

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 19 JUILLET 1927

Rapport de la Commission de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance Sociale, chargée de l'examen du Projet de Loi tendant à l'insertion, dans les cahiers des charges des entreprises de l'Etat, d'une clause relative à l'octroi des allocations familiales.

(Voir les n°s 185, 380 (session de 1925-1926), 258 (session de 1926-1927) et les *Annales parlementaires de la Chambre des Représentants*, séances des 9, 16, 22, 29 et 30 juin 1927, et le n° 162 du Sénat.)

Présents : MM. HUBERT, président; BAECK, CARPENTIER, DEMOULIN, EYLENBOSCH, HENRICOT, JAUNIAUX, MERTENS, MOLET, MOYERSOEN, SIMONIS, SOLAU, VAN BELLE, VAN COILLIE, VAN ROOSBROECK et RUTTEN, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Le Sénat n'attend pas que nous lui exposions toutes les considérations d'ordre moral, économique et social qui justifient l'octroi d'allocations familiales. Il ne désire pas que nous nous attardions à décrire le mécanisme des nombreuses caisses de compensation fondées en Belgique et à l'étranger.

Les « Développements » de la proposition de M. Carton de Wiart, les rapports déposés au nom de la Section centrale par M. Rubbens, le 31 mai 1924, et par M. Van Isacker, le 2 juillet 1926, ainsi que les *Annales parlementaires* des 9, 16, 22 et 29 juin 1927, relatant les discussions de la Chambre, et enfin le livre du R. P. Fallon sur *Les Allocations familiales en Belgique et en France*, contiennent une documentation indispensable, mais dont nous devons nous borner à indiquer les données essentielles.

N'ayant aucune envie de fournir de la copie à ceux qui se plaignent de la confection vicieuse de nos lois, votre rapporteur se crut obligé, dès la première réunion de la Commission, de

faire des réserves au sujet des trop nombreux amendements insérés au dernier moment dans le texte proposé par la Section centrale de la Chambre. A différentes reprises, des députés, constatant qu'il ne leur était pas possible d'apprécier sur-le-champ les textes nouveaux qu'on leur soumettait, ont demandé de pouvoir réfléchir jusqu'au second vote. Le Ministre de l'Industrie et du Travail crut même devoir déclarer qu'il ne voulait pas « dissimuler à la Chambre que le Gouvernement, comme tel, n'avait pas eu l'occasion ni le temps de se préoccuper des détails du projet » (1). C'est à peine s'il put faire revoir les textes adoptés en première lecture « par des fonctionnaires compétents et des juristes connaissant particulièrement cette matière » (2). Mais ceux-ci à leur tour furent obligés de travailler hâtivement.

Cependant, votre rapporteur estima d'abord, avec la majorité des membres de la Commission, que malgré ces

(1) *Ann. parl.* 16 juin 1927, p. 1753, col. 1.

(2) *Ann. parl.* 29 juin 1927, p. 1899, col. 2.

lacunes, il ne serait pas opportun 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. Aussi bien, la loi actuelle, tout le monde le reconnaît, n'est qu'une étape vers la généralisation successive du régime des allocations familiales. Mais une étude approfondie du texte de la loi, tout en nous amenant à constater l'exagération de nombreuses critiques, nous a fait conclure à la nécessité d'y introduire des modifications. Quant aux malentendus qui suscitèrent d'assez vives polémiques, nous espérons les dissiper par les explications qui vont suivre.

Nous tenons à remercier M. le directeur général Hector Mavaut, qui nous a fourni avec autant d'empressement que de compétence, de multiples précisions indispensables à l'exacte interprétation des textes.

* * *

Deux membres de la Commission, quoique partisans résolu du système des allocations familiales, ont tenu à marquer leur opposition au principe de l'obligation qui est à la base du projet. Ils affirment que le législateur ne peut invoquer aucun titre juridique pour imposer aux industriels des charges qui ne dérivent pas du contrat de travail, et dont le bénéficiaire direct n'est pas l'ouvrier qui est à leur service, mais sa famille.

En droit, on rémunère un travail et on indemnise pour une charge résultant du travail, mais non pour une charge ne provenant pas du travail. Toutes les

dépenses imposées à l'industriel sans contre-partie n'aboutissent qu'à augmenter le prix de revient et à handicaper notre industrie sur le marché international. Ne serait-il pas plus raisonnable de chercher les fonds nécessaires aux allocations familiales dans un impôt spécial dont seraient grevés les célibataires et les familles sans enfant ?

Enfin n'est-il pas déplaisant de recourir à la contrainte légale au moment où l'initiative privée fait preuve à la fois de bonne volonté et de compétence, ainsi que le démontrent l'extension sans cesse croissante du régime des allocations et l'augmentation progressive du taux des sommes allouées ?

La majorité de votre Commission n'a pas partagé cette façon de voir, pour des motifs d'ordre théorique et d'ordre pratique.

Elle estime que les exigences du droit social et de l'équité justifient le recours à l'intervention législative. Certes, on pourrait prétendre en droit strict que le patron paie le travail fourni et non le travailleur. Mais le travail n'est pas séparable du travailleur, et le travailleur-type qui a le plus de droit à la sollicitude du législateur n'est pas le célibataire, mais le père de famille. Du point de vue que nous envisageons ici, ce père de famille ne doit pas être disjoint de sa femme et de ses enfants, car il forme avec eux cette cellule sociale dont l'homogénéité et le développement normal peuvent seuls assurer l'avenir et la prospérité de l'industrie et de la Nation. Les industriels disparaissent, mais l'industrie reste, et en tant que représentants de l'industrie, les chefs d'entreprises doivent s'intéresser à l'avenir comme au présent. Faut-il rappeler, une fois de plus, que les statistiques officielles de la natalité révèlent, en Wallonie surtout, une situation alarmante et qui ne peut laisser indifférent aucun Belge soucieux de l'avenir du pays ! C'est pourquoi l'intérêt général et le bien commun, qui dictent son devoir au législateur, lui prescrivent de prendre les mesures néces-

saires à la protection efficace des familles nombreuses.

Le Comité d'études des allocations familiales (1) nous a donné les chiffres de la progression rapide du régime des allocations familiales en Belgique. Ces chiffres démontrent que les nombreuses entreprises ne possédant pas encore de caisses de compensation sont surtout des entreprises d'importance moyenne ou modeste, qui mettent toujours plus de temps que les autres à s'adapter aux changements d'ordre social comme aux progrès d'ordre technique. Nous disons : surtout, parce que nous n'ignorons pas que certaines Caisses de compensation, notamment celle du bâtiment et des travaux publics, comptent parmi leurs affiliés de nombreux petits patrons. Il n'en reste pas moins certain que, sans obligation, nous nous trouverions placés longtemps encore devant ce dilemme pénible : des allocations jugées nécessaires à l'entretien des familles nombreuses seraient données aux uns et refusées aux autres, suivant qu'ils sont occupés dans la grande ou dans la petite industrie.

La Fédération nationale belge du bâtiment et des travaux publics, — fédération patronale, — dans une note résumée par M. Carton de Wiart et reproduite dans le rapport de la Section centrale, s'exprime comme suit : « L'entrepreneur qui n'est pas associé à une caisse de compensation fait souvent le calcul égoïste de l'économie qu'il réalise en ne désignant ou en n'embauchant pour le travail dont il a l'adjudication, que des ouvriers dépourvus de charges de famille. En majorant de 2 p. c. les offres des soumissionnaires non-associés aux caisses pour la comparaison des prix de soumission, ainsi que nous avons d'abord songé à le faire, on ne fait donc que rétablir en partie seulement l'équilibre entre des soumissionnaires dont les uns ont fait preuve d'un esprit social généreux à la différence des autres. »

(1) Société sans but lucratif, dirigée par des industriels, délégués de *Caisses de compensation*. (Annexe au *Moniteur*, 26 août 1925.)

Certes, nous voulons croire que ces derniers ne sont pas nombreux, mais il suffit qu'ils existent pour que soient justifiées les précautions prises par le législateur.

Toutes nos provinces et toutes nos grandes communes imposent les allocations familiales aux adjudicataires de travaux publics travaillant pour elles. Se concevrait-il que l'Etat hésitât davantage à en faire autant ?

M. l'ingénieur Grafé, secrétaire de la Caisse nationale des allocations familiales du bâtiment et des travaux publics, le fait observer avec raison, dans une étude citée à la Chambre par M. Brutsaert :

« L'entrepreneur adjudicataire passe momentanément avec tout son personnel au service de l'administration qui conçoit, surveille et dirige le travail. Il apparaît dès lors légitime que cette administration qui, en outre du traitement, alloue à son personnel employé ou ouvrier des allocations familiales, entende faire bénéficier d'un régime analogue les ouvriers et employés qui travaillent temporairement pour son compte. »

Enfin, qui ne voit dans quelle situation embarrassante se trouveraient beaucoup d'entrepreneurs si l'obligation était rejetée ! Un grand nombre d'entre eux sont adjudicataires à la fois de travaux pour l'Etat et de travaux pour les provinces, pour les communes ou pour des administrations publiques. Supposons, avec le rapporteur M. Van Isacker, que l'Etat n'uniformise pas les clauses à inscrire dans les cahiers des charges, et « pose à l'agrément d'autres conditions que celles des provinces et des communes. Les adjudicataires cependant ne peuvent faire partie que d'une seule caisse et devront alors, ou bien renoncer aux travaux de l'Etat ou bien à ceux des communes et des provinces, parce que les statuts des caisses de compensation devront réunir d'autres conditions, selon qu'il s'agisse de l'Etat ou des provinces et communes ».

L'unification des caisses s'impose dès lors pour les pouvoirs publics.

* * *

Nul n'ignore que la plupart des dirigeants des organisations ouvrières socialistes ont marqué leur opposition, tantôt à l'application non-généralisée des allocations familiales, tantôt et plus souvent, à certaines stipulations des règlements patronaux inconciliables avec le respect de la liberté syndicale. D'autre part, les dirigeants des organisations ouvrières chrétiennes, ralliés dès le début au régime des allocations familiales, n'admettent pas davantage que l'octroi des allocations puisse servir d'occasion ou de prétexte pour user de représailles, par la privation de ressources escomptées, contre les ouvriers revendiquant des droits qui leur sont reconnus par la loi. Nous devons noter cependant que ceux qui s'en plainquirent à la Chambre ne nous apportèrent de précisions qu'au sujet d'une caisse de compensation établie par des industriels du Nord de la France.

Aucun membre de votre Commission de l'Industrie et du Travail n'a cru cette fois devoir s'arrêter à des objections de cette nature.

Nous croyons pouvoir en conclure que nos collègues socialistes, tout en se prononçant nettement en faveur du projet évidemment plus ample et plus catégorique de M. Delvigne, estiment suffisantes, au moins provisoirement, les garanties données par l'article 14.

Il ne nous reste dès lors qu'à passer à l'examen des articles.

* * *

Article premier. — Cet article contient l'énumération limitative des adjudicataires auxquels la loi est applicable de plein droit, et de ceux auxquels elle peut être appliquée par arrêté royal.

Appartiennent à la première catégorie : a) les adjudicataires et les sous-traitants de travaux pour l'Etat, pour

les provinces et pour les communes; b) les industriels fournisseurs pour le compte de l'Etat, des provinces et des communes; c) les concessionnaires d'un service public.

