KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, de 23e juli 1980 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van raamwet "tot hervorming van de sociale zekerheid", heeft de 25e juli 1980 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 23 juillet 1980, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi-cadre "de réforme de la sécurité sociale", a donné le 25 juillet 1980 l'avis suivant :

Het ontwerp van raamwet tot hervorming van de sociale zekerheid is een ontwerp van basiswet, een uitgangspunt als het ware op grond waarvan Parlement en Regering de sociale zekerheid - in de eerste plaats die van de werknemers maar later ook die van andere bevolkingsgroepen alsmede aanverwante stelsels - zullen moeten herzien, aanpassen, reorganiseren en uiteindelijk saneren.

Het voorgelegde ontwerp is de aanloop tot die hervorming : het geeft een reeks begripsbepalingen, formuleert en bevestigt een aantal principes en basisrechten die reeds ten grondslag liggen aan de huidige sociale zekerheid voor werknemers, legt de indeling in sectoren alsmede de grondslagen van de financiering vast en voorziet in een aanpassing en harmonisering van de procedures inzake terugvordering van onverschuldigde bedragen. Ten slotte bevat het overgangsbepalingen die de geleidelijke invoering van de voorgestelde hervormingen moeten verzekeren.

De meeste van die materies zullen dus in latere wetten en besluiten worden uitgewerkt, gepreciseerd en geconcretiseerd.

## ALGEMENE OPMERKINGEN.

### I.

In het opschrift wordt de wet een "raamwet" genoemd. Het betreft een synoniem van "kaderwet", dit wil zeggen een wet die, in algemene trekken, de essentiële beginselen vaststelt volgens welke een bepaalde materie zal worden geregeld en waar-

.../...

bij uitdrukkelijk aan de Regering de bevoegdheid wordt gegeven om bij koninklijk besluit de complementaire regelen te bepalen die nodig zijn om de toepassing van die beginselen mogelijk te maken. De desbetreffende besluiten zijn genomen ter aanvulling en niet ter uitvoering van de wet (1).

Het voorgelegde ontwerp is niet onder te brengen onder de term "raamwet". Het ontwerp bevat immers geen bepalingen die een dergelijke opdracht inhouden.

Vele bepalingen zijn alleen intentieverklaringen die de bestaande wetgeving niet wijzigen en de Koning evenmin enige opdracht geven dit te doen.

Andere bepalingen van het ontwerp hebben geenszins het karakter van algemene, essentiële beginselen maar zullen onmiddellijk op concrete situaties van toepassing zijn, zoals artikel 21, § 1, tweede lid (toekenning van de werkgeversbijdrage van 14,75 % aan de Rijksdienst voor jaarlijkse vakantie), artikel 28 (wijziging van artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek : terugvordering van ten onrechte verkregen sociale prestaties), artikel 32 (vaststelling van de sociale zekerheidsbijdragen voor 1981 en 1982), artikel 33 (verdeling van de bijdragen).

Nog andere materies zullen niet bij koninklijk besluit maar bij wet geregeld moeten worden (artikelen 15, 21, 23).

.../...

---

(1) Zie A. MAST, Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht, uitg. 1972, nr 212.

II.

Zoals hierboven is aangestipt, zal voor de latere uitvoering en toepassing van bepaalde materies van de wet in ontwerp, de wetgever opnieuw moeten optreden. Het spreekt vanzelf dat hij door deze wet niet gebonden is voor de toekomst. Ze kan op dit stuk ten hoogste als een wens of intentieverklaring worden geïnterpreteerd.

Het is trouwens niet gebruikelijk dergelijke beginselen en intentieverklaringen die geen normen zijn, in een wettekst in te schrijven. In casu kan dit eventueel worden gebillijkt, mede gelet op één van de hoofdbedoelingen van de Regering, te weten een soort van sociale zekerheidskeure te doen uitvaardigen.

In dit verband wordt verwezen naar de Verklaring tot grondwetsherziening (Belgisch Staatsblad van 15 november 1978) waarbij de Kamers verklaard hebben dat er reden bestaat tot herziening "van titel II van de Grondwet door invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten;".

III.

Een ander probleem is dat van de terugslag van hoofdstuk II op de bestaande wetten en reglementen. In dit verband bepaalt artikel 4 dat "de sociaal verzekerden recht hebben op de sociale prestaties bedoeld in artikelen 5 tot 13, onverminderd de geldende internationale overeenkomsten en binnen de perken van de geldende wetten".

Vooreerst zou uit deze bepaling afgeleid kunnen worden dat die voorbehoudsclausule niet geldt met betrekking tot

.../...

de koninklijke en ministeriële besluiten en andere administratieve reglementen en bepalingen die, volgens deze interpretatie, vanaf de inwerkingtreding van de wet toegepast moeten worden in functie van die rechten zoals ze gedefinieerd worden door de voormelde artikelen.

Vervolgens vallen de artikelen 16 en 17 niet onder de voorbehoudsclausule; artikel 16, § 2, bevat weliswaar een reserve ad hoc, maar de twee andere paragrafen (verbod tot het maken van onderscheid tussen de sociaal verzekerden, "automatische" koppeling van de bedragen der sociale prestaties aan het indexcijfer) zouden onmiddellijk door de rechtsonderhorigen ingeroepen kunnen worden. Dit laatste geldt eveneens met betrekking tot artikel 17 dat de verplichting tot overleg met werkgevers en -nemers, ziekenfondsen, verstrekkers van geneeskundige zorgen en ziekenhuizen instelt.

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, ligt het niet in de bedoeling van de Regering met de artikelen 5 tot 13 wat dan ook te wijzigen aan het bestaande positieve recht; de voorbehoudsclausule van artikel 4 moet dus niet enkel slaan op de wetten maar ook op de ter zake geldende besluiten en reglementen. Daarenboven moet het voorbehoud van artikel 4 ook gelden ten aanzien van het volledige artikel 16. Tegen de onmiddellijke toepasselijkheid van artikel 17 blijkt er evenwel geen bezwaar te rijzen. Derhalve ware het aangewezen artikel 16 onmiddellijk na artikel 13 te doen volgen : het zou dan artikel 14 worden en de voorbehoudsclausule van artikel 4 zou worden uitgebreid tot dit artikel 14. De nummering van de artikelen 14 en 15 zou dienovereenkomstig worden aangepast : ze zouden respectievelijk artikelen 15 en 16 worden.

.../...

IV.

Het ontwerp dient ook te worden onderzocht in het licht van het Europese recht.

In dit verband moet worden verwezen naar het Europese recht (Sociaal Handvest Turijn, 18 oktober 1961). Deze overeenkomst beoogt de verwezenlijking van een aantal sociale rechten en beginselen, waaronder het recht op sociale zekerheid, op sociale en geneeskundige bijstand en de bescherming van moeder en kinderen. Deze akte werd door België nog niet goedgekeurd en is in ons land nog niet van kracht.

Het ontwerp houdt rekening met twee richtlijnen van de Ministerraad van de Europese Economische Gemeenschap (E.E.G.), te weten die van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, alsmede die van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (1).

.../...

---

(1) Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, nr. L. 39/40 van 14 februari 1976 en nr. L.6/24 van 10 januari 1979.

Met het oog op de toepassing van deze richtlijnen machtigt artikel 26 van het ontwerp de Koning de wetgevingen betreffende de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de kinderbijslag, de pensioenen, de werkloosheidsverzekering en de jaarlijkse vakantie te harmoniseren.

Het betreft inzonderheid :

- de begrippen "gezinshoofd" en "personen ten laste" ;

- de verschillen in toekenningsvoorwaarden betreffende bepaalde prestaties;

- de verschillen in verband met de bewijslast;

- de verschillen in de berekeningswijze en in de bedragen van sommige uitkeringen.

Op te merken valt dat de richtlijn van 19 december 1978 niet van toepassing is op de prestaties aan nagelaten betrekkingen (dit wil zeggen de gezinsleden of bloed- of aanverwanten van een overledene) noch op die betreffende de gezinsbijslagen, behalve wanneer het gaat om gezinsbijslagen die worden toegekend uit hoofde van verhogingen van de prestaties als gevolg van ziekte, invaliditeit, ouderdom, arbeidsongevallen en beroepsziekten en werkloosheid (artikel 3, 2).

.../...

Die richtlijn laat de Lid-Staten ook toe om van haar werkingssfeer uit te sluiten :

"a) de vaststelling van de pensioengerechtigde leeftijd met het oog op de toekenning van ouderdoms- en rustpensioenen en de gevolgen die hieruit kunnen voortvloeien voor andere prestaties;

b) de voordelen die op het gebied van ouderdomsverzekering zijn toegekend aan hen die kinderen hebben opgevoed; het verkrijgen van rechten op prestaties na tijdvakken van onderbreking van het werk wegens de opvoeding van kinderen;

c) het verlenen van rechten op prestaties inzake ouderdom of invaliditeit uit hoofde van de afgeleide rechten van de echtgenote;

d) de toekenning van verhogingen van prestaties op lange termijn inzake invaliditeit, ouderdom, arbeidsongevallen of beroepsziekten voor de ten laste komende echtgenote;

e) de gevolgen van het, vóór de aanneming van deze richtlijn, uitoefenen van een keuzerecht waardoor geen rechten werden verkregen of geen verplichtingen worden aangegaan in het kader van een wettelijke regeling" (artikel 7, 1).

