance maladie-invalidité, Union nationale des Fédérations des mutualités libérales de Belgique et sa mutualité libérale « Edouard Pecher » à Herenthals), le Conseil d'Etat a estimé que ces commissions étaient des juridictions contentieuses.

(1) Arrêté du Régent du 26 mai 1945 organique de l'Office National du placement et du chômage.

(2) Arrêté du Régent du 21 mars 1949 imposant certaines mesures destinées à prévenir et à sanctionner la fraude et instituant des commissions pour la solution des contestations en matière d'assurance obligatoire en cas de maladie-invalidité.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1957-1958.

VERGADERING VAN 22 APRIL 1958.

Wetsontwerp tot interpretatie van artikelen 6 en 7 van de besluitwet van 28 December 1944, betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

MEMORIE VAN TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

In uitvoering van artikelen 6 en 7 van de besluitwet van 28 December 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, hebben de besluiten van de Regent van 26 Mei 1945 (1) en 21 Maart 1949 (2) klachtencommissies en commissies van beroep opgericht en ingericht, belast respectief met de betwistingen betreffende de toelating van de werklozen tot het genot van de uitkeringen en betreffende de omvang van hun rechten en die aangaande de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Bij arrest n° 3809 van 12 December 1954 (geval Collet tegen de Rijksdienst voor arbeidsbemiddeling en werkloosheid en de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg) en n° 5060 van 10 April 1956 (geval Luyten tegen commissie van beroep inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering, Landsbond van de Liberale Mutualiteiten van België en het Liberaal Ziekenfonds « Eduard Pecher » te Herenthals), heeft de Raad van State geoordeeld dat die commissies rechtscolleges voor eigenlijke rechtspraak zijn.

(1) Organiek besluit van de Regent van 26 Mei 1945 betreffende inrichting van de Rijksdienst voor arbeidsbemiddeling en werkloosheid.

(2) Besluit van de Regent van 21 Maart 1949, waarbij bepaalde maatregelen worden opgelegd ter voorkoming en bestraffing van bedrog en waarbij commissies worden opgericht ter beslechting van betwistingen inzake verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit.

Cette opinion est également partagée par la doctrine (3).

Par contre, par arrêt n° 1757 du 21 décembre 1956 (en cause de l'Etat belge, Ministre des Finances contre Trine Constant), la Cour de Cassation a considéré « que les commissions de réclamation et de recours créées par l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 n'ayant pu tenir dudit arrêté, pouvoir de juridiction contentieuse, les décisions de ces commissions invoquées dans le pourvoi, sont dépourvues de valeur légale et n'ont pas l'autorité de la chose jugée ».

Il est à prévoir que les Cours et Tribunaux, appelés à statuer sur les contestations relatives à l'existence et à l'étendue des droits prétendument lésés par les décisions de ces commissions se rallieront à la jurisprudence de la Cour de Cassation. C'est ainsi, par exemple, qu'en matière de recouvrement, remboursement, récupération d'allocations de chômage, les Cours et Tribunaux saisis d'une opposition à contrainte, pourraient déclarer illégales les décisions des commissions et rendraient ainsi impossible le recouvrement de ces allocations. Or, en 1957, le montant des sommes à recouvrer par voie de contrainte s'élevait à fr. 137.545.748,78.

D'autre part, bien que statuant sur un cas d'espèce, l'arrêt de la Cour de Cassation est de nature à priver les bénéficiaires d'allocations de chômage de la possibilité d'exercer des recours juridictionnels contre les décisions administratives unilatérales des directeurs régionaux.

Or, il n'est pas sain que les contestations que soulèvent ces décisions et qui concernent les droits politiques selon les uns et administratifs selon les autres, ne soient plus susceptibles d'être portées devant des juridictions contentieuses particulièrement spécialisées en matière de droit social, offrant toutes les garanties que les justiciables sont en droit d'exiger et dont les décisions en dernier ressort peuvent être soumises au contrôle du Conseil d'Etat.