Relèvent de la seconde catégorie : les industriels et entrepreneurs adjudicataires de travaux ou de fournitures pour établissements publics et institutions d'utilité publique.

Qu'il s'agisse de la première ou de la seconde catégorie, le bénéfice de l'application de la loi doit s'étendre à tous les ouvriers et à tous les employés de l'entreprise, même à ceux qui ne travaillent pas directement pour l'Etat, pour les provinces ou pour les communes.

Toutefois, les industriels adjudicataires de fournitures ne sont soumis à la loi que si la fourniture est d'un import de 50.000 francs au moins.

Sont assimilés aux adjudicataires des deux catégories précitées, tous ceux qui exécutent des travaux subsidiés par les administrations mentionnées dans cet article.

Le dernier paragraphe stipule qu'un arrêté royal pourra déterminer une majoration, pour la comparaison des offres, aux soumissions et prix émanant d'entreprises établies à l'étranger. Mais l'arrêté ne visera naturellement que les entreprises dont le personnel ne jouit pas d'allocations familiales, ou n'en touche que « dans une mesure et dans des conditions moins favorables que celles que prévoit la présente loi ».

* * *

Un membre de votre Commission a demandé si, en tout état de cause, tous les ouvriers occupés par les soumissionnaires doivent bénéficier de la loi, même lorsqu'ils sont occupés à un travail spécial n'intéressant que l'industrie privée, ou lorsque l'objet acheté par l'Etat a été fabriqué longtemps d'avance.

La réponse est affirmative. Le texte de l'avant-dernier alinéa et les déclarations formelles du Ministre de l'Industrie

et du Travail ne laissent aucun doute à ce sujet. L'avant-dernier alinéa fut proposé par le Gouvernement sous forme d'amendement, afin, déclara le Ministre, « d'éviter toute équivoque et d'empêcher que l'on essaie de faire un départ, parmi les ouvriers, entre ceux qui collaborent à un travail ou à une fourniture pour le compte de l'Etat et les ouvriers de la même entreprise qui n'y collaborent pas ». (Séance du 29 juin 1927, *Ann. parl.*, page 1891, colonne 2.)

Un autre membre de la Commission voudrait qu'on autorisât les usines comptant au moins mille ouvriers, à établir une caisse privée d'allocations familiales, qui serait évidemment soumise au même titre que les caisses de compensation, aux diverses stipulations de la loi.

Le texte du projet voté par la Chambre ne le permet évidemment pas, et la majorité de la Commission ne désire pas le modifier sur ce point.

Autre question d'un membre de la Commission : Ne devra-t-on pas faire partie d'une caisse de compensation pour pouvoir être admis à soumissionner ?

L'affiliation à une caisse de compensation n'est obligatoire qu'à partir du jour où commencent les travaux sur lesquels a porté l'adjudication.

* * *

Efforçons-nous maintenant de serrer d'aussi près que possible la signification précise des textes.

Quelles sont les fournitures visées à l'alinéa 2 ?

Il n'était pas question de fournitures dans le projet primitif. Celles-ci furent prévues dans un amendement déposé par le Gouvernement à la demande de la Chambre.

Il s'agit exclusivement de fournitures faites par des industriels, à l'exception de celles d'un import inférieur à 50,000 francs. La loi ne s'applique donc pas aux fournitures faites par des commerçants ou par des agriculteurs.

Signalons ici une observation qui nous est transmise par le Comité d'études des allocations familiales :

« Les caisses de compensation estiment que cette extension (celle de l'alinéa 2), n'est ni nécessaire ni justifiée; chacun sait qu'elles désirent la généralisation complète du régime des allocations familiales et qu'elles ne négligent aucun effort pour obtenir ces résultats; mais elles sont convaincues de pouvoir y aboutir sans créer l'obligation, même sous cette forme indirecte; l'extension progressive du régime des allocations familiales dans le passé le démontre à suffisance.

» La proposition primitive se justifiait en ce sens qu'un entrepreneur travaillant pour l'Etat met en réalité ses ouvriers au service de celui-ci : il y a louage d'ouvrage. Lorsqu'il s'agit de fournitures ce n'est plus le cas, et il est à craindre que l'Etat, en imposant des clauses de cette sorte à toutes les industries susceptibles de recevoir des commandes des pouvoirs publics, ne crée un précédent dangereux en ce qui concerne les barèmes de salaires. Nous concluons à maintenir à la proposition de M. le Ministre Carton de Wiart sa portée primitive, c'est-à-dire à exclure ce qui concerne les fournitures. »

Ces observations appellent une mise au point.

Il n'y a pas de louage d'ouvrage entre l'Etat et les ouvriers de l'entrepreneur qui travaille pour l'Etat. Il n'y a de nouveau contrat qu'entre l'Etat et l'entrepreneur. C'est le contrat des devis et marchés prévu par l'article 1779 du Code civil, et il ne modifie en rien la convention conclue par l'entrepreneur avec ses ouvriers. Entre l'Etat et les ouvriers de l'entrepreneur, il n'existe donc, dans l'espèce, aucun lien de droit.

Et qu'on ne nous objecte pas qu'en fait tout se passe comme si l'entrepreneur mettait ses ouvriers à la disposition de l'Etat, et que la citation empruntée plus haut à M. l'ingénieur Grafé semble confirmer cette façon de voir.

En fait comme en droit, les ouvriers sont tenus d'obéir avant tout à l'entrepreneur qui est leur patron, et non pas au client de leur entrepreneur, peu importe que ce client soit l'Etat ou un particulier.

Et puis, l'application prévue par le projet est basée sur des raisons d'ordre social et national, à l'égard desquelles il n'y a vraiment pas lieu d'établir une distinction entre des industriels exécutant des travaux pour l'Etat et des industriels acceptant de lui des commandes importantes.

Le précédent dangereux qu'appréhende le Comité d'études ne peut guère être que l'inscription dans les cahiers de charge du minimum de salaire déjà obligatoire pour les entrepreneurs de travaux publics qui sont au service de l'Etat, des provinces et des communes.

S'il est légitime d'imposer le minimum de salaire à ces derniers, il n'est pas moins équitable de l'imposer aux industriels travaillant dans leur usine pour compte des pouvoirs publics.

* * *

Quels sont les sous-traitants dont parle l'alinéa 3 ?

Ce sont tous ceux qui effectuent un travail quelconque pour le compte d'un adjudicataire de travaux pour l'Etat, la province, les communes, ou les entreprises concessionnaires d'un service public, et qui exécutent une partie de l'entreprise au lieu et place de l'entrepreneur.

On ne peut prétendre qu'un commerçant qui a livré une marchandise à un industriel, fournisseur de l'Etat, soit transformé du même coup en chef d'entreprise. Le titre même du projet de loi indique clairement qu'il s'agit ici d'entreprises et non d'une simple opération de vente. Le fournisseur d'un fournisseur n'est donc considéré comme sous-traitant que s'il est un industriel exécutant lui-même une partie de l'entreprise au lieu et place du fournisseur principal.

Précisons par quelques exemples :

Ne tombent pas sous l'application de la loi les industriels qui livrent des briques, du ciment ou des poutrelles à un entrepreneur travaillant pour compte de l'Etat. L'Etat ne leur passe aucune commande et ils sont simplement les fournisseurs de l'entrepreneur.

Tombent sous l'application de la loi les firmes chargées par l'entrepreneur des travaux de terrassement, de carrelage, de menuiserie, etc.

Pour prévenir tout malentendu, nous avons d'abord pensé proposer à cet alinéa 3 la suppression des mots « ou au fournisseur » ; mais, réflexion faite, il importe de les maintenir : Voici un tissage qui a obtenu de l'Etat, des provinces, ou des communes une commande importante. Le filateur à qui il achète son fil n'est évidemment pas un sous-traitant. On ne peut en dire autant du tisseur auquel le bénéficiaire de la commande aurait passé une partie des travaux à faire. Ce dernier exécute une partie de la commande en lieu et place du fournisseur principal.

Il peut donc y avoir des sous-traitants quand il s'agit de fournitures aussi bien que lorsqu'il s'agit de travaux.

Un membre de la Commission nous écrit :

« Comment résoudre le cas suivant : Les charbonnages, pour la vente de leurs produits, se réunissent en comptoir de vente. Cet organisme est donc exclusivement commerçant, et pourtant, les sous-traitants, les charbonnages, sont en l'occurrence des industriels. Ceux-ci sont-ils assujettis à la loi ? Non, et pourtant le charbonnage qui fournira directement ses combustibles aux pouvoirs publics sera, au contraire, soumis à la loi ».

Quand des industriels se concertent pour centraliser la vente de leurs produits, leur comptoir de vente doit être considéré dans l'espèce comme un intermédiaire qui ne transforme pas l'industriel adjudicataire en un commerçant

à qui la loi ne serait pas applicable. Le comptoir de vente constitue en réalité une agence des industriels qui l'ont fondé. Mais les commerçants indépendants des producteurs, c'est-à-dire achetant et vendant pour leur compte, à leurs risques et périls, ne tombent pas sous l'application de la loi.

Le texte ne contient aucune distinction ni aucune restriction dont pourraient se prévaloir les concessionnaires des services publics. Toutes les compagnies concessionnaires sont donc tenues par la loi « lorsqu'elles font des commandes ou procèdent à des adjudications, d'imposer à leurs fournisseurs et à leur soumissionnaires à elles, l'affiliation aux caisses pour allocations familiales. » Il faut aussi qu'elles paient elles-mêmes ces allocations familiales à leur propre personnel. (Cfr. la déclaration de M. Carton de Wiart en séance du 29 juin 1927, *Ann. parl.*, page 1893.)

Il résulte d'ailleurs de toutes les déclarations faites au cours des discussions à la Chambre, que celle-ci s'est efforcée constamment d'étendre le plus possible le champ d'action de la loi.

* *

Quels sont les établissements publics et institutions d'utilité publique visés par l'alinéa 5 ?

L'alinéa 4 parle d'entreprises concessionnaires d'un service public et l'alinéa 5 d'établissements publics et d'institutions d'utilité publique. Un membre de la Commission nous a demandé, afin de prévenir tout malentendu, de préciser le plus exactement possible le sens de ces trois dénominations.

Par entreprise concessionnaire d'un service public, il faut entendre, par exemple, les entreprises de chemins de fer concédés, de tramways, de distribution d'eau, de gaz, d'électricité, etc. Ce sont des entreprises privées nettement distinctes des établissements publics ou des institutions d'utilité publique qui

sont reconnus et investis de la personification civile par une loi spéciale.

Mais il est beaucoup plus malaisé de définir exactement les deux autres organismes.

A la Chambre, le Ministre de l'Industrie et du Travail a déclaré que la loi ne leur serait appliquée que par voie d'arrêté royal, parce qu'il n'y a pas d'accord parmi les juristes sur la définition des mots « établissements publics et institutions d'utilité publique ».

Le Rapporteur fut du même avis, et aucune explication ne fut demandée. (Cfr. séance du 16 juin 1927. *Ann. parl.*, page 1777.)