V.

Artikel 18 van het ontwerp verdeelt de sociale zekerheid in een aantal zo genaamde sectoren, te weten :

.../...

- de ziekte- en invaliditeitsvergoedingen,

- de werkloosheidsuitkeringen,

- de rust- en overlevingspensioenen,

- de uitkeringen ten gevolge van arbeidsongevallen en beroepsziekten,

- de terugbetalingen inzake gezondheidszorgen,

- de jaarlijkse vakantieuitkeringen.

Volgens de terminologie van de huidige wetgeving zijn dit evenwel "regelingen" (wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders artikel 5). Het woord "sector" wordt in deze laatste wet gebruikt voor de onderverdeling van de regeling "verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit"; deze omvat namelijk :

- een sector geneeskundige verzorging,

- een sector uitkeringen.

De Raad van State suggereert na overleg met de gemachtigde ambtenaar het woord "regeling" over te nemen; derhalve zouden het opschrift van Hoofdstuk III en de desbetreffende artikelen dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

.../...

VI.

In dit advies wordt geregeld verwezen naar het Sociaalrechtelijk Woordenboek. Dit woordenboek is een uitgave van het secretariaat-generaal van de Benelux Economische Unie en werd samengesteld door de Subcommissie voor eenmaking van de terminologie inzake sociaal recht als onderdeel van de Commissie voor sociale vraagstukken van de Nederlands-Belgisch-Luxemburgse Douane-Unie.

Het decreet van 25 september 1975 van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap (Belgisch Staatsblad van 22 oktober 1975) verplicht alle diensten en instellingen in België die rechtstreeks of onrechtstreeks onder de overheid ressorteren, de terminologie die in dat woordenboek is vastgelegd te gebruiken voor alle teksten welke in die diensten en instellingen worden voorbereid of opgesteld.

De wetgever is uiteraard niet gebonden door dat decreet; toch verdient het aanbeveling, terwille van de eenheid in de terminologie, zoveel mogelijk het woordgebruik van dit woordenboek over te nemen. Het voorontwerp blijkt met die terminologie reeds gedeeltelijk rekening te hebben gehouden waar het spreekt van "sociale zekerheid" en niet meer van "maatschappelijke zekerheid" zoals in de wet van 27 juni 1969.

OPSCHRIFT.

Onder de algemene opmerking I werd de benaming "Raamwet" reeds bekritiseerd.

.../...

Aangezien het ontwerp bedoeld is als een soort handvest dat gedurende een onafzienbare tijd de basis van de sociale zekerheid voor werknemers zal uitmaken, lijkt het evenmin aangewezen het woord "hervorming" te gebruiken.

Voorgesteld wordt :

"Ontwerp van wet houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers".

## ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

### HOOFDSTUK I : Definities en toepassingsgebied.

#### Artikel 1.

De definities blijken taalkundig niet altijd gelukkig gesteld te zijn en kunnen logischer worden geordend.

Voorgesteld wordt :

"werknemer : de persoon die met een werkgever door een arbeidsovereenkomst is verbonden;

werkgever : natuurlijke persoon of rechtspersoon die ingevolge een arbeidsovereenkomst een of meer werknemers in dienst heeft;

sociaal verzekerde : de werknemer, en ieder persoon die in de sociale zekerheidswetten als gerechtigde op sociale prestaties of als met hem gelijkgestelde wordt beschouwd;

.../...

rechthebbende : de persoon die, door zijn arbeidsprestaties of door zijn beschermde toestand, aan zichzelf of aan anderen recht verschaft op sociale uitkeringen;

rechtverkrijgende : de persoon die recht heeft op sociale uitkeringen op grond van zijn verhouding tot een rechthebbende;

gerechtigde : de rechthebbende en de rechtverkrijgende;

uitkeringsgerechtigde : de persoon aan wie een sociale uitkering moet worden uitbetaald".

Artikel 2.

In de Franse tekst leze men in paragraaf 1, 1°, "contrat de travail" in plaats van "contrat de louage" en in paragraaf 1, 2° "... artikel 18" (in plaats van 16).

Paragraaf 2 lijkt overbodig te zijn : gelet op paragraaf 1 bevat ze geen nieuwe bepaling.

Paragraaf 3 : in het eerste lid ontbreekt het werkwoord. Volgens de gemachtigde ambtenaar moeten op de derde regel na "mijnwerkers" de woorden "zullen worden versmolten" worden ingelast. Het gaat, nog steeds volgens die ambtenaar, om een intentieverklaring waarvan de uitvoering toekomt aan de Koning. In die omstandigheden ware het aangewezen dit eerste lid als volgt te stellen :

.../...

"De Koning treft de nodige maatregelen om de algemene regeling van de sociale zekerheid voor werknemers met de bijzondere regelingen voor de zeevarenden en de mijnwerkers te versmelten tot één enkel stelsel voor het geheel van de werknemers".

Paragraaf 3, tweede lid : in het tweede lid stemt de uitdrukking "gewestelijke organen die administratief afgescheiden zijn van de centrale diensten" met geen enkel bekend begrip van administratief recht overeen. De tekst zou de juiste juridische draagwijdte van deze "gewestelijke organen" moeten toelichten al was het maar om uit te maken welke regelen op het gebied van het gebruik der talen van toepassing zijn.

Paragraaf 4 : terwille van de leesbaarheid vervange men op de derde regel na "sociale zekerheid" het voegwoord "en" door "alsmede".

Met de eerste hypothese (in dienst van een in België gevestigde werkgever) worden zowel Belgische als buitenlandse werknemers beoogd : de Belgische sociale zekerheid is op hen van toepassing door het feit zelf in dienst te zijn van een in België gevestigde werkgever.

De tweede hypothese (verbonden aan een in België gevestigde exploitatiezetel) houdt het principe in dat de werknemer die aan een in België gevestigde exploitatiezetel verbonden is, onder de Belgische sociale zekerheid blijft ressorteren ook als hij in het buitenland tewerkgesteld is.

.../...

HOOFDSTUK II : Beginselen.

Artikel 3.

a) Volgens het Sociaalrechtelijk Woordenboek (derde uitgave, 1977) is een prestatie de "algemene benaming voor het geheel van de voordelen toegekend ingevolge sociale voorzieningen. Ze kan worden onderverdeeld in : uitkering, een geldelijke prestatie; verstrekking en voorziening, niet geldelijke prestaties". Het woordenboek voegt eraan toe dat het woord als verzamelbegrip meestal in het meervoud wordt gebruikt.

Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt de voorkeur gegeven aan de term "sociale prestaties" omdat die het nauwst bij het begrip "sociale zekerheid" blijft; "sociale voorzieningen" zou breder zijn en meer de sociale wetgeving in haar geheel betreffen.

b) Met betrekking tot de verwijzing naar artikel 18 kan de vraag worden gesteld of de hele inhoud van dit artikel (indeling van de sociale zekerheid in "sectoren") niet beter op zijn plaats ware in artikel 3.

De gemachtigde ambtenaar heeft evenwel meegedeeld dat die indeling in "sectoren" niet van voldoende principiële aard is om ze in het Hoofdstuk : Beginselen onder te brengen.

In dat geval is ook de verwijzing "volgens de in artikel 18 opgesomde sectoren" in fine van het artikel, eigenlijk overbodig.

.../...

Wat de benaming "sectoren" betreft, moge verwezen worden naar de algemene opmerking V en naar de bijzondere opmerkingen bij artikel 18.

Artikel 4.

Zoals in de algemene opmerking III is aangestipt, bevat dit artikel een voorbehoudsclausule volgens welke de sociaal verzekerden de in artikelen 5 tot en met 13 opgesomde rechten slechts kunnen doen gelden binnen de grenzen van de bestaande wetten. Volgens de gemachtigde ambtenaar moet dit voorbehoud zich uitstrekken tot de desbetreffende besluiten en reglementen. De tekst moet dus dienovereenkomstig worden aangevuld.

Kan de inhoud van de artikelen 12 en 13 nog ondergebracht worden onder de benaming "sociale prestaties" ?

Dit zou nog gaan voor artikel 12 (behoud c.q. terugvinden van sociale zekerheidsrechten tijdens of na tijdelijke onderbreking van de arbeidsactiviteit), maar niet meer voor artikel 13 (beperking van de prestaties bij cumulatie).

Rekening gehouden met die opmerkingen wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Onverminderd de geldende internationale overeenkomsten en binnen de grenzen van de geldende wetten en reglementen, hebben de sociaal verzekerden recht op de sociale

.../...

zekerheid waarvan de beginselen zijn neergelegd in de artikelen 5 tot 14" (artikel 14 zijnde het artikel 16 van het ontwerp, vernummerd overeenkomstig de suggestie vervat in de algemene opmerking III).