De plus, les inconvénients que nous venons d'indiquer peuvent se manifester également, mutatis mutandis, en matière d'assurance maladie-invalidité, étant donné que les commissions de réclamation et de recours sont similaires à celles instituées en matière de chômage.

C'est pourquoi il a paru nécessaire de vous proposer de prendre une loi interprétative des articles 6 et 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. Une loi interprétative qui, conformément à la définition qu'en donne la jurisprudence et la doctrine, doit en dégager le sens, en déterminer la portée et par

Deze opvatting wordt eveneens gedeeld door de rechtsleer (3).

Daarentegen heeft het Hof van Verbreking, bij arrest n° 1757 van 21 December 1956 (geval van de Belgische Staat, Minister van Financiën tegen Trine Constant), geoordeeld « dat, aangezien de klachtencommissies en de commissies van beroep, opgericht bij het besluit van de Regent van 26 Mei 1945, vanwege genoemd besluit de macht voor eigenlijke rechtspraak niet kon bekomen, de beslissingen van die commissies, ingeroepen in het verhaal, geen wettelijke waarde hebben en niet de autoriteit hebben van gewijsde zaak ».

Het is te voorzien dat de Hoven en Rechtbanken welke dienen te oordelen over geschillen betreffende het bestaan en de omvang van rechten welke gezegd door de beslissingen van die commissies werden benadeeld, zich aansluiten bij de rechtspraak van het Hof van Verbreking. Zo zouden bv. de Hoven en Rechtbanken waarbij verzet tegen de dwangbevelen wordt aanhangig gemaakt, inzake inning, terugbetaling en terugvordering van werkloosheidsuitkeringen, de beslissingen van de commissies onwettelijk kunnen verklaren en aldus de terugvordering van die uitkeringen onmogelijk kunnen maken. Welnu, in 1957 belooft het bedrag dat bij dwangbevel moet teruggevorderd worden fr. 137.545.748,78.

Anderdeels is het arrest van het Hof van Beroep, alhoewel het slechts een afzonderlijk geval beoordeelde, van aard om de rechthebbenden op werkloosheidsuitkeringen de mogelijkheid te ontnemen in beroep te gaan tegen de door de gewestelijke directeurs eenzijdig getroffen administratieve beslissingen.

Welnu, het is geen gezonde opvatting dat de betwistingen die door die beslissingen worden in het leven geroepen en die de politieke, volgens de enen, en administratieve, volgens de anderen rechten betreffen, niet kunnen worden gebracht voor de rechtscolleges van eigenlijke rechtspraak, welke inzonderheid gespecialiseerd zijn inzake sociaal recht en alle waarborgen bieden die de rechts-onderhorigen gerechtigd zijn te eisen en waarvan de beslissingen in laatste instantie kunnen onderworpen worden aan de controle van de Raad van State.

Daarenboven kunnen de bezwaren die wij aangeduid hebben eveneens, mutatis mutandis, inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering gelden, aangezien de klachtencommissies en de commissies van beroep gelijkaardig zijn aan die welke inzake werkloosheid werden opgericht.

Daarom is het nodig gebleken U voor te stellen een interpretatieve wet te stemmen voor de artikelen 6 en 7 van de besluitwet van 28 December 1944. Een interpretatieve wet die, overeenkomstig de bepaling welke daarvan door de rechtsleer en de rechtspraak wordt gegeven, de betekenis en de

(3) WIGNY, *Droit administratif*, n° 475 — LES NOVELLES, *Droit social*, tome II, n° 405 — MAST, *Les fondements constitutionnels de la juridiction administrative* — R.J.D.A., 1956, n° 2, page 93, 2^e alinéa.

(3) WIGNY, « *Droit administratif* », n° 475 — LES NOVELLES, « *Droit social* », Deel II, n° 405 — MAST, « *Les fondements constitutionnels de la juridiction administrative* » — R.J.D.A., 1956, n° 2, bladzijde 93, 2^e lid.

voie de conséquence la mesure dans laquelle l'arrêté-loi précité est applicable. Une loi qui fixe, même pour le passé, le sens de l'arrêté-loi interprété dans tous les cas où il doit être appliqué à des litiges non définitivement tranchés.