Les deux dénominations d'établissement public et d'établissements d'utilité publique sont fréquemment confondues et prises l'une pour l'autre dans les textes de loi. Les auteurs de droit administratif ne sont entièrement d'accord ni sur la définition exacte des deux termes, ni sur la nomenclature des institutions à classer sous l'une ou l'autre de ces dénominations. (Cfr. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*; Les *Pandectes belges*; ORBAN, *Manuel de droit administratif*; CAPART, *Droit administratif élémentaire*; aux mots : établissements publics).

Un spécialiste que nous avons consulté estime que trois caractères sont communs aux établissements publics et aux institutions d'utilité publique :

1° Ils intéressent directement ou indirectement la collectivité ;

2° Ils existent en vertu d'une loi spéciale et jouissent de la personnalité civile ;

3° Ils sont, dans une certaine mesure, soumis à l'autorité et au contrôle des pouvoirs publics.

Ce qui les distingue, c'est que les établissements publics apparaissent comme des administrations publiques, tandis que les établissements ou institutions d'utilité publique ne sont en somme que des œuvres, des sociétés, des associations, des groupements auxquels le

législateur a reconnu un caractère d'utilité publique.

Reste alors la difficulté d'établir sur quoi il faudra se baser pour considérer tel ou tel établissement comme une administration publique et tel autre comme une institution présentant simplement un caractère d'utilité publique.

Pourquoi, par exemple, les monts-de-piété, les bourses d'études, les séminaires sont-ils des administrations publiques, et pourquoi la Banque Nationale, la Société nationale des Chemins de fer belges, la Caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail, le banc d'épreuves, etc., n'en constituent-ils pas ?

Pour la Banque Nationale et pour la Société nationale des Chemins de fer belges, il n'y a aucune difficulté, puisque l'une et l'autre de ces institutions constituent des sociétés et qu'une société n'est évidemment pas une administration publique.

La question est plus délicate dans les autres cas. Nous convenons que les monts-de-piété, les bourses d'études, les séminaires, qui sont des établissements publics, auraient pu être aussi des œuvres d'utilité publique; par contre, la caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail, le banc d'épreuves pourraient être des administrations publiques.

Nous pensons qu'il y a lieu de tenir compte surtout de la volonté du législateur et de l'angle sous lequel il a considéré chaque genre d'établissement.

A défaut d'une déclaration claire et formelle, faite par le législateur lui-même dans les travaux préparatoires ou au cours des discussions, il convient de prendre en considération avant tout le genre d'appui matériel donné à l'établissement ou à l'institution par les pouvoirs publics.

En général, les pouvoirs publics supportent tous les frais des établissements publics, sinon en ordre principal, du moins en ordre subsidiaire. C'est le cas pour les bureaux de bienfaisance, les

hospices civils, les fabriques d'église, les universités de l'Etat, etc.

Il arrive cependant que l'appui matériel accordé aux établissements publics prenne une autre forme. Ainsi, à la Caisse générale d'Epargne et de Retraite, l'Etat donne sa garantie financière. Les provinces fournissent les locaux nécessaires aux commissions des bourses d'études (loi du 19 décembre 1864, art. 20; arrêté royal du 7 mars 1865, art. 11.) Enfin, à défaut de donations ou legs, ce sont les administrations de bienfaisance et subsidiairement les communes, les provinces ou l'Etat qui prêtent, moyennant intérêt, les fonds nécessaires aux opérations des monts-de-piété (loi du 30 avril 1848, art. 10 et 11).

Ces divers modes d'appui matériel sont accordés tout naturellement à des établissements considérés par les pouvoirs publics comme des administrations connexes. On ne concevrait guère que la loi les étende à de simples institutions d'utilité publique. Pour celles-ci, comme pour toutes les œuvres d'utilité publique, la loi ne prévoit, tout au plus, que l'allocation de subsides, c'est-à-dire un simple encouragement.

On nous a demandé aussi si les établissements d'enseignement libre, les conservatoires, les théâtres, etc., sont visés par la loi. Voici, par exemple, une école professionnelle subsidiée par les pouvoirs publics pour l'achat d'outils. Les industriels auxquels elle s'adressera tomberont-ils sous le coup de la loi ?

Un membre de la Commission répondit affirmativement, mais la majorité de la Commission n'hésita pas à répondre non. En effet, les établissements précités ne sont ni des entreprises industrielles, ni des sociétés concessionnaires d'un service public, ni même des institutions d'utilité publique, puisqu'ils ne réunissent pas les trois conditions requises pour constituer une institution d'utilité publique au sens légal du mot. On conçoit du reste à peine le cas d'un établissement d'enseignement se livrant à la misérable spéculation qui consisterait à vouloir

réaliser une légère économie au dépens d'une œuvre aussi nécessaire et aussi moralisatrice que celle des caisses de compensation.

* *

La loi s'applique-t-elle aux contrats en cours, et aura-t-elle des effets rétroactifs ?

Cette question a donné lieu à une controverse intéressante. Des juristes, comme M. Carton de Wiart, affirment que, du point de vue juridique, la rétroactivité est, dans l'espèce, inadmissible. Où allons-nous, se demandait-on d'une part, si nous nous arrogeons le droit de modifier les conventions qui font la loi des parties ? Mais, d'autre part, on invoqua des précédents nombreux. Quand on appliqua aux compagnies concessionnaires, fit observer M. Hallet, la loi sur les pensions de vieillesse, personne ne protesta. Il en serait de même, ajouta M. Masson, si le Gouvernement décidait une augmentation des indemnités dues aux victimes d'un accident de travail. Et puis, il y a des concessions qui vont durer encore trente ou quarante ans et même plus. Va-t-on en attendre la fin pour appliquer la loi ? Il doit du reste être entendu, affirmait M. Van Wallegghem, que « les compagnies concessionnaires qui verront leurs charges aggravées par le fait des allocations familiales, seront fondées à introduire auprès des commissions compétentes, une demande en revision du taux des péages ». A défaut de commissions compétentes, les compagnies s'adresseront directement au Gouvernement.

Après une longue discussion, la Chambre se trouva en présence de deux amendements : celui du Gouvernement, appliquant d'office la loi aux sociétés concessionnaires et celui de M. Carton de Wiart, abandonnant son opposition de principe à la rétroactivité, et se bornant à autoriser le Roi à étendre l'obligation aux sociétés concessionnaires. C'est le premier amendement qui fut adopté. Il n'est donc pas douteux

que la loi s'applique aux contrats en cours.

C'est à tort, du reste, croyons-nous, qu'on s'est servi du mot rétroactivité.

Si une loi rétroagit par le seul fait qu'elle s'applique aux contrats en cours, toutes nos lois sociales sans exception devraient être considérées comme contrevenant au principe de la non-rétroactivité. Il en serait notamment ainsi de la loi sur le contrat de travail, de la loi sur le contrat d'emploi, de la loi sur le paiement des salaires, de la loi sur le travail des femmes et des enfants, de la loi sur le repos dominical, de la loi sur la journée de huit heures, qui interdit même aux patrons de compenser la diminution de la durée du travail par une réduction proportionnelle du salaire (art. 13).

On peut en dire autant de la loi sur la pension des ouvriers et de la loi sur la pension des employés, qui, elles aussi, imposent une charge pécuniaire aux chefs d'entreprise. Personne n'a jamais prétendu que ces diverses lois contreviennent au principe de la non-rétroactivité.

Pour que la loi sur les allocations familiales rétroagisse réellement, il faudrait qu'elle imposât aux concessionnaires de services publics le paiement d'allocations en raison de prestations effectuées avant sa promulgation, ce qui n'est pas le cas. Supposons que la loi soit promulguée le 31 mai 1928; il faudrait, par exemple, que les allocations fussent dues à partir de 1^{er} janvier de la même année.

Et qu'on ne nous dise pas que l'Etat méconnaît les engagements pris envers les concessionnaires dès qu'il leur impose une obligation non prévue dans le cahier de charges des concessions en cours.

Les engagements pris doivent être respectés; c'est évident. Mais en quoi le projet sur les allocations familiales contrevient-il à cette règle élémentaire ?

Dans une concession, qui est partie au contrat ? D'un côté le concessionnaire, de l'autre côté le pouvoir concédant : Etat ou Commune.

Quand il est stipulé que les entreprises concessionnaires d'un service public « seront tenues de s'affilier elles-mêmes à une caisse de compensation pour allocations familiales agréées », est-ce le pouvoir exécutif, sont-ce les communes qui imposent une nouvelle obligation aux concessionnaires ? Nullement. C'est le législateur, qui *lui, n'est pas partie au contrat*, mais se trouve placé, en vertu de son pouvoir souverain, au-dessus du contrat, en ce sens qu'il peut, en tant que gérant du bien commun, imposer des clauses qui devront être insérées dans les contrats privés.

Dans quels cas les institutions autres que l'Etat, la province et la commune ne pourront-elles s'adresser qu'à des fournisseurs affiliés à une caisse de compensation ?

Au cours de la discussion en première lecture, le Ministre de l'Industrie et du Travail signala lui-même la complexité des cas qui peuvent se présenter. L'Etat subsidie par exemple les écoles professionnelles, les conservatoires de musique et les académies des beaux-arts. Ces institutions achètent elles-mêmes le matériel dont elles ont besoin. Le fabricant d'instruments de musique et de cahiers de solfège, auquel se sera adressé le directeur de conservatoire, devra-t-il, ou bien refuser la commande, ou bien instaurer chez lui le régime des allocations familiales ?

Nous avons déjà dit pourquoi les établissements d'enseignement ne doivent pas être assimilés à des entreprises. Il semble d'ailleurs que le Ministre ait douté lui-même de la pertinence des exemples cités, car voici sa conclusion :

« Il faudrait néanmoins que d'ici au second vote, nous examinions les moyens de préciser, afin de ne pas provoquer des malentendus et de ne pas être entraînés dans un dédale de discussions interminables. »

Mais au second vote, le Ministre, con-

statant que personne ne proposait une somme inférieure à 50,000 francs, chiffre mis en avant par lui, ne fit pas de nouvelle déclaration.

Dès lors, aucune restriction n'ayant été formulée, c'est dans tous les cas que les industriels fournissant à des sociétés concessionnaires et aux institutions auxquelles on appliquerait l'alinéa 5, devront être affiliés à une caisse de compensation, à moins qu'il ne s'agisse d'une somme n'atteignant pas 50 mille francs.

Pourra-t-on les contrôler ? L'avenir seul démontrera si l'article 15 instituant le contrôle aura été vraiment efficace. Il n'est du reste guère de lois sociales qui aient toujours été scrupuleusement observées. Ce n'est pas un motif de les supprimer.

Un membre de la Commission a demandé si les pouvoirs publics et les entreprises concessionnaires pourront encore acheter de la main à la main sans dresser un cahier des charges ?

La réponse est affirmative, car le projet n'impose pas de cahier des charges. Il dit simplement que lorsqu'il y a un cahier des charges, il doit contenir une clause relative à l'octroi des allocations familiales. Quand il n'y a pas de cahier des charges, le soumissionnaire et le fournisseur devront établir qu'ils sont affiliés à une caisse de compensation. L'alinéa 2 relatif aux fournisseurs ne parle, du reste, que d'industriels auxquels l'Etat, les provinces et les communes « passent une commande », sans mentionner l'obligation de dresser un cahier des charges.