Artikel 5.

Dit artikel ware beter gesteld als volgt :

"De sociaal verzekerden hebben recht op de tenlasteneming van de verzorging die voor de verbetering, het behoud of het herstel van hun gezondheid en die van hun gezin verantwoord zijn".

Artikel 7.

Dit artikel leze men als volgt :

"De sociaal verzekerden die volledig of gedeeltelijk werkloos zijn, hebben recht op een vervangingsinkomen op basis van het verdiende of fictieve loon, en eventueel gedifferentieerd volgens hun gezinstoestand.

Hij die door eigen schuld (of: door eigen toedoen) werkloos is of weigert een passende arbeid te aanvaarden, kan uitgesloten worden van het recht op uitkeringen gedurende een bepaalde termijn".

.../...

"Onvrijwillig" werd geschrapt. Het principe is inderdaad dat wie werkloos is, recht heeft op een vervangingsinkomen. Uitzondering hierop wordt, in de volgende alinea, gemaakt ten aanzien van hen die door eigen schuld werkloos zijn of weigeren een passende arbeid te aanvaarden.

"Fictief loon" is, blijkens het sociaalrechtelijk woordenboek, het "loon dat geacht wordt te zijn verdiend gedurende een periode waarin geen arbeid werd verricht, doch welke met een arbeidsperiode wordt gelijkgesteld". De uitdrukking komt reeds voor in de gecoördineerde wetten van 28 juni 1971 op de jaarlijkse vakantie van de werknemers, in het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers en in het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid.

In de tweede alinea van de voorgestelde tekst is er discordantie tussen de Nederlandse en de Franse versie. In de Nederlandse tekst is er sprake van "door eigen schuld", terwijl in de Franse gezegd wordt "par son propre fait". De Nederlandse tekst die een schuld vereist is minder streng voor de werknemer dan de Franse.

## Artikel 8.

Artikel 8 ware beter gesteld als volgt :

"De sociaal verzekerden hebben in geval van arbeidsongeschiktheid, recht op een vervangingsinkomen op basis van het loon en eventueel gedifferentieerd volgens hun gezondheidstoestand.

.../...

Bijzondere regelen kunnen worden toegepast ten aanzien van mijnwerkers en zeevarenden of wanneer de arbeidsongeschiktheid het gevolg is van een arbeidsongeval, een ongeval op de weg van en naar het werk, of een beroepsziekte".

De aanpassing betreft vooral het tweede lid : een tewerkstelling als mijnwerker of als zeevarende kan bezwaarlijk naast een arbeidsongeval of een beroepsziekte worden geplaatst als oorzaak van arbeidsongeschiktheid.

## Artikel 9.

Voor de berekening van het rustpensioen worden twee elementen in aanmerking genomen : de beroepsloopbaan en het verdiende loon. In bepaalde gevallen kan de reële loopbaan fictief worden uitgebreid en kan ook rekening worden gehouden met een fictief loon.

De tekst ware dan ook beter gesteld als volgt :

"De sociaal verzekerden hebben bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd recht op een rustpensioen dat berekend wordt op basis van het verdiende of fictieve loon dat betrekking heeft op de in aanmerking genomen werkelijke beroepsloopbaan en eventueel op de daarmee gelijkgestelde periodes".

.../...

Artikel 10.

De eerste paragraaf betreft het overlevingspensioen van de echtgenote van de sociaal verzekerde.

Vastgesteld moet worden dat het ontwerp enkel ten gunste van de echtgenote voorziet in een overlevingspensioen en niet ten gunste van de man.

Zoals moge blijken uit wat in de algemene opmerkingen werd aangestipt in verband met de Richtlijn van de E.E.G.-raad dd. 19 december 1977 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van sociale zekerheid,valt deze bepaling buiten het toepassingsgebied van genoemde richtlijn.

Voor het tweede lid van de eerste paragraaf wordt de volgende formulering voorgesteld :

"De overlevingsuitkering kan bestaan in een aanpassingsvergoeding of een overlevingspensioen, en wordt berekend op grond van het rustpensioen waarop de sociaal verzekerde recht had of gehad zou hebben".

Paragraaf 2 ware beter gesteld als volgt :

"Wanneer het overlijden van de sociaal verzekerde het gevolg is van een arbeidsongeval ...".

Artikel 11.

Dit artikel betreft het recht van de arbeiders op een inkomensvervangende uitkering en een bijkomende uitkering tijdens de jaarlijkse vakantie.

.../...

Het overeenstemmende recht van de bedienden wordt hier niet vermeld omdat het, naar de verklaring van de gemachtigde ambtenaar, eerder tot het arbeids- dan tot het sociale zekerheidsrecht zou behoren.

De huidige regeling ziet er als volgt uit :

Artikel 9 van de gecoördineerde wetten van 28 juni 1971 betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers stelt het bedrag van het vakantiegeld vast op 14 pct van het loon van het vakantiedienstjaar dat als basis diende. Het artikel machtigt de Koning om onder meer voor de "hoofdarbeiders" een andere basis of wijze van berekening voor te schrijven.

Dit laatste gebeurde bij koninklijk besluit van 30 maart 1967; de bediende ontvangt (artikel 38) :

1° de normale bezoldiging in overeenkomst met de vakantiedagen;

2° per maand in de loop van het vakantiedienstjaar gepresteerde of daarmee gelijkgestelde dienst, een toeslag die gelijk is aan 1/16 van de brutowedde der maand waarin de vakantie ingaat.

Zowel in de ene als in de andere regeling ontvangen de betrokkenen tijdens hun jaarlijkse vakantie een bedrag dat overeenstemt met het dubbele van het normaal verdiende loon voor de vakantiedagen.

.../...

Het vakantiegeld van de arbeiders wordt uitgekeerd door de Rijksdienst voor jaarlijkse vakantie of door een van de bijzondere vakantiefondsen waarbij de werkgever voor het betrokken vakantiedienstjaar is aangesloten. Het wordt gefinancierd door werkgeversbijdragen in het raam van de sociale zekerheid (14,75 % van het bedrag van het loon) (gecoördineerde wetten, artikel 12).

Het gewone en het aanvullende vakantiegeld van de bedienden worden rechtstreeks door de werkgever uitgekeerd (gecoördineerde wetten, artikel 13).

+

Er is derhalve geen reden voorhanden om het onderhavige artikel te beperken. Er kan dus gesproken worden van de sociaal verzekerde werknemers in het algemeen.

Het principe van het vakantiegeld (14 pct van het loon van het referentiejaar, dit wil zeggen dubbel loon tijdens de vakantie) wordt door de gecoördineerde wetten van 28 juni 1971 gevestigd in hoofde van alle werknemers (artikel 9, eerste lid). Het feit dat de uitkering aan de bedienden rechtstreeks ten laste van de werkgever komt (artikel 13) terwijl die aan de arbeiders gebeurt door toedoen van de Rijksdienst of een bijzonder fonds (artikel 12), gestijfd door een werkgeversbijdrage, houdt verband met de modaliteiten maar doet niets af aan het principe volgens hetwelk alle werknemers recht hebben op vakantiegeld.

.../...

Daarenboven blijft de uitgebreide bepaling kaderen in de definitie van de sociale zekerheid zoals ze geformuleerd is in artikel 3 van het ontwerp.

De tekst kan dus worden aangepast als volgt :

"De sociaal verzekerde werknemers hebben uit hoofde van de jaarlijkse vakantie recht op een vakantiegeld dat bestaat uit een inkomensvervangende uitkering en een bijkomende uitkering.

Beide uitkeringen worden berekend op basis van het verdiende of fictieve loon van het vorige jaar.

Er kan in een bijzondere regeling worden voorzien voor mijnwerkers en zeevarenden".

Artikel 12.

Men zal vaststellen dat dit artikel niet meer spreekt van een "recht" maar het eerder potestatieve "kunnen" gebruikt. Terecht, want het gaat niet meer om een specifiek sociale-zekerheidsrecht maar eerder om een modaliteit met betrekking tot de uitoefening van die rechten.

De gemachtigde ambtenaar bevestigde dat de uitdrukking "door de Koning te bepalen voorwaarden en regelen" zowel op het behoud van de rechten als op de schorsing ervan slaat.

.../...

In verband met het woordgebruik "... sociale, maatschappelijke ... redenen" drong hij aan op het behoud van die twee woorden : sociale redenen betreffen volgens de stellers van het ontwerp eerder de persoon van de belanghebbende zelf terwijl maatschappelijke redenen eerder verwijzen naar de gemeenschap waarin die belanghebbende leeft. In de Franse tekst wordt dit subtiel onderscheid niet teruggevonden en is er enkel sprake van "motifs sociaux".

