

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1949-1950.

SÉANCE DU 11 JANVIER 1950.

Proposition de loi tendant à adapter le régime des allocations familiales au régime de la sécurité sociale.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Lorsqu'il s'est agi d'apporter à la loi du 4 août 1930, portant généralisation des allocations familiales en faveur des travailleurs salariés, les aménagements nécessaires à l'incorporation de ce régime dans le système de la sécurité sociale, le législateur a visiblement fait l'économie, non seulement de réformes de structure mais aussi de toute modification, pour utile ou nécessaire qu'elle pût être, dont l'objet était étranger au seul but poursuivi.

L'expérience du fonctionnement du régime des allocations familiales aux salariés dans le cadre de la sécurité sociale a fourni, depuis lors, certains enseignements qui ont trouvé des échos parfois contradictoires dans différentes propositions de loi. Ces propositions ont été suivies d'amendements dont le nombre prouve l'intérêt suscité par ce problème dans les différents milieux en cause, mais dont la variété et la portée indiquent aussi que l'unanimité est loin d'être faite sur les changements qu'il convient d'apporter à la loi. Du moins rendent-elles peu contestable le fait qu'il importe à présent de tirer la leçon de quatre années d'expérience et d'organiser ce secteur de la sécurité sociale de telle manière que son économie particulière cadre enfin logiquement avec l'économie générale de la sécurité sociale.

En présence de ces divergences et de cette lacune, les signataires de la présente proposition de loi se devaient de présenter à votre agrément un projet qui répondît au double but de réformer certaines dispositions de la loi du 4 août 1930 que l'institution de la sécurité sociale avait rendues partiquement caduques, et d'offrir un point de rencontre aux tendances diverses exprimées, tout en évitant de bouleverser profondé-

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1949-1950.

VERGADERING VAN 11 JANUARI 1950.

Wetsvoorstel tot aanpassing van het stelsel der kindertoeslagen aan het stelsel der maatschappelijke zekerheid.

TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Toen in de wet van 4 Augustus 1930, houdende veralgemening van de kindertoeslagen ten gunste van de loonarbeiders, de nodige regelingen moesten ingevoerd worden om dat regime in het stelsel der maatschappelijke zekerheid in te schakelen, heeft de wetgever klaarblijkelijk niet alleen structuurhervormingen vermeden, doch ook elke wijziging — hoe nuttig of nodig die ook kon zijn — waarvan het oogmerk niet in verband stond met het nagestreefde doel.

Uit de ervaring der toepassing van het regime der kindertoeslagen aan de loonarbeiders binnen het kader van de maatschappelijke zekerheid, heeft men lessen getrokken die, in verscheidene wetsvoorstellen, met elkaar soms strijdige weerklanken gevonden hebben. Op die voorstellen volgden amendementen waarvan het aantal een bewijs is van de belangstelling voor dit vraagstuk in de verschillende betrokken kringen, maar waarvan de verscheidenheid en de draagwijdte er ook op wijzen dat eensgezindheid verre van algemeen is over de veranderingen welke in de wet dienen ingevoerd. Althans laten zij weinig betwisting bestaan over het feit dat het nu de tijd is om de les te trekken uit vier jaren ervaring en om die afdeling van de maatschappelijke zekerheid derwijze in te richten dat haar bijzondere economie eindelijk logisch met de algemene strekking van de maatschappelijke zekerheid zou overeenstemmen.

Ten aanzien van die strijdigheden en van die leemte, zagen de ondertekenaars van dit wetsvoorstel zich genoopt U ter goedkeuring een ontwerp voor te leggen dat beantwoordt aan het tweevoudig doel sommige bepalingen der wet van 4 Augustus 1930, welke de invoering der maatschappelijke zekerheid practisch had doen vervallen, te hervormen en de uitgedrukte verscheiden strekkingen een aanknopingspunt te bieden,

ment l'économie du régime des allocations familiales aux salariés.

La solution du problème de la détermination et de l'utilisation des fonds pour avantages d'ordre familial mérite une attention spéciale.