Le dernier alinéa de cet article 1^{er} entraînera-t-il vraiment de grosses difficultés d'application ? Il s'agit d'assurer l'équilibre entre les soumissionnaires habitant l'étranger ou qui ont des sièges d'exploitation à l'étranger, et les soumissionnaires belges. Ces derniers ne peuvent évidemment pas être dés-

avantages. C'est au Gouvernement qu'il appartiendra de prendre les mesures nécessaires. Aucun commentaire ne nous ayant été donné au sujet de l'application éventuelle de ce paragraphe, il ne nous reste qu'à souhaiter que le Gouvernement trouve le moyen de satisfaire tous les intéressés. Nous ne pouvons tout de même pas critiquer des arrêtés royaux encore inexistantes ! Espérons avec l'honorable Ministre de l'Industrie et du Travail que le cas envisagé ne se présentera pas souvent. (Cfr. séance du 16 juin 1927, *Ann. parl.*, pp. 1775 et 1776.)

On nous a demandé si le Gouvernement pourrait agréer ou refuser d'agréer des entreprises établies à l'étranger ?

Nous répondons qu'il ne s'agit pas ici d'une agréation, mais de la constatation du fait qu'une entreprise étrangère accorde des avantages supérieurs, équivalents ou inférieurs à ceux prévus par la loi belge. Il est permis toutefois de se demander si pareille constatation sera toujours facile ?

Que fera-t-on des industriels étrangers possédant des caisses d'allocation privées offrant des garanties insuffisantes ?

Le Gouvernement décidera-t-il de les exclure parce qu'ils ne sont pas affiliés à une caisse de compensation, alors que la législation de leur pays ne les y oblige pas ? Et si l'Etat belge passe outre, n'accordera-t-il pas à un adjudicataire étranger une faveur qu'il refuse aux adjudicataires belges ?

Enfin, s'il s'agit d'une entreprise de longue durée, quel contrôle aura le Gouvernement sur le fonctionnement d'une caisse privée établie à l'étranger ?

Quoi qu'il en soit, le projet de loi lui laisse toute latitude quant à l'appréciation des faits. Et il sera toujours temps d'user de notre droit de critique quand les arrêtés royaux auront paru.

Art. 2. — La procédure indiquée est celle qui est suivie pour l'agrément des caisses d'assurance pour accidents de travail, et qui donne satisfaction à tous.

Art. 3. — Le Comité d'études des allocations familiales nous transmet des observations que le souci d'être objectif et complet ne nous permet pas de passer sous silence :

« Les taux minima indiqués à l'article 3 sont nettement trop élevés dans toutes les parties du pays où la natalité est supérieure à la moyenne, savoir : en Flandre Occidentale, en Flandre Orientale, dans la région anversoise, la Campine, le Limbourg, ainsi que dans certaines parties du Brabant.

» La mise en vigueur de ces taux créerait pour les entreprises situées dans ces régions, une charge qui atteindrait 4 p. c., 6 p. c. et même 10 p. c. du salaire, ce qui est nettement prohibitif. La proportion moyenne des enfants à charge s'établit comme suit :

» Hainaut et province de Liège : 35 à 40 enfants à charge par 100 ouvriers.

» Flandre Occidentale : 100 à 140 enfants à charge par 100 ouvriers.

» Campine : 200 à 240 enfants à charge par 100 ouvriers.

» Par contre, ces taux seraient acceptables dans les autres régions du pays, et notamment en Wallonie.

» Les conséquences de l'adoption des taux admis par la Chambre seraient fort graves.

» 1^o Les soumissionnaires dont les entreprises sont situées dans les parties flamandes du pays auraient leurs prix de revient grevés d'une charge excessive, ce qui les déforçerait vis-à-vis de leurs concurrents établis en pays wallon ; ils seraient donc systématiquement défavorisés de ce fait ; les commandes leur échappant, les dispositions de la loi se retourneraient finalement contre le personnel des entreprises de ces régions.

» 2^o Dans les cas où la concurrence ne jouerait pas entre les régions wallonnes et les régions flamandes, le prix des travaux et fournitures à charge des pouvoirs publics serait majoré du fait de l'incidence de la charge exces-

sive des allocations familiales, et il en résulterait un excédent dans le budget des dépenses publiques.

» 3^e Cette charge excessive pourrait encore avoir pour conséquence que des industriels ne s'affilieraient aux Caisses de compensation que pour la durée de la fourniture; ce qui encore une fois tournerait à l'encontre des intérêts des pères de famille.

» Tous les inconvénients disparaîtraient si les taux étaient établis avec modération. Nous proposons les taux suivants qui ont subi l'épreuve de la pratique :

» Premier enfant . . .	10 francs.
» Deuxième — . . .	15 —
» Troisième — . . .	20 —
» Quatrième — . . .	25 —

» La Fédération des fondeurs de zinc, plomb, argent, cuivre et nickel, accorde aux ouvriers de ses usines de Campine des allocations notablement inférieures à celles allouées à leurs camarades de Wallonie. Ces derniers touchent 20 francs pour le premier enfant, 40 pour le second, 60 pour le troisième, 80 francs pour le quatrième, et 100 francs pour le cinquième et chacun des suivants.

» Les ouvriers des usines de Campine ne reçoivent que 15 francs pour le premier enfant, 30 francs pour les suivants, quel que soit leur nombre. Malgré cette grande différence, les usines de la Fédération établies en Campine supportent une charge de 5.47 p. c. des salaires contre 2.34 p. c. en Wallonie.

» Si les patrons de la Fédération appliquaient en Campine le taux des allocations de la région liégeoise, le pourcentage des salaires s'élèverait à 10 p. c. »

Un industriel très compétent dans la question des allocations familiales voudrait classer les caisses de compensation ou les sections de ces caisses en catégories suivant la moyenne d'enfants par cent ouvriers occupés dans les usines affiliées. Ce serait d'après lui le meilleur moyen d'établir une certaine uniformité

entre les charges de la partie wallonne et de la partie flamande du pays.

Les chiffres indiqués au paragraphe 1^{er} de l'article 3 seraient remplacés par les chiffres suivants :

« Dans les caisses ou sections de caisses comprenant une moyenne de moins de 50 enfants de moins de quatorze ans par 100 ouvriers occupés dans les usines affiliées :

» Pour le deuxième enfant .	35 francs.
» Pour le troisième enfant .	50 —
» A partir du quatrième enfant	60 —

» Pour les caisses ou sections de caisses comprenant une moyenne de 50 à 100 enfants de moins de quatorze ans par 100 ouvriers occupés dans les usines affiliées :

» Pour le deuxième enfant .	30 francs.
» Pour le troisième enfant .	45 —
» A partir du quatrième enfant	55 —

» Pour les caisses ou sections de caisses comprenant une moyenne de 100 à 150 enfants de moins de quatorze ans par 100 ouvriers occupés dans les usines affiliées :

» Pour le deuxième enfant .	25 francs.
» Pour le troisième enfant .	40 —
» A partir du quatrième enfant	45 —

» Pour les caisses ou sections de caisses comprenant une moyenne de plus de 200 enfants de moins de quatorze ans par 100 ouvriers occupés dans les usines affiliées :

» Pour le deuxième enfant .	15 francs.
» Pour le troisième enfant .	30 —
» Pour le quatrième et suivants	40 — »

Que répondre à toutes ces observations ?

Notons d'abord que nous ne possédons pas de statistiques permettant de contrôler tous les chiffres que nous venons de reproduire. Nous espérons qu'après la mise en vigueur de la loi, le Gouvernement nous en fournira. Empressons-nous

toutefois d'ajouter que nous ne voulons pas mettre en doute les chiffres qui nous ont été transmis.

La proposition consistant à classer les caisses de compensation en catégories suivant la moyenne d'enfants par cent ouvriers, nous paraît trop compliquée pour être insérée dans un texte de la loi. D'ailleurs, les chiffres prévus à l'article 3 sont inférieurs à ceux que paye l'Etat, et à ceux que nous trouvons dans les statuts de nombreuses caisses de compensation.

Il arrive rarement que l'Etat, les provinces ou les communes soient obligés d'appliquer pour la comparaison des offres une majoration aux soumissions des entrepreneurs non-affiliés à des caisses de compensation. « L'incidence » sur les adjudications est donc en général moins forte que ne l'indiquent les chiffres que nous venons de reproduire. Il n'en reste pas moins vrai que ces chiffres donnent à réfléchir.

* * *

La majorité de la Commission désire supprimer la disposition allouant des allocations pour les deux premiers enfants, car cette suppression permettrait d'augmenter considérablement le taux des allocations à partir du troisième enfant.

Peut-il être sérieusement question de charges de famille lorsque deux époux, dans toute la force de l'âge, n'ont qu'un ou deux enfants ?

Est-il juste de diminuer la part des familles vraiment nombreuses au profit des parents à enfant unique ?

Est-il admissible qu'en Wallonie, d'après les chiffres cités plus haut, des industriels soient obligés de donner 60 francs au troisième enfant et 80 francs au quatrième, tandis qu'ils n'en donnent que 30 au cinquième et même au dixième enfant, si leur usine est établie en Campine ?

Ceux d'entre nous qui se réclament de la doctrine sociale catholique ne sont-ils pas liés par une question de prin-

cipe sur laquelle ils ne peuvent pas transiger ?

Puisque l'ouvrier n'a généralement d'autres ressources que son salaire, et que personne ne lui conteste le droit de fonder un foyer, le moins qu'on puisse réclamer pour lui est un salaire minimum lui permettant de pourvoir, même dans les conjonctures actuelles, à l'entretien d'un ou de deux enfants.

Sans doute, la justice commutative veut qu'il y ait équivalence entre le travail fourni et le salaire payé. Mais il n'en résulte nullement qu'on puisse faire abstraction des besoins de l'ouvrier dans la fixation du taux du salaire. Nous l'avons dit, le travail est une chose inhérente au travailleur et ce travail est pour lui le seul moyen de conserver son existence et d'assurer celle de sa famille.

C'est donc dans son travail et dans son salaire, et non pas dans des allocations supplémentaires, qui ne lui sont pas dues en stricte justice, que l'ouvrier normal doit trouver ce minimum de ressources.

Dans son excellente étude sur le problème du juste salaire, M. le Chanoine Armand Gougnard cite, à l'appui de cette thèse, des passages intéressants d'économistes de l'ancienne Ecole libérale et même de Karl Marx.

Voici un passage emprunté au cours d'économie politique de M. Rossi :

« En comparant l'ouvrier à un être qui possède une machine inséparable de sa personne, il faut également conclure dans tous les cas que son salaire nécessaire doit consister pour le moins dans ce qu'il faut pour vivre — nourriture, vêtements, habitation conforme à sa condition — et pour laisser après lui un successeur. S'il n'en était pas ainsi, le capital-homme serait en dessous du capital-cheval pour lequel nous avons démontré la nécessité de gagner outre son entretien et celui de son maître, le surplus requis à son remplacement quand il sera inapte au service. »

« Théoriquement opposés au salariat, les socialistes réclament, tant que dure ce régime, une rémunération permettant à l'ouvrier de subvenir à ses besoins et à ceux des siens.