La loi interprétative des articles 6 et 7 de l'arrêté-loi précité, ayant effet rétroactif, les commissions de réclamation et de recours créées et organisées sur base de ces articles sont réputées contentieuses depuis la date de leur création; leur décisions sont considérées comme ayant valeur légale et l'autorité de la chose jugée.

L'objet du présent projet de loi aurait pu trouver sa solution par l'institution des Tribunaux du travail. La Chambre des Représentants est saisie actuellement de diverses propositions de loi tendant à instituer ces juridictions, notamment les propositions de loi de M. le Représentant Major (Chambre, session extraordinaire de 1954, n° 86), de M. le Représentant Lahaye, Chambre, session de 1954-1955, n° 143) et de M. le Représentant Degrijse (Chambre, session de 1954-1955, n° 161).

Ces diverses propositions sont soumises à l'examen minutieux et attentif de la Commission du travail de la Chambre des Représentants. Cependant, les travaux de cette commission ne sont pas encore terminés. Aussi a-t-il paru nécessaire de présenter le présent projet de loi. La solution qu'il préconise sera, selon toute vraisemblance, provisoire; il est en effet permis de croire que les juridictions du travail seront bientôt instituées.

Tel est, Mesdames, Messieurs, l'objet du projet de loi que le Gouvernement a l'honneur de soumettre à vos délibérations.

*Le Ministre du Travail
et de la Prévoyance Sociale,*

draagwijdte ervan moet bepalen en bijgevolg de mate waarin voornoemde besluitwet toepasselijk is. Een wet die, zelfs voor het verleden, de betekenis van de geïnterpreteerde besluitwet vastlegt voor alle gevallen waarin zij moet worden toegepast op geschillen welke nog niet definitief werden beslecht.

Aangezien de wet tot interpretatie van artikelen 6 en 7 van voornoemde besluitwet terugwerkende kracht bezit, worden de klachtencommissies en de commissies van beroep welke op grondslag van die artikelen werden opgericht en ingericht, beschouwd als rechtscolleges van eigenlijke rechtspraak, sinds de datum van hun oprichting; hun beslissingen worden beschouwd als hebbende wettelijke waarde en kracht van gewijsde.

Wat dit wetsontwerp beoogt had een oplossing kunnen krijgen door de instelling der Arbeids-gerechten. Bij de Kamers der Volksvertegenwoordigers zijn thans diverse wetsvoorstellen aanhangig, strekkend tot oprichting dezer gerechten, namelijk: de wetsvoorstellen van de h. Volksvertegenwoordiger Major (Kamer, buitengewone zitting 1954, n° 86), van de h. Volksvertegenwoordiger Lahaye (Kamer zitting 1954-1955, n° 143) en van de h. Volksvertegenwoordiger Degrijse (Kamer, zitting 1954-1955, n° 161).

Deze diverse voorstellen worden aandachtig onderzocht door de Commissie van Arbeid van de Kamer der Volksvertegenwoordigers. Het werk van deze commissie is echter nog niet ten einde. Het is zodoende noodzakelijk gebleken dit wetsontwerp neer te leggen. De oplossing waarin wordt voorzien zal hoogstwaarschijnlijk voorlopig zijn; men mag zich inderdaad verwachten aan een spoedige oprichting van de arbeidsgerechten.

Dit is, Mevrouwen, Mijne Heren, het doel van het wetsontwerp dat de Regering de eer heeft aan uw beraadslaging voor te leggen.

*De Minister van Arbeid
en Sociale Voorzorg.*

LÉON-ELI TROCLET.

Projet de loi interprétative des articles 6 et 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

BAUDOUIN,

ROI DES BELGES,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER.

Les articles 6 et 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifiés par les lois des 14 juillet 1951 et 14 juillet 1955, sont interprétés en ce sens qu'ils ont donné au Roi le pouvoir de créer et d'organiser des juridictions contentieuses en matière de chômage et d'assurance maladie-invalidité.