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"De Koning kan onder de voorwaarden die Hij bepaalt, voorzien in een regeling waarbij de sociaal verzekerden die tijdelijk hun arbeid onderbreken om familiale, sociale, maatschappelijke, culturele of politieke redenen, hun sociale zekerheidsrechten behouden mits zij de bijdragen betalen, of die rechten na de onderbreking terugvinden".

Artikel 13.

Dit artikel stelt geen recht in, maar bevat de principiële mogelijkheid tot beperking van cumulatie van inkomens of prestaties.

Het ware beter dit artikel als volgt te stellen :

"Bij cumulatie van een vervangingsinkomen met een of meer andere door de sociale zekerheidsregelingen ingestelde vervangingsinkomens, met andere sociale prestaties of met een arbeidsinkomen, kunnen regels worden vastgelegd ter beperking van die samenvoeging".

.../...

De woorden "door een sociaal verzekerde" werden weggelaten omdat de cumulatie ook mogelijk is in hoofde van de gerechtigden in de zin van artikel 1, § 1, van het ontwerp.

Artikel 14.

Dit artikel leze men als volgt :

"De overheid treft de maatregelen van organisatorische aard om de voorlichting te waarborgen waarop de sociaal verzekerden recht hebben.

De Koning treft de maatregelen ter vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten, ter invoering van polyvalente aanvragen en ter vermindering van het aandeel van de sociaal verzekerden in het verstrekken van de vereiste bewijzen".

Artikel 15.

Dit artikel dient als volgt te worden gesteld :

"Er wordt een sociale gegevensbank opgericht.

De opdracht en het statuut ervan alsmede de grondbeginselen inzake het inzamelen, opslaan en meedelen van de gegevens zullen bij wet worden bepaald".

De in lid 2 vervatte bepaling volgens welke de grondbeginselen inzake het inzamelen, opslaan en meedelen van de gegevens bij wet zullen vastgelegd worden, sluit dus uitdrukkelijk uit dat die materies bij koninklijk besluit worden geregeld.

.../...

De gemachtigde ambtenaar bevestigde dat ook de andere principes inzake het inzamelen en opslaan van de gegevens, naar de bedoeling van de regering, door de wetgever moeten vastgelegd worden.

In verband met de oprichting van een sociale gegevensbank rijst het probleem van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De opeenvolgende regeringen hebben steeds de aandacht erop gevestigd dat een wet tot bescherming van de privacy de noodzakelijke voorwaarde is voor de oprichting van gegevensbanken die persoonsgegevens zullen registreren.

Artikel 16.

Zoals in de algemene opmerking III reeds is aangestipt, moet volgens de gemachtigde ambtenaar het voorbehoud van artikel 4 ("onverminderd de geldende internationale overeenkomsten en binnen de perken van de geldende wetten en reglementen ...") ook slaan op paragraaf 1 en paragraaf 3 van dit artikel (paragraaf 2 verwijst al naar artikel 4).

**Er wordt dus gesuggereerd dit artikel 16** onmiddellijk na artikel 13 te doen volgen : het wordt dan artikel 14 en het voorbehoud van artikel 4 wordt uitgebreid tot en met artikel 14.

In die hypothese wordt artikel 16 dus artikel 14, artikel 14 wordt artikel 15 en artikel 15 wordt artikel 16.

+

.../...

Daarenboven worden nog de volgende aanpassingen gesuggereerd :

"§ 1. Bij het vaststellen van de sociale prestaties en de toekenningsvoorwaarden ervan, mag tussen de sociaal verzekerden die zich in dezelfde toestand bevinden, geen onderscheid gemaakt worden.

§ 2. De sociale uitkeringen worden toegekend zonder verwijzing naar de staat van behoefte".

"Prestatie" omvat, volgens het Sociaalrechtelijk Woordenboek, zowel geldelijke als niet geldelijke prestaties. "Bedragen" kan dus worden weggelaten in paragraaf 1.

Het voorbehoud in paragraaf 2 kan wegvallen vermits het volledige artikel 16 onder het in artikel 4 geformuleerde voorbehoud zou komen.

Voor paragraaf 3 wordt de volgende tekst voorgesteld :

"§ 3. De bedragen der sociale prestaties zijn gekoppeld aan de schommelingen van het algemeen indexcijfer der consumptieprijzen van het Rijk overeenkomstig de regelen vastgesteld bij de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de Openbare Schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de

.../...

sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld.

Bovendien kunnen zij elk jaar door de Koning worden aangepast aan het welvaartspeil".

Artikel 17.

Voor dit artikel wordt volgende tekst in overweging gegeven :

"De sociale zekerheidsregelingen worden voorbereid in rechtstreeks overleg tussen de regering en de representatieve organisaties van werkgevers en werknemers. Wat de ziekteverzekering betreft, wordt het overleg uitgebreid tot de ziekenfondsen en beroepsorganisaties van de verstrekkers van geneeskundige verzorging en van de ziekenhuizen".

Deze wijziging vertolkt volgens de gemachtigde ambtenaar beter de bedoeling van het artikel.

.../...

Hierbij weze opgemerkt dat geen regeling is voorzien voor spoedgevallen en eventueel andere gevallen die de Koning bepaalt (men vergelijke dienaangaande met artikel 2 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel) en dat het artikel 17 bijgevolg geen enkele uitzondering toelaat, tenzij een door de wet bepaalde.

Voorts zij erop gewezen dat de uitdrukking "representatieve organisaties van werknemers en werkgevers" in het verleden bij herhaling aanleiding gaf tot discussie. Vandaar de behoefte om, zoals in artikel 3 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, de representativiteit nader te omschrijven. De behoefte aan een nadere omschrijving is in dit geval des te groter daar, het bepaalde in artikel 17 kan en mag worden opgevat als een recht op deelneming in het rechtstreeks overleg.

.../...

HOOFDSTUK III. Geldmiddelen en sectoren van de sociale zekerheid.

Zoals in de algemene opmerking V vermeld, moet het woord "sector" worden vervangen door "regeling", dat daarenboven logischerwijze vooraan dient te komen. "Van de sociale zekerheid" is een overbodige toevoeging.

Het opschrift zou dus beter kunnen luiden : "Hoofdstuk III. Regelingen en geldmiddelen".

Artikel 18.

Deze tekst zou beter luiden als volgt :

"De sociale zekerheid der werknemers omvat de hierna volgende regelingen :

1° de ziekte- en invaliditeitsvergoedingen;

2° de werkloosheidsuitkeringen;

3° de rust- en overlevingspensioenen;

4° de uitkeringen ten gevolge van arbeidsongevallen en beroepsziekten;

5° de terugbetalingen inzake geneeskundige verzorging;

6° de gezinsbijslagen;

7° de jaarlijkse vakantieuitkeringen.

.../...

Artikel 19.

Voor dit artikel leze men :

"De geldmiddelen van de sociale zekerheid komen voort uit de solidariteit van de werknemers en de werkgevers in de vorm van bijdragen, uit de nationale solidariteit in de vorm van rijkstoelagen en uit andere door de wet te bepalen inkomsten.

Onverminderd een solidariteitsbijdrage, gelden bijzondere wetten voor arbeidsongevallen en beroepsziekten".

Artikel 20.

Volgende tekstaanpassingen worden gesuggereerd :

In lid 2, derde en vierde regel : "... worden aangepast door toepassing van een coëfficiënt ...".

In lid 2, zevende regel : "... basis van berekening die uitgaat van de aangewende produktiefactoren ...".

In lid 3, derde regel : "... ten laste van de werkgever komt, ...".

In lid 3, laatste regel : "onderneming" vervangen door "werkgever".

Noch uit het ontwerp noch uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid wat de precieze draagwijdte is van het bepaalde in artikel 20. Gaat het om intentieverkla-

.../...

ringen die bij een latere wet zullen worden uitgewerkt ? Of betreft het een raambepaling die met toepassing van artikel 30 door de Koning wordt uitgevoerd ?

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat het in de bedoeling ligt deze beginselen bij wet uit te werken.

Dit zou in de tekst nader moeten gepreciseerd worden.

Artikel 21.

Deze tekst ware beter gesteld als volgt :

"§ 1. De opbrengst van de bijdragen, die voor de jaarlijkse vakantie uitgezonderd, wordt, na voorafneming van de overeenkomstig de begroting voor het dekken van de bestuurskosten bestemde bijdragen, bij wet verdeeld over :

- het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (ziekte- en invaliditeitsvergoedingen);
- het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (geneeskundige verzorging);
- ...;
- ...;
- ...;
- het Fonds voor arbeidsongevallen;
- het Fonds voor de beroepsziekten.

.../...

De Rijksdienst voor jaarlijkse vakantie ontvangt de opbrengst, na aftrek van de bestuurskosten, van de werkgeversbijdrage van 14,75 %.

Voor de zeevarenden, de mijnwerkers en de werknemers die niet onder alle regelingen van de sociale zekerheid vallen of voor wie bijzondere toepassingsmodaliteiten gelden ... .