» Les forces de travail que l'usure et la mort viennent enlever au marché, doivent être constamment remplacées par un nombre au moins égal. La somme des moyens de subsistance nécessaires à la production de la force de travail comprend donc les moyens de subsistance des remplaçants, c'est-à-dire des enfants des travailleurs, pour que cette singulière race d'échangistes se perpétue sur le marché. » Voilà un témoignage qui ne sera pas suspect, puisqu'il est de Marx lui-même.

« Si cette théorie se retrouve ainsi partout, c'est qu'elle répond à la persuasion générale. Dans le langage populaire, gagner son pain et élever sa famille ne sont-ils pas expressions synonymes ? L'opinion publique formule avec instance cette revendication, particulièrement quand il s'agit de la rétribution des travailleurs attachés aux services publics » (1).

Notons enfin, pour prévenir tout malentendu, que la loi n'interdira évidemment à personne d'allouer des subsides aux deux premiers enfants. Nous nous bornons à demander qu'on ne soit pas obligé de le faire.

Le souci d'être objectif et impartial nous oblige de rappeler que la théorie du minimum de salaire n'exclut pas des dérogations justifiées par des circonstances exceptionnelles ou par des situations anormales. Il en est qui estiment que la crise économique et morale dans laquelle nous nous débattons depuis l'armistice constitue une de ces circonstances exceptionnelles qui doit momentanément faire fléchir la règle. Il leur paraît difficile au surplus, de faire abstraction du fait que beaucoup de caisses de compensation allouent un subside au premier enfant. Les contraindre indirectement à supprimer ce subside, en

augmentant les sommes à verser à partir du troisième enfant, équivaldrait à exclure des caisses de compensation environ 40 p. c. des familles ouvrières. Les deux tiers seront exclus si l'on n'intervient qu'à partir du troisième enfant. Il est certain, ajoutent-ils, que le contact entre les ouvriers et les dirigeants des caisses de compensation présente des avantages appréciables, quand ce ne serait qu'en maintenant le concours des infirmières visiteuses dont l'intervention n'est pas moins bienfaisante pour le premier et pour le second enfant que pour les suivants.

Nous espérons avoir clairement exposé les deux thèses en présence. Il appartiendra au Sénat de se prononcer.

* *

On nous fera observer que notre amendement imposera des charges trop lourdes aux caisses de compensation dont les dirigeants useront de leur droit de subsidier dès le premier enfant.

Nous avons sous les yeux des chiffres intéressants par lesquels les membres du Comité des allocations familiales s'efforcent de démontrer le bien-fondé de cette affirmation.

Voici, par exemple, les charges qu'entraîne l'application des barèmes actuels dans les trois sections de la caisse de compensation des usines à zinc, plomb, argent, cuivre et nickel :

Charges résultant (pour le mois de juillet 1927) de l'application des barèmes actuels :

a) *Région liégeoise* : 20 francs au premier enfant; 40 francs au second; 60 fr. au troisième; 80 francs au quatrième; 100 francs au cinquième et suivants : 2.34 p. c. des salaires;

b) *Région campinoise* : 15 francs au premier enfant; 30 francs au second et suivants : 5 p. c. des salaires;

c) *Région anversoise* : 15 francs au premier enfant; 20 francs au second; 25 francs au troisième et suivants : 2.12 p. c. des salaires.

(1) ARIN, GOUGNARD *Le problème du juste salaire*, p. 61.

Charges qui résulteraient du tarif proposé par la majorité de la Commission du Sénat :

Région liégeoise: 1.08 p. c. des salaires ;

Région campinoise: 5.77 p. c. des salaires ;

Région anversoise: 2.03 p. c. des salaires.

La caisse de compensation du bâtiment et des travaux publics compte 17,000 affiliés et 5,800 bénéficiaires. Elle ne donne que 10 francs au premier enfant, 15 au deuxième, 20 au troisième et 25 au quatrième et aux suivants. Ses administrateurs ont calculé que le barème voté par la Chambre, représenterait dans leur industrie 5 p. c. des salaires et celui du Sénat, 2.728 ; et 3.5 p. c. en tenant compte des primes de naissances, indemnités en cas de décès, frais généraux, etc. Et cependant, les allocations de la caisse du bâtiment et des travaux publics sont en dessous de la moyenne, ce qui s'explique par le fait qu'un très grand nombre, sinon la majorité de ses affiliés sont des ouvriers habitant la campagne et ayant beaucoup d'enfants. La moyenne est de 106 enfants de moins de quatorze ans par 100 ouvriers affiliés.

Certes, les chiffres que nous venons de reproduire établissent combien il est difficile maintes fois de concilier le point de vue économique et le point de vue social. Le barème que nous proposons imposerait certes une charge parfois lourde à des industriels du pays flamand, mais comment n'être pas impressionné en constatant que dans la région liégeoise, par exemple, les subsides au premier et au second enfant absorbent à eux seuls presque toutes les charges. Sur 3,097 pères de famille affiliés à la caisse de compensation des usines à zinc, à plomb, etc., 1,663 n'ont qu'un enfant, et 837 deux enfants.

L'intérêt du pays et l'intérêt de l'industrie en général exigent-ils vraiment que nous consacrons en quelque sorte par un texte légal une situation mettant en relief d'une façon si pénible la dif-

férence du traitement accordé aux pères de familles nombreuses, suivant qu'ils habitent la campagne flamande ou certaines grandes agglomérations urbaines ou wallonnes ? Ne serait-ce pas un singulier moyen d'encourager les familles nombreuses ? Et qu'on ne nous dise pas que la suppression du subside aux deux premiers enfants ne ferait qu'aggraver le contraste ! A qui fera-t-on accroire qu'un subside mensuel représentant la moitié du salaire journalier de beaucoup d'ouvriers, constituera à lui seul un attrait suffisant pour faire disparaître « l'égoïsme à deux » des époux volontairement stériles !

Personne ne nous a fourni des statistiques établissant que l'adoption de notre barème représenterait une charge de 5 ou 6 p. c. des salaires dans un grand nombre d'industries. Des chiffres comme ceux que nous venons de citer doivent certes retenir notre attention. On peut se demander si les industriels de Wallonie continueraient longtemps à verser des sommes atteignant parfois des centaines de milliers de francs à leurs concurrents établis en pays flamand, parce que ces derniers emploient plus de pères de famille nombreuse. Ce ne serait pas un très beau geste, nous disait récemment l'administrateur d'une caisse de compensation, mais ce serait humain. Et puis, les entrepreneurs ne donnant aux administrations publiques qu'une petite partie de leur production ou n'ayant plus à certain moment que des chantiers privés, n'auraient-ils pas intérêt, si les charges atteignaient 5 p. c. des salaires, de renoncer, au détriment de leurs ouvriers, à leur affiliation à la caisse de compensation ?

Encore une fois, nous n'entendons pas sous-évaluer l'importance de ces considérations, mais n'en est-il pas d'autres qui méritent plus encore d'attirer notre attention ? Il résulte des statistiques officielles qu'en Belgique, 20 p. c. des adultes élèvent deux fois autant d'enfants que les 80 p. c. autres. Et dans son livre sur *Les Allocations familiales*, le R. P. Fallon prouve que dans plusieurs

régions du pays, et chez les agents de l'Etat, il n'y a plus qu'un sixième de familles nombreuses et cinq sixièmes de familles restreintes. Il démontre aussi que, dans le régime économique et social actuel, les chefs de familles nombreuses ne disposent pas, du moins pendant les quinze premières années de leur mariage, de plus de ressources que les chefs de familles restreintes ou que les célibataires. Un relèvement général des salaires, à supposer qu'il fût possible, n'apporterait qu'une solution provisoire, car l'accroissement des prix et l'élévation inévitable du niveau de la vie ne tarderaient pas de faire réapparaître le déséquilibre.

Toutes réserves faites au sujet de l'influence prépondérante des facteurs d'ordre moral, aucune solution n'est possible si on ne trouve pas le moyen de mieux proportionner les ressources aux charges. L'industrie est la première intéressée à ce que l'élément le plus important de sa force productrice, l'être humain, soit renouvelé au fur et à mesure de sa disparition. Il n'est pas possible et parfois il n'est même pas souhaitable d'avoir toujours recours à la main-d'œuvre étrangère. S'il était démontré par l'expérience que le barème proposé par la Commission impose vraiment à certaines industries établies dans les régions à forte natalité des charges trop lourdes, il appartiendrait au législateur d'étudier les moyens de les dédommager, soit par des dégrèvements fiscaux, soit par des subsides justifiés par les services que les familles nombreuses rendent à la nation tout entière. Nous avons à peine besoin d'ajouter qu'il ne s'agit pas de dispenser ces familles de tout effort, ni de les déshabituer de tout sacrifice, mais simplement de rendre plus tolérable leur situation actuelle.

Nos collègues pourront se rendre compte, en jetant un coup d'œil sur notre tableau comparatif, des charges qu'entraînerait l'adoption des quatre barèmes envisagés : celui de M. Carton de Wiart, dans la proposition de loi déposée en séance du 18 février 1926;

celui de la Chambre; celui de la Commission du Sénat, et celui de M. Delvigne, dans sa proposition de loi déposée en séance du 21 décembre 1926. Notons tout de suite que pour apprécier les taux préconisés par M. Delvigne, il faut considérer qu'il s'agit cette fois d'une Caisse nationale englobant toutes les entreprises, et fonctionnant par la triple contribution des industriels, qui verseraient 60 p. c.; des pouvoirs publics, qui subsidieraient à raison de 30 p. c.; et des intéressés, qui interviendraient à raison de 10 p. c.

Qu'on veuille bien remarquer aussi que pour le troisième enfant, c'est-à-dire le premier qui soit vraiment intéressant du point de vue qui nous préoccupe, le barème de la majorité de la Commission du Sénat est le même que celui de la Chambre.

Certes, à partir du quatrième enfant, le barème que nous vous soumettons est plus élevé, mais qu'on ne perde pas de vue que les familles de quatre enfants et plus ne constituent déjà plus qu'une très petite minorité, et que nos chiffres n'aboutissent donc pas à un total aussi onéreux qu'on pourrait le croire à première vue.

	Barème de la Commission du Sénat	Barème de la Chambre.	Barème de la Commission du Sénat	Barème Delvigne.
	FR.	FR.	FR.	FR.
Pour 1 enfant.	10	15	—	30
» 2 enfants.	20	25	—	75
» 3 »	30	80	80	135
» 4 »	40	130	150	200
» 5 »	50	180	220	275
» 6 »	60	230	290	350
» 7 »	70	280	360	425
» 8 »	80	330	430	500
» 9 »	90	380	500	575
» 10 »	100	430	570	650

Quoi qu'il en soit, à la difficulté provenant de la différence des charges imposées aux différentes régions du pays, nous n'entrevoions que trois solu-

tions : la première consisterait à fixer des taux plus bas en faveur des caisses de compensation maintenant le subside aux deux premiers enfants. La deuxième solution aboutirait à réduire tous les taux proposés dans notre amendement en mettant en relief qu'il s'agit ici de minima qu'il sera très souhaitable de dépasser en maintes circonstances. Une troisième solution tendrait à demander aux caisses de compensation de diminuer notablement l'allocation aux deux premiers enfants, de sorte que la charge assumée de ce chef aurait sur le prix de revient une répercussion peu sensible.