Ont dès lors pouvoir de juridiction contentieuse depuis leur création :

1^o les commissions de réclamation et de recours instituées par l'arrêté du Régent du 26 mai 1945, organique de l'Office national du placement et du chômage;

2^o les commissions de réclamation et de recours instituées par l'arrêté du Régent du 21 mars 1949 imposant certaines mesures destinées à prévenir et à sanctionner la fraude et instituant des commissions pour la solution des contestations en matière d'assurance obligatoire en cas de maladie ou d'invalidité.

Leurs décisions ont l'autorité de la chose jugée.

ART. 2.

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Donné à Bruxelles, le 16 avril 1958.

Wetsontwerp tot interpretatie van artikelen 6 en 7 van de besluitwet van 28 December 1944, betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

BOUDEWIJN,

KONING DER BELGEN,

Aan allen, tegenwoordigen en toekomstenden, HEIL.

Op voordracht van Onze Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ.

Onze Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg is gelast in Onze naam, bij de Wetgevende Kamers het wetsontwerp in te dienen, waarvan de tekst volgt :

ARTIKEL ÉÉN.

De artikelen 6 en 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, gewijzigd bij de wetten van 14 juli 1951 en 14 juli 1955, worden in die zin geïnterpreteerd, dat zij aan de Koning bevoegdheid hebben gegeven tot het instellen en inrichten van organen belast met eigenlijke rechtspraak inzake werkloosheid en verzekering tegen ziekte en invaliditeit.

Bevoegd tot eigenlijke rechtspraak zijn derhalve sedert hun instelling :

1^o de klachtencommissies en commissie van beroep, ingesteld bij het besluit van de Regent van 26 mei 1945, betreffende de inrichting van de Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling en werkloosheid;

2^o de klachtencommissies en commissie van beroep ingesteld bij het besluit van de Regent van 21 maart 1949, waarbij bepaalde maatregelen worden opgelegd ter voorkoming en bestraffing van bedrog en waarbij commissies worden opgericht ter beslechting van betwistingen inzake verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit.

Aan hun beslissingen is gezag van het gewijsde verbonden.

ART. 2.

Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt.

Gegeven te Brussel, 16 April 1958.

BAUDOUIN.

Par le Roi :
*Le Ministre du Travail et de la
Prévoyance Sociale,*

Van Koningswege :
*De Minister van Arbeid en
Sociale Voorzorg,*

Léon-Eli TROCLET.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, le 8 avril 1958, d'une amende d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi « interprétative des articles 6 et 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs », a donné le 10 avril 1958 l'avis suivant :

L'avant-projet entend interpréter par voie d'autorité les articles 6 et 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en ce sens qu'ils ont donné au Roi le pouvoir de créer et d'organiser des juridictions contentieuses en matière de chômage et d'assurance-maladie-invalidité.

Les Commissions instituées par le Roi en vertu de ces articles devront donc être considérées comme ayant compétence et ayant toujours eu compétence pour statuer sur les contestations en matière de chômage et d'assurance maladie-invalidité. Ainsi que le souligne l'exposé des motifs, en conformité d'ailleurs avec la doctrine et la jurisprudence, l'avant-projet restera néanmoins sans effet sur les litiges définitivement tranchés.

* *

Pour le surplus, l'avant-projet n'appelle que les observations suivantes :

Dans la version néerlandaise de la formule de présentation, il convient de lire « Wetgevende Kamers » au lieu de « wetgevende kamer ».

Dans la même version, la dernière phrase de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, serait mieux rédigée comme suit :

« ..., dat zij aan de Koning bevoegdheid hebben gegeven tot het instellen en inrichten van organen belast met eigenlijke rechtspraak inzake werkloosheid en verzekering tegen ziekte en invaliditeit. »

Les alinéas 2 et 3 de l'article 1^{er} ne comportent aucune disposition qui ne soit déjà contenue dans la règle énoncée à l'alinéa 1^{er}; ils se bornent à faire ressortir les conséquences de cette règle.