§ 2. De in paragraaf 1 vermelde verdeling kan, na advies van de Nationale Arbeidsraad, bij wet tijdelijk aangepast worden aan speciale behoeften. Deze aanpassing mag evenwel niet meer bedragen dan één tiende van elk voor de verschillende regelingen bepaalde percentages".

In het eerste lid van paragraaf 1 werd de tekst in overeenstemming gebracht met de in artikel 18 gebruikte benamingen.

Ad paragraaf 2 moet worden opgemerkt dat stricto sensu aan de wetgever beperkingen voor de toekomst worden opgelegd : hij is bij uitsluiting bevoegd om tijdelijk de verdeling aan te passen tot één tiende van de percentages.

Juridisch is dit niet mogelijk, zodat die beperkingen veeleer als intentieverklaringen moeten aangezien worden.

Artikel 22.

Dit artikel luidt beter als volgt :

"De Rijksdienst voor sociale zekerheid kan met de invordering van andere dan de in artikelen 20 en 32 bedoelde

.../...

bijdragen enkel worden belast voor zover deze vastgesteld worden in verhouding tot het loon en volgens de eventueel nog bestaande loongrenzen".

Zoals de toelichting bij dit artikel verduidelijkt, beoogt het bij te dragen tot de administratieve vereenvoudiging van de sociale zekerheid.

De huidige toestand is zo dat de mogelijkheid van die bijkomende inningen vervat ligt in wetten, maar de uitvoeringsmodaliteiten (percentages en grenzen) in koninklijke besluiten en collectieve arbeidsovereenkomsten.

Artikel 22 laat het wettelijk principe ongemoeid en heeft alleen een weerslag op die besluiten en collectieve arbeidsovereenkomsten.

Artikel 23.

Men kan zich afvragen of deze bepaling niet veeleer in artikel 19 moet ondergebracht worden, waar ze logischerwijze bij aansluit.

In de laatste twee regels lijkt de zin als volgt te moeten worden aangevuld :

"... door de onderlinge solidariteit van de werknemers en de werkgevers gefinancierd moeten worden".

.../...

Artikel 24.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling de door artikel 24 ingevoerde bevoegdheid te verlenen aan de Koning.

De tekst kan derhalve als volgt worden aangepast :

"De Koning kan voor ieder van de regelingen van de sociale zekerheid een maximum- en een minimumbedrag van de sociale prestaties vaststellen".

Artikel 25.

De gemachtigde ambtenaar heeft ten dezen verklaard dat die opdracht ook de aanpassing van de wetten betreft. Derhalve is de term "sociale zekerheidswetgeving" te verkiezen boven "sociale zekerheidsbepalingen".

Het woord "dienstbetrekking" betekent volgens het Sociaalrechtelijk Woordenboek "Arbeidsverhouding tussen degene die - al dan niet krachtens een overeenkomst - een ander arbeid doet verrichten in een verhouding van ondergeschiktheid en degene, die deze arbeid verricht. Dit begrip dekt zowel de arbeidsverhouding van de aangestelde ambtenaar als van een persoon werkzaam op arbeidsovereenkomst". Het gebruik van dit woord lijkt dus wel adequaat te zijn, temeer daar het onder meer voorkomt in de arbeidswet van 16 maart 1971 (artikelen 5 en 40) en in de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers (artikelen 2 en 18).

.../...

Artikel 26.

Wat de inhoud aangaat, moge worden verwezen naar de algemene opmerking IV.

Wat de vorm betreft wordt volgende tekst voorgesteld :

"Om te voldoen aan de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 9 februari 1976 betreffende ... alsmede aan die van 19 december 1978 betreffende ..., treft de Koning de nodige maatregelen tot aanpassing en harmonisering van de wetgevingen betreffende de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de kinderbijslag, de pensioenen, de werkloosheidsverzekering en de jaarlijkse vakantie.

Die maatregelen zullen inzonderheid betrekking hebben op :

1° ...".'

Artikel 27.

De artikelen 27 en 28 van het ontwerp hebben reeds (gedeeltelijk) het voorwerp uitgemaakt van een advies van de Raad van State (L. 13.556/1) toen ze in een afzonderlijk "ontwerp van kaderwet betreffende de terugvordering van de onverschuldigd betaalde sociale prestaties" waren voorgelegd.

.../...

De opmerking van de Raad volgens welke het begrip "sociale voorzorg" (§ 1, eerste lid) niet goed aflijnbaar is, blijft ook hier gelden (advies L. 13.556/1, blz. 5).

De Raad leverde eveneens kritiek op de in het eerste ontwerp gebruikte uitdrukking "omwille van zijn toestand" (waardoor de schuldenaar zich al dan niet rekenschap kon geven van het onverschuldigd karakter van een betaling) (ibid., blz. 6).

Het huidige ontwerp bevat die terminologie niet meer en spreekt nu van "rekening te houden met de omstandigheden waarin de prestaties ten onrechte werden betaald" (artikel 27, § 1, eerste lid).

De kritiek van de Raad wordt door deze wijziging niet opgevangen : afgezien van de moeilijkheid om het beginsel om te zetten in een norm, is er de vraag of de omstandigheden waarin prestaties ten onrechte worden betaald niet reeds deel uitmaken van de jurisprudentiële appreciatie van het onderliggende begrip goede trouw.

+

Blijkens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling het tweede, derde en vierde lid van paragraaf 1 slechts in werking te laten treden op een door de Koning te bepalen datum, afhankelijk van de uitvoering van het eerste lid.

Deze precisering moet derhalve in de tekst worden aangebracht.

.../...

Verder ware het logisch het eerste lid van paragraaf 1 onderaan in deze paragraaf te plaatsen, voorafgegaan door de drie alinea's betreffende de verjaringstermijnen.

Die eerste paragraaf zou dan als volgt luiden :

"§ 1. De terugvordering van de ten onrechte betaalde sociale prestaties verjaart na drie jaar te rekenen vanaf de datum waarop de uitbetaling is geschied.

De in het eerste lid voorgeschreven termijn wordt teruggebracht tot zes maanden indien de betaling enkel het gevolg is van een vergissing van de instelling of de dienst, waarvan de betrokkene zich normaal geen rekenschap kon geven.

De in het eerste lid voorgeschreven termijn wordt verlengd tot vijf jaar indien ten onrechte werd betaald ingevolge bedrieglijke handelingen van de betrokkene.

De wetsbepalingen betreffende de terugvordering van de onverschuldigd betaalde sociale prestaties in de wetgevingen betreffende de sociale zekerheid en de sociale voorzorg kunnen bij koninklijk besluit worden gewijzigd en aangevuld, om rekening te houden met de omstandigheden waarin de prestaties ten onrechte werden betaald.

De datum van inwerkingtreding van het eerste, het tweede en het derde lid van deze paragraaf wordt bepaald door de Koning".

Er dient enkel gesproken te worden van wetsbepalingen, aangezien de Koning de bevoegdheid tot het wijzigen van reglementen rechtstreeks uit de Grondwet put (artikel 67).

.../...

Met betrekking tot paragraaf 2 wordt voorgesteld de term "verhaal" (zesde regel) te vervangen door "beroep".

Aangaande paragraaf 3 moge worden verwezen naar het advies van de Raad (ibid., blz. 7 en 8) dat een tekstvoorstel bevatte waarmee het huidige ontwerp geen rekening blijkt te houden.

Artikel 28.

Zoals hierboven vermeld, heeft ook dit artikel reeds het voorwerp uitgemaakt van een advies van de Raad van State (L. 13.556/1).

Met de in dat advies vervatte opmerkingen en suggesties is geen rekening gehouden, zonder dat in de memorie van toelichting hierover nadere uitleg wordt verstrekt.

Artikel 29.

Naar de gemachtigde ambtenaar verklaarde, wordt met "de betrokken wetsbepalingen" de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders bedoeld.

Betreffende de overbodigheid van "reglementsbepalingen" moge worden verwezen naar het commentaar bij artikel 27.

.../...

Voor het overige moge worden verwezen naar artikel 49 van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, dat als volgt luidt :

"De Koning kan de bestaande wetsbepalingen wijzigen ten einde ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze wet en van haar uitvoeringsbesluiten".

Artikel 30.

Voor dit artikel leze men :

"§ 1. De Koning voert deze wet uit bij in Ministerraad overlegde besluiten en na het advies van de Nationale Arbeidsraad te hebben ingewonnen.

Wordt dit advies niet binnen twee maanden uitgebracht, dan is het niet meer vereist.

§ 2. De koninklijke besluiten houdende uitvoering van de artikelen 2 en 24 tot 27 van deze wet worden voor advies voorgelegd aan de bevoegde parlementaire commissies".

Artikel 31.

De vraag rijst of dit artikel niet overbodig is : met betrekking tot de bepalingen van hoofdstuk II bevat artikel 4 reeds het voorbehoud "onverminderd de geldende internationale overeenkomsten en binnen de perken van de geldende wetten"; voor hoofdstuk III is artikel 31 evenmin nodig, vermits de belangrijkste bepalingen ervan bij wet of koninklijk besluit moeten van toepassing gemaakt of uitgevoerd worden, dan wel onmiddellijk in werking treden (artikel 28).