Pour les raisons de principe exposées plus haut, la majorité de votre Commission doit logiquement refuser de se rallier à la première solution. Elle pourrait accepter la deuxième à titre de transaction, mais ses préférences vont naturellement à la troisième.

En réponse à l'objection provenant de la grande différence des charges qui pèseront sur les industriels du pays flamand et sur leurs collègues du pays wallon, un membre de la Commission a fait valoir qu'il faut tenir compte, dans l'espèce, des conditions générales de l'industrie dans les provinces flamandes : les salaires, affirmait-il, y sont généralement inférieurs à ceux du pays wallon, ce qui explique en partie la différence du taux des allocations. Et puis, ce sont surtout des Flamands, fréquemment pères de famille nombreuse, qui vont chercher en Wallonie un travail plus rémunérateur. De ce chef encore s'établit spontanément un certain équilibre entre les industriels de Wallonie et ceux du pays flamand.

Mais d'autres membres répondirent que les salaires dans les grandes villes industrielles des Flandres sont à peu près équivalents à ceux de Wallonie. Et ils ajoutent, que les salaires moins élevés enregistrés dans certaines régions flamandes n'ont pas une influence considérable sur le prix de revient, car pour attirer et retenir la population ouvrière dans quelques-unes de ces régions, les industriels doivent s'imposer des sacri-

fices importants. Ils assument en effet les charges résultant de la construction d'écoles, de patronages, de cliniques, de terrains de sports, etc.

On pourrait faire remarquer toutefois qu'à la campagne, la charge d'une famille nombreuse est moins lourde qu'en ville : on y dispose souvent de plus de place, les frais de nourriture, d'habillement, d'instruction sont moindres, les aînés peuvent plus facilement surveiller les plus petits, etc. A quoi on pourrait riposter, que même dans les petites localités, ainsi que nous l'écrivait récemment un père de famille, le fils unique coûte cher aux familles nombreuses :

« J'ai quatre enfants écoliers qui ont déjà un vaste programme de revendications très impérieuses qu'il faut bien en partie repousser, et cela coûte de la peine, et en partie accepter, et cela coûte de l'argent. Les solides bottines ne sont plus de mise, il en faut de plus jolies ; — la bonne mallette de cuir doit faire place à une petite valise ; la pièce de 25 centimes est trop mesquine pour les collectes, le caban doit être remplacé par un trench-coat, etc. Tout cela est provoqué par le luxe des enfants qu'on veut uniques souvent, pour qu'ils soient des enfants de luxe. »

Quoi qu'il en soit, il ne nous semble pas possible, sous peine de susciter d'interminables discussions, d'établir dans un texte de loi des tarifs différentiels pour les différentes régions du pays. Il ne s'agit au surplus, répétons-le, que de tarifs minima.

* *

Des industriels nous font remarquer qu'il n'est guère logique d'imposer le versement mensuel alors que les allocations sont dues au prorata des jours de présence.

« Il en résulte une indécision dans la fixation de la tranche journalière. En effet, rien n'indique si le calcul de celle-ci doit être fait d'après le nombre

total des jours du mois, lequel peut être trente, trente et un, vingt-huit, vingt-neuf, ou sur la base d'une moyenne qu'on pourrait fixer à trente, par exemple, ou encore sur le nombre de jours ouvrables, très variable d'un mois à l'autre et généralement compris entre 25 et 27.

» Pour améliorer le texte, on pourrait : ou bien, supprimer la base mensuelle pour la fixation des taux, et adopter une base journalière; ou bien, fixer le dénominateur dans la loi elle-même, en le portant à 30, par exemple. »

Nous ne pensons pas que le texte de l'article 3 présentera de grandes difficultés d'application. En effet, dans la majorité des cas, l'ouvrier aura travaillé tous les jours ouvrables du mois. Il recevra alors l'entièreté de l'allocation mensuelle. Que si l'ouvrier n'a travaillé dans le courant du mois que pendant un certain nombre de jours, il ne sera guère compliqué de déterminer la tranche du montant journalier en divisant l'allocation mensuelle par le nombre de jours compris dans le mois, ou par le nombre moyen de journées de travail. On multipliera ensuite le quotient par le nombre de jours de travail effectivement fournis. L'adoption d'un dénominateur fixe, par exemple, trente jours par mois, serait moins strictement logique. Il faut reconnaître cependant que ce serait un procédé plus simple que le premier. Il ne nous paraît pas nécessaire d'imposer un mode de calcul par un texte de loi. Tout le monde ayant intérêt à adopter le procédé le plus simple, nous croyons qu'il se généralisera en quelque sorte automatiquement. Plusieurs membres de la Commission estiment néanmoins que la loi doit fixer un chiffre.

Un membre de la Commission désire qu'il soit bien entendu que dans le calcul du montant de l'allocation, les dimanches ne seront pas déduits.

Il en sera ainsi en vertu de l'alinéa 2 de l'article 7, puisque dans l'espèce, il s'agit d'une interruption de l'exécution

du contrat de travail pour un motif légitime.

* *

Les cours professionnels dont il est question à l'alinéa 2 sont évidemment des cours de jour, puisque les élèves qui suivent les cours du soir vont déjà à l'usine et touchent par conséquent un salaire.

En quoi l'apprentissage dont parle le même alinéa est-il distinct des cours professionnels? Et le contrat d'apprentissage doit-il être un contrat écrit?

Il résulte des déclarations du Ministre de l'Industrie et du Travail qu'il s'agit de l'apprentissage de l'artisanat pour lequel il existe un contrat entériné par l'Etat et auquel ce dernier octroie une prime. (Cfr. *Ann. parl.* Séance du 22 juin 1927, p. 1810, et séance du 29 juin 1927, p. 1896).

Le même alinéa stipule qu'il n'y aura pas de limite d'âge pour les enfants infirmes, incapables de pourvoir à leur subsistance par le travail et qui sont effectivement à charge d'ouvriers ou d'employés occupés par une entreprise assujettie.

La Section centrale avait proposé de venir en aide aux enfants infirmes jusqu'à l'âge de seize ans, les assimilant, dans l'espèce, aux élèves des cours professionnels et aux apprentis.

Nous sommes d'avis que cette disposition s'encadrerait mieux dans l'ensemble de notre législation. Le régime des allocations familiales a pour but de venir en aide aux parents ayant des enfants en âge d'école. Il n'a pas été institué en faveur des adultes. C'est à d'autres institutions d'assistance ou de bienfaisance qu'il incombe de s'occuper de ces derniers. Il est vrai que la plupart des caisses de compensation ne prévoient pas de limite d'âge pour les enfants infirmes, et personne ne songe à le leur défendre. Est-ce un motif de transformer le fait en droit et de voter des dispositions établissant, au point de

vue juridique, des précédents qui ne font que compliquer notre législation? C'est pourquoi nous proposons la suppression de la deuxième partie du second alinéa.

* *

L'alinéa 3 assimile aux ouvriers et employés les contremaîtres, chefs ouvriers, chefs d'équipe, chefs d'atelier, porions, surveillants et, en général, « toutes autres personnes occupées au travail à un titre quelconque, à l'exclusion toutefois de celles qui sont investies d'un poste de direction ». Ces derniers mots sont empruntés à l'alinéa 7 de l'article 2 de la loi sur la journée de huit heures. Un arrêté royal du 28 février 1922 a spécifié quelles étaient les personnes qu'il faut considérer comme investies d'un poste de confiance ou de direction. On pourrait utilement s'en inspirer si des contestations se produisaient au sujet de l'interprétation de l'alinéa 3.

En dehors des administrateurs et des gérants, devraient être considérés comme investis d'un poste de direction, les directeurs et sous-directeurs ainsi que les chefs et les sous-chefs de services administratifs, commerciaux ou techniques.

Nous proposons de supprimer à l'alinéa 3 de l'article 3 les mots : « à l'exclusion toutefois des personnes investies d'un poste de direction ».

L'Etat sert des allocations familiales aux magistrats et aux fonctionnaires supérieurs. Pourquoi priverait-il de la même faveur les directeurs ou les chefs de service d'entreprises soumissionnaires ?

D'ailleurs, il y a des directeurs et des sous-directeurs qui ne jouissent pas d'un traitement si élevé que les charges de famille nombreuse soient pour eux négligeables.

Enfin, les raisons d'ordre moral et social justifiant l'institution des allocations familiales valent pour les per-

sonnes investies d'un poste de direction comme pour les autres.

Art. 4. — Un membre de la Commission a demandé pourquoi il n'est pas question au 6° du mode de paiement des allocations.

Il a paru inutile d'insérer cette stipulation parce que l'article 13 renvoie à la loi 1887 sur les paiements de salaires.

Toute la seconde partie de ce long article concernant les commissions de conciliation est l'œuvre du Gouvernement. Dans le texte proposé à la Chambre, ces commissions devaient être instituées d'office, car il y était dit : « Les statuts prévoient la création d'une commission, etc... » M. Carton de Wiart fit ressortir la complication de cette procédure et rappela qu'il serait beaucoup plus simple de faire aplanir les différends par les conseils de prud'hommes ou, à leur défaut, par le juge de paix. La Chambre et le Gouvernement, impressionnés par les considérations que fit valoir l'honorable Ministre d'Etat, finirent par se rallier à un texte rendant facultative la création de ces commissions.

Nous ne comprenons guère ce vote : ou bien l'honorable M. Carton de Wiart a raison d'affirmer que, dans l'espèce, il est préférable et beaucoup plus simple de s'adresser aux conseils de prud'hommes ou aux juges de paix, et alors il fallait voter sa proposition ; ou bien, ces commissions sont plus aptes pour intervenir dans les conflits prévus, et alors il fallait maintenir le texte primitif du Gouvernement. On peut riposter, il est vrai, qu'il y aura des cas où il sera préférable de s'adresser aux prud'hommes et aux juges de paix et d'autres cas où il sera plus simple de s'adresser aux commissions. Mais puisqu'il y a partout des conseils de prud'hommes et des juges de paix, on se demande pourquoi les uns seraient compétents et pourquoi les autres ne le seraient pas ?

Cependant, les principaux intéressés

qui sont, évidemment, les administrateurs des caisses de compensation, s'étant ralliés au nouveau texte, nous n'insistons pas pour qu'on le supprime. D'autant plus qu'on peut faire valoir que le système prévu se rapproche de celui des commissions arbitrales adjointes aux sociétés d'assurance contre les accidents du travail.

Art. 6. — Faut-il spécifier que seul le Roi a le droit de retirer l'agrément ?

Non, car il est de règle que le pouvoir qui accorde l'agrément puisse seul la retirer.

Art. 7. — Un membre constatant que l'article 11 stipule que les allocations ne constituent « à aucun titre un supplément de salaire », s'est demandé s'il est logique de prendre pour base de l'évaluation des allocations, le nombre des journées de travail.

Le texte prévoit, il est vrai, des statuts contenant des dispositions plus favorables aux bénéficiaires. Mais il n'a pas été démontré qu'il serait possible de prendre partout une autre base de calcul que celle indiquée ici.

Le texte du second alinéa soulève de sérieuses difficultés d'interprétation.

Quel est le chômage qui ne fait qu'interrompre le louage de services ?

C'est d'abord, sans contestation possible, le chômage involontaire dû à une force majeure, par exemple, un incendie, un bris de machine ou l'absence de commandes.