Il convient de noter en premier lieu l'absence actuelle d'une définition légale de la notion d'avantages d'ordre familial. Ce silence de la loi, qui pouvait s'expliquer à l'époque où les ressources mises à la disposition des caisses étaient relativement modiques, et où, d'autre part, le défaut d'une assurance obligatoire était tout caractère préjudiciel aux doubles emplois avec certains domaines de l'activité de l'assurance libre, n'est plus de mise pour l'heure, où ces ressources s'élèvent à quatre cents millions par an, et où l'existence d'autres branches de sécurité sociale aux secteurs bien définis donne à certaines utilisations un caractère de superfluité voisin du gaspillage.

Cette liberté totale, puisqu'il faut la nommer, n'est pas davantage conciliable avec la notion très stricte de droit acquis que le travailleur attache actuellement à toutes les prestations de sécurité sociale, quelle qu'ait pu être leur origine. A cette notion s'allie en son esprit une exigence d'équité dans la distribution des compensations ou des avantages qui découlent de la sécurité sociale. Il est si peu sensible à la valeur des situations particulières qu'il semble au moins sage de définir celles-ci de telle sorte qu'il soit mis fin à des abus qui, à la longue, finiraient par frapper de suspicion le régime tout entier auprès des classes laborieuses.

C'est pourquoi, sans doute, l'on a songé à supprimer ces fonds pour « œuvres annexes », expression périmée aux yeux du salarié; c'est pourquoi, par une sorte de réaction, l'on propose d'en augmenter l'importance, préférablement même, en cas de diminution des ressources, au maintien des taux actuels d'allocations, ce qui revient à subordonner l'essentiel à l'accessoire. C'est pourquoi aussi l'on détermine, en des énumérations diverses, l'emploi qu'il sera permis d'en faire. N'est-ce pas perdre de vue qu'il importe avant tout d'assurer l'équilibre financier du régime et de ménager à celui-ci une réserve vitale, quitte à consacrer le reliquat à ces avantages d'ordre familial qui ne constituent, à tout prendre, que des avantages complémentaires? N'est-ce pas, d'autre part, perdre de vue également qu'il convient de donner aux représentants des travailleurs et de leur famille un rôle déterminant dans le choix de ces avantages? Nous espérons atteindre à ces deux résultats par un aménagement de la loi qui tienne compte des conclusions auxquelles l'étude du fonctionnement du régime dans le cadre de la sécurité sociale nous a permis d'arriver.

La Caisse Nationale doit pouvoir disposer en permanence d'un fonds de roulement équivalent au coût de quatre mois d'allocations familiales, qu'elle aura en caisse à certaines brèves périodes de l'année, où les opérations trimestrielles de perception des cotisa-

doch tevens te vermijden de economie van het stelsel der kindertoelagen aan de loonarbeiders grondig in de war te sturen.

De oplossing van het vraagstuk der bepaling en aanwending van de gelden voor voordelen van familiale aard verdient bijzondere aandacht.

Er dient eerst aangestipt dat nog geen wettelijke bepaling van het begrip « voordeel van familiale aard » bestaat. Dit verzuim in de wet, dat kon verklaard worden toen de kassen slechts over betrekkelijk geringe middelen beschikten en toen, bij ontstentenis van verzekering, geen nadeel verbonden was aan maatregelen welke met sommige gebieden van de vrije verzekering samenvielen, is thans niet meer gerechtvaardigd, nu die middelen vier honderd miljoen per jaar bedragen en het bestaan van andere welbepaalde takken der maatschappelijke zekerheid aan sommige aanwendingen het karakter geeft van overbodigheid, dat aan verspilling grenst.

Die algehele vrijheid, vermits men ze bij haar naam moet noemen, strookt evenmin met het zeer strikt begrip van verworven recht, dat de arbeider thans geeft aan alle prestaties van de maatschappelijke zekerheid, wat hun oorsprong ook mag zijn. Met dit begrip verbindt hij in zijn geest een vereiste van billijkheid in de verdeling der compensaties of der voordelen van de maatschappelijke zekerheid. Hij is zo weinig gevoelig voor de waarde van bijzondere toestanden, dat het op zijn minst genomen wenselijk lijkt deze zodanig te bepalen, dat er een einde komt aan misbruiken, welke op de duur het ganse stelsel bij de arbeidersklasse in een sfeer van verdenking zouden plaatsen.