.../...

Artikel 32.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is dit artikel een overgangsbepaling in die zin dat het een voorlopige regeling vastlegt in afwachting van het vaststellen van een globale of enige bijdrage als bedoeld door artikel 20.

Wat het gebruik van het woord "sector" betreft moge worden verwezen naar de opmerkingen bij het opschrift van hoofdstuk III, waar voorgesteld wordt het te vervangen door "regeling".

Verder verdient het voorkeur in paragraaf 1 de benamingen van de regelingen over te nemen zoals ze voorkomen in artikel 18, dit wil zeggen

- "rust- en overlevingspensioenen" in plaats van "pensioenen";
- "werkloosheidsuitkeringen alsmede ziekte- en invaliditeitsvergoedingen" in plaats van "werkloosheid en ziekteuitkeringen";
- "gezinsbijslagen, uitkeringen ten gevolge van arbeidsongevallen en beroepsziekten, geneeskundige verzorging" in plaats van "kinderbijslag, arbeidsongevallen, gezondheidszorgen, beroepsziekten";
- "jaarlijkse vakantieuitkeringen" in plaats van "jaarlijkse vakantie".

De derde zin van paragraaf 1 "Voor de bedienden gebeurt de berekening ..." moet met de tweede zin tot één alinea worden versmolten.

.../...

In de derde alinea schrijve men "... ten laste van de werknemer op het tot 65.000 frank per maand begrensde loon ...".

In de vierde alinea van paragraaf 1 schrijve men "... een bijdrage van % op het volledige loon ...".

De zesde alinea (indexering) lijkt overbodig te zijn aangezien paragraaf 3 van het artikel eveneens een indexeringsclausule bevat.

Voorgesteld wordt de tekst van de paragrafen 2 en 3 te lezen als volgt :

"§ 2. Voor de mijnwerkers, de zeevarenden en de werknemers die niet onder alle regelingen van de sociale zekerheid vallen of voor wie bijzondere toepassingsregelen gelden, kan de Koning in aangepaste bijdragen voorzien.

§ 3. De loongrenzen bedoeld in paragraaf 1, zijn gekoppeld aan de schommelingen van het algemeen indexcijfer der consumptieprijzen van het Rijk, overeenkomstig de regelen vastgesteld bij de wet van 2 augustus 1971 bedoeld in artikel 14, § 3.

Bovendien kunnen zij elk jaar door de Koning worden aangepast aan het welvaartspeil".

Artikel 33.

Deze tekst luidt beter als volgt :

"Zolang artikel 32 van toepassing is ...".

.../...

Voor de formulering van de laatste alinea moge worden verwezen naar de suggestie bij artikel 32, § 2.

Artikel 34.

Het is de Raad van State onmogelijk advies te verlenen betreffende artikel 34 waarvan alleen de aanhef wordt opgegeven.

Artikel 35.

Deze materie maakt het voorwerp uit van een "Voorstel van wet tot instelling van een Koninklijke Commissie ter voorbereiding van de codificatie, de harmonisatie en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid", ingediend door Senator DELEECK c.s. (Senaat, buitengewone zitting 1979, Gedr. St. 114/1).

Het voorstel werd op 2 december 1979 door de Senaat aangenomen en is op 10 juli 1980 door de Kamer geamendeerd.

SLOTOPMERKING.

Het ontwerp is niet in de gebruikelijke vorm voorgelegd. Het dient te worden voorafgegaan door een ontwerp van indieningsbesluit.

Aan het slot ontbreken eveneens de geijkte formules.

.../...

Het ontwerp bevat evenmin enige opheffingsbepaling. Nochtans wordt vastgesteld dat bepaalde artikelen van het ontwerp in de plaats treden van bestaande artikelen van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Dit is onder meer het geval met de artikelen 1, 2 en 3 van de wet van 27 juni 1969.

Ten slotte, aangezien het onderhavige ontwerp de beginselen wil vastleggen van de sociale zekerheid, kan de vraag worden gesteld of het beginsel vermeld in artikel 4 van de wet van 27 juni 1969 ook niet in dit ontwerp dient te worden opgenomen. Dit artikel luidt als volgt : "De werkgevers mogen zich niet op de nietigheid van de met de werknemer gesloten overeenkomst beroepen ten einde de toepassing van deze wet uit te sluiten".

---

Le projet de loi-cadre de réforme de la sécurité sociale est un projet de loi de base, une sorte de plate-forme à partir de laquelle il appartiendra aux Chambres législatives et au Gouvernement de revoir, d'adapter, de réorganiser et finalement d'assainir la sécurité sociale -en premier lieu celle des travailleurs mais aussi, dans un stade ultérieur, celle des autres groupes de la population- ainsi que certains régimes apparentés.

Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat est l'amorce de cette réforme : il donne une série de définitions, formule et consacre un certain nombre de principes et de droits fondamentaux qui sont déjà à la base du système actuel de sécurité sociale des travailleurs; il établit une division du système en secteurs, jette les bases du financement et prévoit une adaptation et une harmonisation des procédures en matière de récupération de sommes indues; enfin, il contient certaines dispositions transitoires qui doivent assurer l'instauration progressive des réformes proposées.

La plupart de ces matières seront donc élaborées, précisées et concrétisées dans des lois et arrêtés ultérieurs.

## OBSERVATIONS GENERALES.

### I.

L'intitulé qualifie le projet de "loi-cadre". Une loi-cadre est une loi qui arrête, dans les grandes lignes, les principes essentiels pour le règlement d'une matière

déterminée et qui attribue expressément au Gouvernement le pouvoir d'établir par arrêté royal les règles complémentaires qui doivent permettre la mise en oeuvre de ces principes. Les arrêtés en question sont pris afin de compléter la loi et non de l'exécuter (1).

Ne contenant pas de disposition qui comporte une telle habilitation, le présent projet n'entre pas dans la notion de "loi-cadre".

Nombre de ses dispositions ne sont que des déclarations d'intention qui ne modifient pas la législation en vigueur ni n'habilitent le Roi à le faire.

D'autres ne présentent nullement le caractère de principes généraux et essentiels mais vont être directement applicables à des situations concrètes, par exemple, l'article 21, § 1er, alinéa 2 (attribution de la cotisation patronale de 14,75% à l'Office national des vacances annuelles), l' article 28 (modification de l'article 1410, § 4, du Code judiciaire : récupération de prestations sociales indûment acquises), l'article 32 (fixation des cotisations de sécurité sociale pour 1981 et 1982) et l'article 33 (répartition des cotisations).

.../...

---

(1) Voyez A. MAST,"Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht",éd. 1972, n° 212.

D'autres matières encore devront être réglées non par un arrêté royal, mais par la loi (articles 15, 21, 23).

II.

Ainsi qu'il a été relevé ci-dessus, dans certaines matières couvertes par la loi en projet, l'exécution et l'application subséquentes de celle-ci nécessiteront une nouvelle intervention du législateur. Il va de soi que le législateur n'est pas lié pour l'avenir par la présente loi. Celle-ci peut tout au plus s'interpréter sur ce point comme l'expression d'un voeu ou comme une déclaration d'intention.

Il est d'ailleurs inhabituel de consigner de tels principes ou de telles déclarations d'intention, qui ne sont pas des normes, dans un texte législatif. En l'occurrence ce procédé peut à la rigueur se justifier si l'on considère que l'un des objectifs majeurs du Gouvernement est de promulguer une sorte de charte de la sécurité sociale.

On se référera à cet égard à la déclaration de révision de la Constitution (M.B. du 15 novembre 1978) par laquelle les Chambres législatives ont déclaré qu'il y avait lieu à révision "du titre II de la Constitution par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux;".

.../...

III.

Un autre problème soulevé par le projet est celui de l'incidence du chapitre II sur les lois et règlements existants. L'article 4 dispose à cet égard : "Sans préjudice des conventions internationales applicables et dans les limites des lois en vigueur, les assurés sociaux ont droit aux prestations sociales visées aux articles 5 à 13".

D'une part, on pourrait inférer de cette disposition que la réserve qu'elle contient ne vise pas les arrêtés royaux et ministériels ni les autres règlements et dispositions administratifs, qui, dans cette interprétation, devront, dès l'entrée en vigueur de la loi, être appliqués en fonction des droits définis dans les articles précités.

D'autre part, on remarquera que les articles 16 et 17 échappent à cette réserve. Si le paragraphe 2 de l'article 16 comporte une réserve ad hoc, par contre, les deux autres paragraphes de cet article (interdiction de faire une distinction entre les assurés sociaux, liaison "automatique" des taux des prestations sociales à l'indice des prix), pourraient être immédiatement invoqués par les justiciables. Il en va de même de l'article 17, qui impose la concertation avec les employeurs et les travailleurs, les mutualités, les dispensateurs de soins médicaux et les hôpitaux.

.../...