C'est aussi le chômage obligatoire pour une catégorie d'ouvriers lorsque, dans la même usine ou dans une autre usine, les ouvriers, fournissant la matière première indispensable, sont en grève.

C'est enfin la grève assimilée au chômage involontaire par le Fonds national de crise, en vertu de l'arrêté royal du 5 mai 1926.

M. Carton de Wiart ayant mis en lumière la complexité du problème, conclut ainsi : « Deux conditions me paraissent en tout cas indispensables

à la continuation de l'octroi des allocations : 1^o c'est que l'interruption du travail ne soit pas un fait volontaire de l'ouvrier; 2^o c'est que le contrat de travail subsiste entre les parties. »

Le Gouvernement avait déposé un amendement stipulant le droit aux allocations « en cas de chômage involontaire reconnu par le Fonds national de crise ».

En seconde lecture, cet amendement fut retiré et remplacé par un texte qui ne parle plus que de chômage tout court.

A première vue, il faudrait en conclure que les grévistes subsidiés par le Fonds national de crise sont exclus, et que seuls les chômeurs des deux premières catégories pourront escompter des allocations. Mais il résulte des déclarations du Gouvernement que telle n'est pas sa pensée.

« Dans le texte primitif », déclara le Ministre de l'Industrie et du Travail en séance du 29 juin 1927, « on ne visait que les jours de chômage reconnus par le Fonds national de crise. Or, il y a des ouvriers qui ne font pas partie de caisses de chômage, et il en est qui ne sont pas soumis à la juridiction du Fonds national de crise; ils doivent aussi cependant avoir droit aux allocations familiales. Nous avons donc eu recours à un texte qui, juridiquement, peut donner lieu à des applications tout à fait précises. Dans la pratique nous aurons des difficultés, il ne faut pas se le dissimuler. Qui les solutionnera ? C'est fort simple, me paraît-il : lors de l'agrément des caisses, nous essayerons de fixer les conditions précises quant à l'attribution des allocations familiales. Comme pour l'agrément, nous allons avoir à notre disposition un Comité national consultatif composé de patrons, d'ouvriers et de personnalités, notamment de sociologues qui se sont occupés des questions relatives aux allocations familiales, nous avons l'espoir de trouver des solutions adéquates. »

Le Ministre a donc entendu donner au mot chômage un sens moins restrictif

que dans le texte du premier amendement.

Le même alinéa 2 stipulant que le paiement des allocations ne sera pas suspendu quand il n'y aura eu qu'interruption du contrat pour cause de maladies, d'accident et de chômage, ajoute : « ou pour tout autre motif légitime ».

En séance du 29 juin 1927, M. Van Walleghem demanda ce qu'il fallait entendre par ces mots.

« Compréhendent-ils la disposition primitive, c'est-à-dire, le chômage involontaire reconnu par le Fonds national de crise ?... L'honorable Ministre devrait nous dire ce qu'il entend par « tout autre motif légitime ».

« Quiles déterminera ? Sera-ce le Comité national de crise et de chômage ? Sera-ce la Commission paritaire ? Nous n'en savons rien. Quoi qu'il en soit, nous préférons voir confirmer la première disposition, parce qu'elle inclut à la fois, et le chômage découlant d'une crise et le chômage découlant d'un conflit considéré comme légitime à raison de l'injustice du patron. »

Le Ministre répondit : « Je propose de modifier le texte voté en première lecture pour qu'il soit aussi clair que possible. D'une façon générale, on ne peut admettre qu'un ouvrier aura en tout cas droit aux allocations familiales pendant le temps où le travail aura été interrompu : nous introduisons donc la notion de l'exécution du contrat de travail, d'emploi ou de louage de services. Pourquoi ? Parce qu'autrement on pourrait croire qu'un ouvrier malade pendant deux ou trois ans restera pendant tout ce temps à charge de la caisse des allocations familiales. Un ouvrier accidenté et qui devient invalide permanent va-t-il rester éternellement à charge de la caisse, alors qu'il n'y a pas d'espoir de le voir entrer au service d'une entreprise soumise à la loi ?

» Une usine disparaît, est-ce que l'ouvrier va rester à charge de la Caisse d'allocations ? C'est pour éviter toutes ces difficultés que nous introduisons

dans la loi la notion du contrat d'emploi, du contrat de travail ou de louage de services.

» Le chômage constitue simplement la suspension, l'interruption du contrat de travail ; on peut même dire, que pour la grève c'est la même chose dans la presque totalité des cas. Nous admettons donc que ce chômage soit compris dans le sens le plus large. »

Il importe de souligner ce qui ressort nettement de cette réponse : L'octroi d'allocations familiales est étroitement lié à l'exécution du contrat de travail. Si le patron estime à tort ou à raison que la grève n'est pas justifiée et se prolonge inutilement, personne ne peut l'empêcher de rompre le contrat de travail.

Relisons enfin le texte de l'alinéa 2 : « Sera néanmoins pris en considération le temps pendant lequel l'exécution du contrat de travail d'emploi ou de louage de services aura été interrompu pour cause de maladie, d'accident, de chômage ou pour tout autre motif légitime. » Il faut donc que le chômage soit légitime. Or, ce n'est qu'exceptionnellement et dans « des cas extrêmes » que le Fonds national de crise assimile une grève à un chômage légitime. La Caisse nationale des allocations familiales du bâtiment et des travaux publics prévoit elle-même dans le règlement d'ordre intérieur annexé à ses statuts, des cas où une grève ne suspendrait pas nécessairement l'octroi des allocations familiales.

L'article 15 de l'arrêté royal du 5 mai 1926 autorisant l'intervention du Fonds de crise dans des cas extrêmes a été mis en vigueur le 1^{er} septembre 1926. Jusqu'au 1^{er} juillet de cette année, cet article n'a été appliqué que treize fois au profit des ouvriers, et la dépense totale effectuée de ce chef a été de fr. 303,583-05.

Puisque c'est l'alinéa 2 de l'article 7 qui a suscité les polémiques les plus vives, nous croyons utile de nous expliquer au moyen de quelques exemples.

Le chômage qui ne résulte pas d'un cas de force majeure, tel que l'absence

de commandes ou un bris de machine, est la conséquence d'une grève ou d'un lock-out.

Considérons d'abord le cas de grève. Deux hypothèses peuvent se présenter :

Première hypothèse. — Au moment où la grève éclate, le patron dénonce le contrat. Il en a le droit incontesté. Dans cette hypothèse, aucune difficulté : le second alinéa de l'article 7 du projet ne sera pas applicable.

Deuxième hypothèse. — Le patron ne dénonce pas le contrat. Dans cette hypothèse, l'alinéa 2 de l'article 7 est applicable, en vertu des termes « pour cause de chômage » complétés par les mots « ou pour tout autre motif légitime », ce qui suppose qu'aucun reproche ne puisse être adressé aux ouvriers intéressés.

En conséquence, l'alinéa 2 de l'article 7 ne sera pas applicable si les grévistes se trouvent dans l'un des cas énumérés à l'article 16 de l'arrêté royal du 5 mai 1926, relatif aux comités officiels de conciliation et d'arbitrage. Cet article 16 porte ce qui suit :

« S'ils (les ouvriers) décrètent une grève avant la constatation par le comité compétent de l'échec de la tentative de conciliation ou de la proposition d'arbitrage; s'ils refusent de se rendre aux convocations du comité, d'exécuter l'accord conclu en conciliation ou la sentence arbitrale; si le comité exprime l'avis que, par leur attitude, ils ont rendu la conciliation impossible, l'organisation qui les représente sera exclue pour un an... »

Lorsque les ouvriers grévistes ne se trouvent dans aucun des cas énumérés ci-dessus, le deuxième alinéa de l'article 7 du projet sera, en principe, applicable. Nous disons : « en principe », parce que les grévistes peuvent être dans leur tort, tout en ne se trouvant dans aucun des cas dont il s'agit. Il en sera ainsi si les grévistes ont tort *au fond*, en d'autres termes, si leurs prétentions sont indéfendables, ce dont les caisses de compen-

sation auront un moyen bien simple de se rendre compte, attendu qu'aux termes de l'article 11, G, de l'arrêté royal du 5 mai 1926, les comités de conciliation et d'arbitrage doivent, en cas de non-conciliation et de rejet de l'offre d'arbitrage, faire parvenir au Ministre de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale « un avis motivé sur les points en litige ». Il suffira aux caisses de compensation de suivre les avis émis par les comités de conciliation et d'arbitrage.

Il pourra cependant se présenter que l'opinion du comité de conciliation et d'arbitrage manque de clarté ou de précision; il est possible également que le comité soit d'avis que les torts sont partagés. Dans l'un et l'autre cas, nous estimons que les grévistes ne doivent pas être privés du bénéfice de l'alinéa 2 de l'article 7 du projet car, en principe, la grève est, pour les ouvriers, un moyen légitime non seulement de faire valoir leurs droits mais encore de défendre leurs intérêts. La grève ne devient illégitime que si les ouvriers portent atteinte aux droits du patron ou si, dans la défense de leurs intérêts, ils émettent des prétentions insoutenables.

En cas de lock-out deux hypothèses peuvent se présenter :

Première hypothèse. — Le patron, en même temps qu'il prononce le lock-out, dénonce le contrat :

Dans cette hypothèse, si le patron a donné le préavis voulu ou s'il est en droit de rompre le contrat sans préavis, l'alinéa 2 de l'article 7 du projet n'est pas applicable.

Au contraire, si le patron a dénoncé le contrat sans donner le préavis voulu, alors qu'il y était tenu, l'alinéa 2 de l'article 7 du projet doit être respecté.

Deuxième hypothèse. — Le patron, en prononçant le lock-out, ne dénonce pas le contrat.

Dans cette hypothèse, les ouvriers lock-outés doivent, en principe, être con-

sidérés comme des chômeurs involontaires et l'alinéa 2 de l'article 7 du projet peut être appliqué en vertu des termes « pour cause de chômage ».

Il en serait autrement dans les cas que l'article 16 de l'arrêté royal du 5 mai 1926 prévoit en ces termes : « Si les ouvriers occasionnent un lock-out en modifiant les conditions du travail avant la constatation par le comité compétent de l'échec de la tentative de conciliation ou de la proposition d'arbitrage ; s'ils refusent de se rendre aux convocations du comité, d'exécuter l'accord conclu en conciliation ou la sentence arbitrale, si le comité exprime l'avis que par leur attitude ils ont rendu la conciliation impossible... »

Si l'avis motivé que le comité de conciliation et d'arbitrage doit, en cas de non-conciliation et de rejet de l'offre d'arbitrage, faire parvenir au Ministre du Travail, constate que le lock-out est justifié, en d'autres termes, que les ouvriers ont tort *au fond*, les allocations ne seront pas dues.

Il n'est donc pas du tout établi que le comité de conciliation et d'arbitrage donnera toujours tort au patron lorsque celui-ci allègue des motifs très graves pour ne pas admettre l'arbitrage.

Dans ces conditions, nous croyons qu'il n'y a pas lieu de s'effrayer des stipulations de l'alinéa 2, ou tout au moins, de ne pas critiquer d'avance des interprétations officielles qui n'existent encore que dans l'imagination des adversaires du texte que nous venons d'analyser.