Daarom ongetwijfeld werd er aan gedacht die gelden voor « bijkomende werken », uitdrukking die de loontrekkenden verouderd achten, af te schaffen; daarom ook wordt bij wijze van reactie voorgesteld het bedrag er van te verhogen, en zulks, in geval van lagere inkomsten, zelfs liever dan de huidige bedragen der uitkeringen te handhaven, wat er dus op neerkomt dat de hoofdzaak ondergeschikt wordt aan de bijzaak. Daarom ook wordt het gebruik dat er van mag gemaakt worden, in verschillende opsommingen bepaald. Wordt hier niet uit het oog verloren dat in de eerste plaats moet gestreefd worden naar financieel evenwicht van het stelsel en dat ten deze een bestaansreserve dient verstrekt, met dien verstande dat de overschietende som zou besteed worden aan voordelen van familiale aard, welke feitelijk toch maar bijkomende voordelen zijn? Wordt er ook niet uit het oog verloren dat aan de vertegenwoordigers van werknemers en van hun gezin een beslissende rol in de keuze van die voordelen dient verleend? Wij hopen tot beide uitslagen te geraken door de wet bij te werken, met inachtneming van de besluiten, waartoe het onderzoek van de werking van het stelsel in het bestek der maatschappelijke zekerheid ons heeft geleid.

De Nationale Kas moet voortdurend kunnen beschikken over een rollend kapitaal gelijk aan de kosten van vier maanden kindertoelagen, welk kapitaal zij in kas zal hebben op bepaalde korte tijdstippen van het jaar, als de driemaandelijke verrichtingen van de

tions sont achevées, qui sera investi en avances d'allocations aux caisses, le reste du temps.

D'autre part, il semble prudent d'admettre qu'il est nécessaire de ménager au régime une réserve de conjoncture équivalant au coût de deux mois d'allocations familiales. En cas de dépression économique, une telle somme suffirait à garantir le paiement des allocations pendant une année, pourvu que la diminution de l'emploi ne soit pas supérieure aux sixième des travailleurs. Le reliquat serait distribué aux familles des travailleurs par l'intermédiaire des caisses, après que le conseil d'administration de la Caisse Nationale, composé en nombre égal de délégués des organisations de travailleurs les plus représentatives du pays et de délégués des employeurs, en ait arrêté le plan annuel d'utilisation et défini les critères d'attributions, en s'inspirant, suivant le cas, des nécessités d'ordre démographique, régional, professionnel ou autre, qui postuleraient une certaine variété dans la détermination de ces avantages ou une certaine souplesse dans leur distribution.

Il n'est pas sans intérêt de constater que dans ses dispositions actuelles, la loi du 4 août 1930 permet, en matière « œuvres annexes », aux intérêts particuliers de prendre le pas sur l'intérêt général.

Il importe de remédier à cet état de choses par des dispositions nouvelles qui, sans supprimer les œuvres annexes dans le principe, généraliseraient l'octroi d'interventions annuelles, ne faisant pas double emploi avec des prestations d'autres secteurs de la sécurité sociale et qui seraient déterminées, d'après les disponibilités réelles, sur proposition d'un organisme central géré paritairement.

L.-E. TROCLET.

inning der bijdragen gedaan zijn, en dat zal belegd worden in voorschotten op uitkeringen aan de kassen tijdens de rest van het jaar.

Anderdeels schijnt men voorzichtigheidshalve te moeten aannemen dat het nodig is voor het stelsel een conjunctuurreserve aan te leggen, gelijk aan de kosten van twee maanden kindertoeslagen. In geval van economische inzinking zou zulke som volstaan voor de uitbetaling der toeslagen gedurende één jaar, zo de vermindering van de tewerkstelling niet het zesde deel van het aantal werknemers overtreft. Het overschot zou verdeeld worden aan de arbeidersgezinnen door bemiddeling van de kassen, nadat de raad van beheer van de Nationale Kas, bestaande uit een gelijk aantal afgevaardigden van de meest representatieve werknemersorganisaties van het land en afgevaardigden van de werkgevers, het jaarlijks plan voor het gebruik er van vastgesteld en de criteria van toekenning bepaald heeft, waarbij die raad zich, naargelang het geval, dient te laten leiden door noodwendigheden van demografische, gewestelijke, professionele of andere aard, die een zekere verscheidenheid in de bepaling van die voordelen of een zekere soepelheid in de verdeling er van mochten vergen.