Selon le fonctionnaire délégué, le Gouvernement n'entend pas modifier en quoi que ce soit, par les articles 5 à 13, le droit positif existant. C'est dire que la réserve énoncée à l'article 4 doit porter non seulement sur les lois, mais aussi sur les arrêtés et règlements en vigueur en la matière. Elle doit, de surcroît, s'étendre à l'ensemble de l'article 16. En revanche, rien ne paraît s'opposer à l'applicabilité immédiate de l'article 17. Il s'indiquerait, dès lors, de placer l'article 16 à la suite immédiate de l'article 13 : il deviendrait ainsi l'article 14 et la réserve portée par l'article 4 serait étendue à cet article. La numérotation des articles 14 et 15 devrait, bien entendu, être adaptée : ils deviendraient respectivement l'article 15 et l'article 16.

.../...

IV.

Le projet doit également être examiné à la lumière du droit européen.

Il y a lieu de renvoyer à cet égard à la Charte sociale (Turin,18 octobre 1961), qui tend à réaliser un certain nombre de droits et principes sociaux, notamment le droit à la sécurité sociale, à l'assistance sociale et médicale et à la protection de la mère et des enfants. Cet acte n'a pas encore été approuvé par la Belgique et n'est donc pas encore en vigueur dans notre pays.

Le projet tient compte de deux directives du Conseil des ministres de la Communauté économique européenne (CEE), à savoir celle du 9 février 1976 concernant l'exécution du principe de l'égalité de traitement des hommes et des femmes quant à l'accès au monde du travail, à la formation professionnelle, aux chances de promotion et aux conditions de travail, et celle du 19 décembre 1978 concernant la mise en vigueur progressive du principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans le domaine de la sécurité sociale (1).

En vue de l'application de ces directives, l'article 26 du projet habilite le Roi à harmoniser les législations relatives à l'assurance maladie-invalidité, aux allocations familiales, aux pensions, à l'assurance chômage et aux vacances annuelles.

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Journal officiel des Communautés européennes n° L. 39/40 du 14 février 1976 et n° L.6/24 du 10 janvier 1979.

Il s'agit en particulier :

- des notions de "chef de famille" et de "personnes à charge";

- des différences dans les conditions d'octroi de certaines prestations;

- des différences concernant la charge de la preuve;

- des différences dans le mode de calcul et dans les montants de certaines indemnités.

Il y a lieu d'observer que la directive du 19 décembre 1978 ne s'applique pas aux prestations qui concernent les parents survivants (c'est-à-dire les membres de la famille et les parents ou alliés d'un défunt) ni à celles qui concernent les allocations familiales, sauf s'il s'agit de prestations familiales accordées au titre de majorations des prestations dues pour cause de maladie, d'invalidité, de vieillesse, d'accidents du travail, de maladies professionnelles et de chômage (article 3, 2).

Cette directive permet aussi aux Etats-membres d'exclure de son champ d'application :

"a) la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite et les conséquences pouvant en découler pour d'autres prestations;

b) les avantages accordés en matière d'assurance vieillesse aux personnes qui ont élevé des enfants; l'acquisition de droits aux prestations à la suite de périodes d'interruption d'emploi dues à l'éducation des enfants;

.../...

c) l'octroi de droits à prestations de vieillesse ou d'invalidité au titre des droits dérivés de l'épouse;

d) l'octroi de majorations de prestations à long terme d'invalidité, de vieillesse, d'accident du travail ou de maladie professionnelle pour l'épouse à charge;

e) les conséquences résultant de l'exercice, avant l'adoption de la présente directive, d'un droit d'option à l'effet de ne pas acquérir de droits ou de ne pas contracter d'obligations dans le cadre d'un régime légal" (article 7, 1).

V.

L'article 18 du projet divise la sécurité sociale en un certain nombre de "secteurs", à savoir :

- les indemnités de maladie-invalidité;
- les allocations de chômage;
- les pensions de retraite et de survie;
- les prestations du chef d'accidents du travail et de maladies professionnelles;
- les remboursements en matière de soins de santé;
- les allocations de vacances annuelles.

.../...

Selon la terminologie de la législation actuelle, ce sont là des "régimes" (loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, article 5). Le terme "secteur" est utilisé dans cette loi pour désigner les subdivisions du régime "d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité", lequel comprend :

- un secteur des soins de santé,

- un secteur des indemnités.

Le Conseil d'Etat suggère, d'accord avec le fonctionnaire délégué, de reprendre le terme "régime"; l'intitulé du chapitre III et les articles y relatifs devront dès lors être adaptés en conséquence.

VI.

Le présent avis se référera régulièrement, en ce qui concerne le texte néerlandais, au "Sociaalrechtelijk Woordenboek". Ce dictionnaire est une édition du Secrétariat général de l'Union économique Benelux. Il est l'oeuvre d'une sous-commission pour l'uniformisation de la terminologie du droit social, créée au sein de la commission des questions sociales de l'Union douanière Benelux.

Le décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 25 septembre 1975 (Moniteur belge du 22 octobre 1975) impose à tous les services et établissements relevant directement ou indirectement des pouvoirs publics, l'emploi de la terminologie fixée par ce dictionnaire dans tous les textes rédigés ou préparés dans ces services et établissements.

.../...

Le législateur n'est évidemment pas lié par ce décret; il se recommande néanmoins, par souci d'unité, d'utiliser également dans le présent avant-projet, autant que possible, la terminologie de ce dictionnaire, terminologie dont l'avant-projet semble d'ailleurs avoir tenu compte en partie, notamment en ce qu'il parle de "sociale zekerheid" et non plus, comme la loi du 27 juin 1969, de "maatschappelijke zekerheid".

## INTITULE.

On se reportera aux critiques formulées, sous l'observation générale I, au sujet de l'appellation "loi-cadre" donnée au projet.

Le projet se voulant une sorte de charte appelée à constituer, pour longtemps, la base de la sécurité sociale des travailleurs, il ne paraît pas non plus indiqué de parler de "réforme".

Il est proposé d'écrire :

"Projet de loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs".

## EXAMEN DES ARTICLES.

CHAPITRE Ier. Définitions et champ d'application.

.../...

## Article 1er.

La formulation des définitions ne paraît pas toujours heureuse. De plus, ces définitions pourraient être classées selon un ordre plus logique.

Le texte suivant est proposé :

"travailleur : la personne engagée avec un employeur dans les liens d'un contrat de travail;

employeur : la personne physique ou morale qui, en vertu d'un contrat de travail, occupe un ou plusieurs travailleurs;

assuré social : le travailleur et toute personne considérée par les lois de sécurité sociale comme un ayant droit aux prestations sociales ou comme assimilée à un tel ayant droit;

titulaire : la personne qui, par ses prestations de travail ou par sa situation protégée, fait naître pour elle-même ou pour d'autres le droit aux allocations sociales;

bénéficiaire : la personne qui a droit aux allocations sociales en vertu de sa relation avec un ayant droit;

ayant droit : le titulaire et le bénéficiaire;

allocataire : la personne à qui une allocation sociale doit être versée".

## Article 2.

Au paragraphe 1er, 1°, du texte français, on écrira "contrat de travail" au lieu de "contrat de louage de travail", et au 2° "... l'article 18" (au lieu de 16).

.../...

Le paragraphe 2 paraît superflu : il n'apporte pas de nouvelles dispositions par rapport au paragraphe 1er.

Au paragraphe 3, alinéa 1er, du texte néerlandais, le verbe manque. Selon le fonctionnaire délégué, il faut insérer à la ligne 3, après le mot "mijnwerkers" les mots "zullen worden versmolten". Il s'agit, toujours selon le fonctionnaire délégué, d'une déclaration d'intention qu'il appartiendra au Roi de réaliser. Dans ces conditions, l'alinéa 1er du paragraphe serait mieux rédigé comme suit :

"Le Roi prend les mesures nécessaires pour fusionner le régime général de la sécurité sociale des travailleurs avec les régimes particuliers des marins de la marine marchande et des ouvriers mineurs de manière à former un régime unique commun à l'ensemble des travailleurs".

Au paragraphe 3, alinéa 2, l'expression "organes régionaux administrativement détachés des services centraux" ne correspond à aucune notion connue en droit administratif. Il conviendrait que le texte précise davantage la nature juridique exacte de ces "organes régionaux", ne serait-ce que pour permettre de déterminer les règles linguistiques qui leur seront appliquées.

Au paragraphe 4, par souci de lisibilité, il conviendrait de remplacer la conjonction "et" figurant après les mots "sécurité sociale" par la locution conjonctive "ainsi que".

La première hypothèse (occupation au service d'un employeur établi en Belgique) vise des travailleurs tant belges qu'étrangers : la sécurité sociale belge leur est applicable par le fait même de leur occupation au service d'un employeur établi en Belgique.

.../...

La seconde hypothèse (attaché à un siège d'exploitation établi en Belgique) implique le principe que le travailleur attaché à un siège d'exploitation établi en Belgique continue à relever de la sécurité sociale belge même s'il est occupé à l'étranger.

CHAPITRE II. Principes.