Il y a d'autres motifs légitimes justifiant la continuation de l'octroi des allocations familiales en cas d'interruption du contrat de travail, et qu'il serait arbitraire de classer sous la dénomination de chômage, par exemple, l'absence du rappel sous les drapeaux pendant vingt et un jours, et celle qui est motivée par une fête locale, par un mariage, un enterrement, une inondation, un incendie, etc.

Le texte de l'article 7 stipule qu'« en tout cas » les allocations seront acquises « dès le premier jour de travail ».

Faut-il en conclure que le patron entreprenant un travail ou acceptant une fourniture pour l'un des organismes indiqués à l'article 1^{er}, devra payer une allocation familiale à un ouvrier qu'il aurait renvoyé dès le premier soir ?

La réponse est affirmative. En séance du 22 juin 1927, le rapporteur M. Van Isacker demanda si le vote de ce texte permettrait de maintenir les clauses de certaines caisses de compensation en vertu desquelles les allocations ne sont dues qu'aux ouvriers qui ont travaillé huit ou quinze jours ?

Le Ministre répondit non, et personne n'y a plus contredit. « Il suffit donc que l'ouvrier ait travaillé un jour pour avoir droit aux allocations. »

* * *

Un membre de la Commission a déclaré ne pas comprendre pourquoi les derniers mots de l'alinéa 3 limitent à trois cas particuliers le droit au bénéfice de la loi en faveur des époux ayant pris à leur charge des enfants étrangers.

Quoi qu'aucune explication n'ait été donnée dans les rapports ni au cours de la discussion, il est certain que les rédacteurs du texte ont entrevu des abus toujours possibles. Rappelons une fois de plus que les statuts des caisses de compensation peuvent toujours dépasser les minimums fixés par la loi.

Le libellé de l'alinéa 4 nous paraît devoir être précisé par des exemples.

Voici d'abord le commentaire donné à la Chambre pendant la discussion en première lecture :

« M. VAN WALLEGHEM. — Je voudrais présenter une observation au sujet du quatrième alinéa qui dispose : « Les » enfants propres du conjoint divorcé » ou séparé de corps ne seront plus » pris en considération ». Je pense que cette disposition est trop absolue.

» M. VAN ISACKER. — La Section centrale a amendé la disposition en des termes qui, je pense, vous donnent satisfaction : « Les enfants propres du » conjoint divorcé ou séparé de corps » ne seront plus pris en considération » en ce qui concerne les allocations » et primes afférentes au travail de » l'autre conjoint. »

» M. VAN WALLEGHEM. — Il peut arriver que des enfants soient abandonnés par le père, et laissés à la charge exclusive de la mère. Le père est encore occupé à l'usine. N'y aurait-il pas une injustice à frapper ces pauvres petits malheureux, alors qu'ils souffrent déjà du chef de l'abandon du père ?

» M. VAN ISACKER. — Mais alors, ces enfants ne sont pas « des enfants » propres du conjoint divorcé ».

» M. VAN WALLEGHEM. — Dans ces conditions, je me déclare parfaitement d'accord. »

Pendant la discussion en seconde lecture, le texte fut adopté sans nouvelle discussion.

Il est donc entendu que si un père abandonne ses enfants, peut-être momentanément et dans un moment d'aberration, mais sans être divorcé ni séparé de corps, les enfants ne peuvent pas pour ce motif être privés des allocations familiales.

Mais ces explications ne nous paraissent pas indiquer avec assez de netteté ce qu'il faut entendre par « enfants propres ». Voici comment il faut comprendre ces mots :

Supposons le ménage *AB*, *A* désignant l'homme, *B* désignant la femme.

A seul travaille. Il aura droit à des allocations familiales : 1^o pour les enfants qu'il a eus de *B*; 2^o pour les enfants qu'il aura eus d'un ménage précédent et que la loi appelle ici les enfants propres; 3^o pour les enfants que *B* a eus au cours d'un mariage antérieur et qui sont les enfants propres de *B*.

Supposons maintenant que *A* et *B*

viennent à divorcer ou à être séparés de corps. *A* ne recevra plus d'allocations pour les enfants propres de *B*, et si *B* devient assujettie à la loi, elle ne recevra plus d'allocations pour les enfants propres de *A*.

Art. 9. — Des industriels nous font observer qu'en pratique l'application de cet article pourrait présenter maintes difficultés. Les deux conjoints peuvent être, en effet, affiliés à des caisses différentes.

Ne serait-il pas plus simple de dire qu'un seul des deux conjoints touchera les allocations familiales ?

Nous ne pouvons admettre cette solution car, sauf en cas d'indignité, les deux conjoints ont le même droit aux allocations, et il ne serait pas logique, si les conjoints sont affiliés à deux caisses, quel'une de celles-ci payât tout et l'autre rien. Il faudra dans ce cas que chaque caisse fasse d'office une réduction proportionnelle.

Art. 11. — Un membre de la Commission insiste pour que les allocations familiales soient exonérées de la taxe professionnelle.

Il nous semble que des dispositions de cette nature sont mieux à leur place dans les lois spéciales déterminant les cas d'exemption ou de dégrèvement en matière fiscale.

Art. 12. — Puisque les commissions de conciliation sont facultatives, ne faut-il pas envisager le cas où ces commissions n'existent pas ?

La loi prévoyant l'institution des commissions de conciliation, il y a toujours présomption en faveur de l'existence de celles-ci. Les textes de lois sont du reste constamment rédigés en tenant compte du vieil adage *quod plerumque fit*.

Comme l'alinéa 1^{er} de l'article 11 stipule que les allocations et primes ne constituent à aucun titre un supplément de salaire ou d'appointement, il doit être

entendu qu'elles n'entrent pas en ligne de compte pour fixer la limite de la compétence de la juridiction appelée à trancher un litige relatif par exemple aux employés, qui relèvent de la juridiction des prud'hommes aussi longtemps que leur traitement ne dépasse pas 24,000 francs.

Est-il opportun de stipuler, comme le fait l'alinéa 3, que « la compétence quant au lieu est déterminée par le domicile de la personne à qui l'allocation ou la prime doit être versée ? » Quand il s'agit de salaire, la compétence territoriale n'est pas le lieu du domicile, mais l'endroit où se trouve l'usine, puisque c'est là qu'a généralement lieu le paiement des salaires.

A première vue il semblerait préférable de s'en tenir à la même règle pour les allocations familiales. Mais il faut tenir compte du fait que des allocations familiales sont très souvent payées à la femme, et que les caisses de compensation instituées par les grands groupements industriels s'étendent à toute une région ou à tout le pays. Il vaut mieux, dès lors, s'en tenir au texte du projet.

Art. 13. — Un membre de la Commission estime qu'il est inutile de renvoyer ici à la loi sur le paiement des salaires. En effet, les allocations ne sont pas payées directement par le patron, mais par la caisse de compensation et fréquemment par chèque postal.

L'article ne nous paraît pas inutile. Certes, tout nous fait croire que les abus seront extrêmement rares. Ce n'est pas un motif d'exclure toute éventualité d'abus; au surplus, le paiement des allocations familiales par chèque postal n'est pas imposé par la loi.

Art. 14. — La mission et les droits de la Commission prévus par l'article 14, tels qu'ils sont définis par les articles 2 et suivants, ne portent que sur les modalités de l'octroi ou du retrait de l'agrément.

Cela veut-il dire que, sauf dans les cas prévus à l'alinéa 2 de l'article 6, cette Commission pourra intervenir dans la gestion des caisses de compensation ?

Nous croyons qu'à défaut de déclaration explicite du Gouvernement, il faut répondre négativement.

Art. 15. — Un membre de la Commission nous écrit que la constitution d'un comité de surveillance est « absolument injustifiée », puisqu'il n'y a jamais eu de réclamations concernant l'octroi des allocations familiales.

Cette observation ne peut évidemment pas s'appliquer, nous semble-t-il, à la commission spéciale prévue à l'article 14, car cette commission, constituée de façon à présenter toutes les garanties d'impartialité, n'a d'autre mission que de se prononcer pour ou contre l'agrément. La loi ne se conçoit même pas sans l'existence d'une pareille commission. Il ne peut s'agir davantage des commissions de conciliation instituées par l'article 4.

Nous devons en conclure qu'on vise le contrôle institué par l'article 15. Mais peut-on imaginer une loi sociale sans contrôle ni sanctions ? Il n'est pas question de nommer des inspecteurs nouveaux pour contrôler éventuellement les opérations des caisses de compensation. Cette tâche sera confiée à des agents appartenant déjà à des administrations publiques.

Art. 16. — Ne serait-il pas opportun d'exiger l'insertion dans le règlement d'atelier d'un article mentionnant l'affiliation du patron de l'usine à une caisse de compensation ? Il est de jurisprudence que les conditions du contrat de travail constituent les clauses du règlement d'atelier fixant les droits et les devoirs des deux parties. Pourquoi ne pas mentionner également l'existence d'une caisse de compensation ?

Il s'agit, dans l'espèce, d'une disposition de la loi sur les règlements d'atelier qu'il vaut mieux ne pas insérer ici pour ne pas compliquer une législation déjà

suffisamment touffue, d'autant plus que les allocations familiales ne sont pas dues en vertu du contrat de travail.

Un membre de la Commission nous a demandé enfin s'il ne serait pas opportun d'afficher les statuts des caisses de compensation et le règlement d'ordre intérieur.

Les règlements d'ordre intérieur des caisses de compensation sont souvent

assez détaillés et sujets à des modifications fréquentes. D'autre part, les ouvriers connaissent généralement fort bien le taux et le mode de paiement des allocations. Dans ces conditions, l'affichage ne nous paraît pas nécessaire.

Le Rapporteur,

G. RUTTEN.

Le Président,

ARM. HUBERT.

**Amendements
présentés par la Commission.**

ART. 3.

Alinéa 1^{er} (nouveau) :

« Pour pouvoir être agréées, les caisses de compensation pour allocations familiales devront assurer aux ouvriers et employés le versement mensuel, par enfant âgé de moins de quatorze ans, d'une allocation s'élevant au moins :

» Pour le troisième enfant : à 80 francs.

» A partir du quatrième enfant : à 70 francs de plus pour chaque enfant. »

Alinéa 2. — Supprimer la seconde phrase.

Alinéa 3. — A rédiger ainsi :

« Aux ouvriers et employés sont assimilés les contre maîtres, chefs-ouvriers, chefs d'équipes, chefs d'ateliers chefs de service, porions, surveillants et en général toutes autres personnes occupées au travail à un titre quelconque. »

**Amendementen door de Commissie
voorgesteld.**

ART. 3.

Eerste lid (nieuw) :

« Om toegelaten te worden, moeten de compensatiekassen voor gezinsvergoedingen aan de werklieden en bedienden, voor ieder kind van minder dan veertien jaar, de maandelijksche uitkeering verzekeren van een vergoeding bedragende ten minste :

» Voor het derde kind : 80 frank.

» Vanaf het vierde kind : 70 frank meer voor elk kind. »

Tweede lid. — Te doen wegvallen.

Derde lid. — Te doen luiden :

« Worden met de werklieden en bedienden gelijkgesteld : de meesterknechten, ploegbazen, opzichters, mijnopzichters, bewakers, en, over het algemeen alwie op eenige wijze een arbeid verricht. »