Het is niet zonder belang er op te wijzen dat de wet van 4 Augustus 1930, in haar huidige bepalingen, het inzake « bijwerken » mogelijk maakt dat de particuliere belangen de overhand krijgen op het algemeen belang.

Aan die stand van zaken dient een einde gemaakt door nieuwe bepalingen die, zonder de bijwerken principieel af te schaffen, de toekenning zouden veralgemenen van jaarlijkse tussenkomsten welke geen herhaling zouden zijn van de uitbetalingen van andere sectoren van de maatschappelijke zekerheid en waarvan het bedrag, volgens de werkelijk beschikbare gelden, zou bepaald worden op voorstel van een paritair beheerd centraal lichaam.

Proposition de loi tendant à adapter le régime des allocations familiales au régime de la sécurité sociale.

ARTICLE PREMIER.

Les modifications ci-après sont apportées à la loi du 4 août 1930, relative aux allocations familiales pour les travailleurs salariés, coordonnée par l'arrêté royal du 19 décembre 1939, modifié par l'arrêté du Régent du 29 décembre 1944 et par les arrêtés-loi des 22 et 23 novembre 1945, 21 et 22 août 1946, 18 novembre 1946 et 28 février 1947.

ART. 2.

Le 2^e alinéa de l'article 73^{ter} est remplacé par le texte suivant :

« Toutefois, le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale peut, sur la proposition ou l'avis conforme de la Caisse Nationale de Compensation, décider que, dans des cas ou catégories dignes d'intérêt qui ne donnent pas ouverture à l'octroi des allocations familiales, les allocations de naissance seront néanmoins accordées ».

ART. 3.

L'article 73^{quater} est remplacé par le texte suivant :

« Le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale peut, sur la proposition ou l'avis conforme de la Caisse Nationale de Compensation, décider qu'en utilisation du fonds de réserve de la Caisse Nationale, des avantages d'ordre familial ne faisant pas double emploi avec des prestations d'autres régimes de la sécurité sociale, seront généralisés en faveur des travailleurs salariés ».

ART. 4.

1^o Le 3^e alinéa de l'article 106 est remplacé par le texte suivant :

« b) des excédents dont il est question à l'article 108, alinéa 4 ».

2^o Le dernier alinéa de l'article 106 est complété par les termes suivants :

« et notamment dans le but défini par l'article 73^{quater} ».

ART. 5.

L'article 108 est remplacé par le texte suivant :

« Lorsque, après avoir été diminué du prélèvement prévu à l'article 93, le montant des cotisations dues pour un trimestre à une caisse primaire, à l'exception

Wetsvoorstel tot aanpassing van het stelsel der kindertoeslagen aan het stelsel der maatschappelijke zekerheid.

EERSTE ARTIKEL.

Onderstaande wijzigingen worden gebracht aan de wet van 4 Augustus 1930 betreffende de kindertoeslagen voor de loonarbeiders, samengevat bij koninklijk besluit van 19 December 1939, gewijzigd bij regentsbesluit van 29 December 1944 en bij de besluitwetten van 22 en 23 November 1945, 21 en 22 Augustus 1946, 18 November 1946 en 28 Februari 1947.

ART. 2.

Het 2^e lid van artikel 73^{ter} wordt vervangen door de volgende tekst :

« Nochtans mag de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg, op het voorstel of het eensluidend advies van de Nationale Compensatiekas, beslissen dat, in zekere belangwekkende gevallen of categorieën van gevallen waarvoor het recht op de kindertoeslag niet is geopend, de geboortetoeslag niettemin zal toegekend worden ».

ART. 3.

Artikel 73^{quater} wordt vervangen door de volgende tekst :

« De Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg mag, op het voorstel of het eensluidend advies van de Nationale Compensatiekas, beslissen dat, tot aanwending van het reservefonds van de Nationale Kas, voordelen van familiale aard, die geen herhaling uitmaken van de uitkeringen van andere stelsels van de maatschappelijke zekerheid, veralgemeend worden ten voordele van de loontrekkende arbeiders ».

ART. 4.

1^o Het 3^e lid van artikel 106 wordt vervangen door de volgende tekst :

« b) van de overschotten, waarvan sprake in artikel 108, 4^e lid ».

2^o Het laatste lid van artikel 106 wordt aangevuld met de volgende tekst :

« en namelijk tot het doel bepaald in artikel 73^{quater} ».

ART. 5.