Le texte suivant serait en conséquence plus adéquat :

« Ont dès lors pouvoir de juridiction contentieuse depuis leur création :

» 1^o les Commissions de réclamation et de recours ... (la suite comme au projet)...;

» 2^o les Commissions de réclamation et de recours... (la suite comme au projet)... »

A l'alinéa 3 du même article, les mots « valeur légale », dont on n'aperçoit pas la signification, sont superflus et peuvent être omis.

Ce troisième alinéa serait mieux rédigé comme suit :

« Leurs décisions ont l'autorité de la chose jugée. »

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 8 April 1958 door de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet « tot interpretatie van artikelen 6 en 7 van de besluitwet van 28 December 1944, betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders », heeft de 10 April 1958 het volgende advies gegeven :

Het voorontwerp wil aan de artikelen 6 en 7 van de besluitwet van 28 December 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders een authentieke uitlegging geven, en wel in die zin dat zij aan de Koning bevoegdheid hebben gegeven tot het instellen en inrichten van organen belast met eigenlijke rechtspraak inzake werkloosheid en verzekering tegen ziekte en invaliditeit.

De door de Koning op grond van genoemde artikelen ingestelde Commissies moeten derhalve worden geacht bevoegd te zijn en steeds bevoegd te zijn geweest om uitspraak te doen over geschillen inzake werkloosheid en verzekering tegen ziekte en invaliditeit. Zoals de memorie van toelichting in overeenstemming met de rechtsleer en de rechtspraak er op wijst, zal het voorontwerp echter geen uitwerking hebben wat de reeds definitief beslechte geschillen betreft.

* *

Voor het overige zijn bij het voorontwerp slechts volgende opmerkingen te maken :

In het indieningsformulier leze men « Wetgevende Kamers » in plaats van « wetgevende kamer ».

De laatste zin van artikel 1, eerste lid, zou beter luiden als volgt :

« ..., dat zij aan de Koning bevoegdheid hebben gegeven tot het instellen en inrichten van organen belast met eigenlijke rechtspraak inzake werkloosheid en verzekering tegen ziekte en invaliditeit. »

Het tweede en derde lid van artikel 1 bevatten geen voorschrift dat niet reeds vervat is in de bij het eerste lid gestelde regel; zij bepalen zich er toe het gevolg van die regel te doen uitkomen.

Dit zou duidelijker blijken uit volgende lezing :

« Bevoegd tot eigenlijke rechtspraak zijn derhalve sedert hun instelling :

» 1^o de klachtencommissies en Commissie van beroep... (verder zoals in het ontwerp)...;

» 2^o de klachtencommissies en Commissie van beroep... (verder zoals in het ontwerp)... »

In artikel 1, derde lid, zouden bovendien de woorden « wettelijke waarde », waarvan de betekenis niet duidelijk is en die alleszins overbodig zijn, best wegvallen.

Men leze dit derde lid als volgt :

« Aan hun beslissingen is gezag van het gewijsde verbonden. »

La chambre était composée de :

MM. J. SUETENS, premier-président; G. VAN BUNNEN et K. MEES, conseillers d'Etat; L. FREDERICQ et F. DUCHENE, assesseurs de la section de législation; M^{me} J. DE KOSTER, greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SUETENS.

Le rapport a été présenté par M. L. DUCHATELET, substitut.

Le Greffier, — De Griffier,

(s.)
(get.) J. DE KOSTER.

Pour expédition délivrée au Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale.

Le 11 avril 1958.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

De kamer was samengesteld uit :

De hh. J. SUETENS, eerste-voorzitter; G. VAN BUNNEN en K. MEES, raadsheren van State; L. FREDERICQ en F. DUCHENE, bijzitters van de afdeling wetgeving; Mevr. J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de h. J. SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de h. L. DUCHATELET, substituut.

Le Président, — De Voorzitter,

(s.)
(get.) J. SUETENS.

Voor uitgifte afgeleverd aan de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg.

De 11^e April 1958.

De Griffier van de Raad van State,

R. DECKMYN.