Artikel 108 wordt vervangen door de volgende tekst :

« Wanneer, na aftrek van de inhouding bepaald bij artikel 93, het bedrag der bijdragen dat voor een kwartaal verschuldigd is aan een primaire kas, met uitzon-

des caisses spéciales dont l'institution est prévue à l'article 32, dépasse le total des allocations familiales et de naissance qu'elle a à payer pour le même trimestre, l'excédent est versé à la Caisse Nationale.

» Les fonds ainsi recueillis par la Caisse Nationale sont utilisés par elle de la façon suivante :

» 1) Elle distribue aux caisses primaires dont les charges dépassent les ressources, à l'exclusion des caisses spéciales dont l'institution est prévue à l'article 32, les sommes qui leur sont nécessaires pour procéder au paiement des allocations familiales et de naissance aux taux légaux;

» 2) Elle verse l'excédent éventuel à son fonds de réserve. »

ART. 6.

L'article 109 est remplacé par le texte suivant :

« Les valeurs mobilières et immobilières quelconques détenues par les caisses primaires au moment de la promulgation de la présente loi, en vertu des dispositions de l'article 108, seront transférées à la Caisse Nationale qui les intégrera dans son fonds de réserve ».

ART. 7.

L'article 113 est modifié comme suit :

« Dans l'éventualité où les recettes dont la Caisse Nationale dispose en vertu de l'article 108 sont insuffisantes pour lui permettre de verser aux caisses primaires, dont les charges trimestrielles en allocations dépassent les ressources en cotisations, les sommes qui leur sont nécessaires, la Caisse Nationale peut parer à l'insuffisance des recettes dont elle dispose au moyen d'un prélèvement sur son fonds de réserve.

» Dans cette même éventualité, le Roi peut modifier le taux des cotisations qui figurent aux articles 77 et suivants. »

ART. 8.

L'alinéa 3 de l'article 104 est ainsi libellé :

« Sept membres sont choisis par le Roi parmi les candidats présentés, sur listes doubles, par les organisations les plus représentatives de travailleurs salariés ».

L.-E. TROCLET.
A. MOULIN.
M. SPAAK.
J.-E. VANDERVELDE.
J. VERBERT.
H. WIJN.

dering van de speciale kassen, waarvan de oprichting voorzien is in artikel 32, het totaal bedrag overschrijdt dat zij voor het zelfde kwartaal dient uit te keren als kindertoeslag en als geboortetoeslag, dan wordt het overschot gestort aan de Nationale Kas.

» De gelden die aldus door de Nationale Kas worden vergaard, worden door haar als volgt aangewend :

» 1) Zij verdeelt onder de primaire kassen waarvan de lasten de inkomsten overtreffen, met uitzondering van de speciale kassen waarvan de oprichting is voorzien in artikel 32, de sommen nodig voor de betaling van de kindertoeslag en van de geboortetoeslag volgens de wettelijke bedragen;

» 2) Zij draagt het gebeurlijk overschot op haar reservefonds over. »

ART. 6.

Artikel 109 wordt vervangen door de volgende tekst :

« De roerende of onroerende waarden van welke aard ook die, krachtens de bepalingen van artikel 108, in het bezit zijn van de primaire kassen op het ogenblik dat deze wet wordt afgekondigd, worden op de Nationale Kas overgedragen, welke ze in haar reservefonds opneemt ».

ART. 7.

Artikel 113 wordt gewijzigd als volgt :

« In geval de inkomsten waarover de Nationale Kas op grond van artikel 108 beschikt, ontoereikend zijn om haar toe te laten aan de primaire kassen, wier driemaandelijks lasten aan uitkeringen hoger zijn dan hun inkomsten uit bijdragen, de sommen uit te keren die zij nodig hebben, mag de Nationale Kas de ontoereikendheid van de haar ter beschikking staande inkomsten verhelpen door een afneming op haar reservefonds.

» In hetzelfde geval mag de Koning het bedrag der bijdragen waarvan sprake in de artikelen 77 en volgende, wijzigen. »

ART. 8.

Het 3^e lid van artikel 104 wordt als volgt gewijzigd :

« Zeven leden worden door de Koning gekozen tussen de kandidaten door de meest representatieve organisaties van loontrekkende arbeiders voorgedragen, op in dubbel gestelde lijsten ».