Article 3.

a) Selon le "Sociaalrechtelijk Woordenboek" (troisième édition, 1977), le terme néerlandais "prestatie" est le terme général désignant l'ensemble des avantages accordés en vertu de prévisions sociales. Il peut se subdiviser en "uitkering", prestation pécuniaire, "verstrekking" et "voorziening", prestations non pécuniaires. Le dictionnaire ajoute que le terme est généralement employé comme nom collectif, au pluriel.

Selon le fonctionnaire délégué, le terme "sociale prestaties" a été préféré parce qu'il est plus proche de la notion de sécurité sociale, le terme "sociale voorzieningen" étant plus large et visant plutôt l'ensemble de la législation sociale.

b) En ce qui concerne la référence à l'article 18, il est permis de se demander si tout le contenu de cet article (division de la sécurité sociale en "secteurs") ne trouverait pas mieux sa place au sein de l'article 3.

.../...

Le fonctionnaire délégué a toutefois déclaré que cette division en "secteurs" ne présente pas un caractère de principe suffisant pour en permettre le rattachement au chapitre consacré aux principes.

Dans ce cas, la référence "selon les secteurs prévus à l'article 18" figurant à la fin de l'article est superflue.

Pour ce qui est du terme "secteur", le Conseil d'Etat renvoie à l'observation générale V et aux observations particulières concernant l'article 18.

Article 4.

Ainsi qu'il a été relevé dans l'observation générale III, cet article porte une réserve selon laquelle les assurés sociaux ne peuvent faire valoir les droits énumérés aux articles 5 à 13 inclusivement que dans les limites des lois existantes. Selon le fonctionnaire délégué, cette réserve doit s'étendre aux arrêtés et règlements. Le texte doit être complété dans ce sens.

Les articles 12 et 13 peuvent-ils encore, vu leur contenu, se rattacher aux "prestations sociales" ?

Si, à la rigueur, cela peut se concevoir pour l'article 12 (maintien ou recouvrement de droits de sécurité sociale pendant ou après l'interruption temporaire de l'activité professionnelle), il n'en va pas de même pour l'article 13 (limitation des prestations en cas de cumul).

.../...

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat propose le texte suivant :

"Sans préjudice des conventions internationales applicables et dans les limites des lois et règlements en vigueur, les assurés sociaux ont droit à la sécurité sociale dont les principes sont inscrits dans les articles 5 à 14" (l'article 14 étant l'article 16 du projet, renuméroté conformément à la suggestion faite dans l'observation générale III).

Article 5.

Cet article gagnerait à être rédigé comme suit :

"Les assurés sociaux ont droit à la prise en charge des soins justifiés par l'amélioration, le maintien ou le rétablissement de leur santé ou de celle de leur famille".

Article 7.

Il conviendrait de rédiger cet article comme suit :

"Les assurés sociaux en chômage complet ou partiel ont droit à un revenu de remplacement calculé sur la base du salaire perçu ou d'un salaire fictif, et éventuellement différencié suivant leur situation familiale.

Quiconque est en chômage par son propre fait (ou : par sa propre faute) ou refuse un emploi convenable, peut être exclu du droit aux allocations pendant une certaine période".

.../...

Le terme "involontairement" a été supprimé. En effet, le principe est que quiconque est en chômage a droit à un revenu de remplacement. L'alinéa suivant établit une exception à ce principe à l'égard des personnes qui sont en chômage par "leur propre fait" ou qui refusent un emploi convenable.

Le "Sociaalrechtelijk Woordenboek" définit le "fictief loon" (salaire fictif) comme le salaire qui est réputé avoir été perçu au cours d'une période où il n'a pas été travaillé mais qui est assimilée à une période de travail. L'expression figure déjà dans les lois coordonnées du 28 juin 1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, dans l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés et dans l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage.

A l'alinéa 2 du texte proposé, il y a discordance entre les versions française et néerlandaise. Le texte néerlandais porte "door eigen schuld" et le texte français "par son propre fait". Le texte néerlandais, qui exige une faute, est moins sévère pour le travailleur que le texte français.

## Article 8.

L'article 8 gagnerait à être rédigé comme suit :

"En cas d'incapacité de travail, les assurés sociaux ont droit à un revenu de remplacement basé sur le salaire et éventuellement différencié suivant leur situation familiale.

.../...

Dès règles spéciales peuvent être appliquées à l'égard des ouvriers mineurs et des marins ou lorsque l'incapacité de travail est due à un accident du travail, à un accident survenu sur le chemin du travail, ou à une maladie professionnelle".

La principale modification que ce texte implique par rapport au projet concerne l'alinéa 2 : l'occupation en tant qu'ouvrier mineur ou marin peut difficilement se comparer, comme cause d'incapacité de travail, à un accident du travail ou à une maladie professionnelle.

## Article 9.

Deux éléments sont pris en considération pour le calcul de la pension de retraite : la carrière professionnelle et le salaire perçu. Dans certains cas, la carrière réelle peut être étendue fictivement et il peut également être tenu compte d'un salaire fictif.

Il vaudrait mieux, dès lors, rédiger le texte comme suit :

"Lorsqu'ils ont atteint l'âge de la pension, les assurés sociaux ont droit à une pension de retraite qui est calculée sur la base du salaire perçu ou du salaire fictif, afférent à la carrière professionnelle réelle prise en considération et éventuellement aux périodes assimilées".

—

.../...

Article 10.

Le paragraphe premier a trait à la pension de survie de l'épouse de l'assuré social.

On doit constater que le projet ne prévoit de pension de survie qu'au profit de la femme et non pas au profit du mari.

Il ressort de ce qui a été dit dans les observations générales au sujet de la directive du Conseil de la CEE du 19 décembre 1978 relative à la mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, que la présente disposition n'entre pas dans le champ d'application de cette directive.

Le texte suivant est proposé pour l'alinéa 2 du paragraphe premier :

"La prestation de survie peut consister en une indemnité d'adaptation ou en une pension de survie. Elle se calcule sur la base de la pension de retraite à laquelle l'assuré social avait ou aurait eu droit".

Le paragraphe 2 serait mieux libellé comme suit :

"Lorsque l'assuré social est décédé à la suite d'un accident du travail, ...".

Article 11.

Cet article a pour objet le droit des travailleurs à une allocation de remplacement de revenu et à une allocation complémentaire pendant les vacances annuelles.

.../...

Si l'article ne fait pas état du droit homologue des employés c'est, selon le fonctionnaire délégué, parce que ce droit relèverait du droit du travail plutôt que du droit de la sécurité sociale.

Le régime actuel s'établit comme suit :

L'article 9 des lois coordonnées du 28 juin 1971 sur les vacances annuelles des travailleurs salariés fixe le montant du pécule de vacances à 14 p.c. des rémunérations de l'exercice de vacances qui ont servi de base au calcul de la cotisation. Le même article autorise le Roi à prescrire une autre base ou un autre mode de calcul, notamment pour les "travailleurs intellectuels".

C'est ce qu'a fait l'arrêté royal du 30 mars 1967; l'employé perçoit (article 38) :

1° la rémunération normale afférente aux jours de vacances;

2° un supplément égal, par mois de service presté ou assimilé à du travail effectif au cours de l'exercice de vacances, à 1/16ième de la rémunération brute du mois pendant lequel les vacances prennent cours.

Dans l'un comme dans l'autre régime les intéressés perçoivent pendant leurs vacances annuelles une somme correspondant au double de la rémunération afférente aux jours de vacances.

.../...

Le pécule de vacances des ouvriers est liquidé par l'Office national des vacances annuelles ou par l'une des caisses spéciales de vacances auxquelles l'employeur a été affilié pour l'exercice de vacances considéré. Il est financé par des cotisations patronales dans le cadre de la sécurité sociale (14,75 % du montant de la rénumération) (lois coordonnées, article 12).

Le pécule de vacances ordinaire ou supplémentaire des employés est payé directement par l'employeur (lois coordonnées, article 13).

Il n'y a aucune raison de limiter le champ d'application de l'article sous revue. On peut donc, sans inconvénient, parler des travailleurs assurés sociaux en général.

Le principe du pécule de vacances (14 p.c. des rémunérations afférentes à l'année de référence, soit une double rémunération pendant les vacances) est affirmé par les lois coordonnées du 28 juin 1971 au bénéfice de tous les travailleurs (article 9, alinéa 1er). Le fait que la liquidation du pécule aux employés incombe directement à l'employeur (article 13), alors qu'en ce qui concerne les ouvriers elle se fait par les soins de l'Office national ou d'une caisse spéciale (article 12), alimentée par des cotisations patronales, relève des modalités et ne change rien au principe que tous les travailleurs ont droit à un pécule de vacances.

De plus, la disposition ainsi élargie demeure dans le cadre de la définition de la sécurité sociale telle qu'elle est énoncée à l'article 3 du projet.

.../...

Le texte du projet peut dès lors être adapté comme suit :

"Les travailleurs assurés sociaux ont droit, au titre des vacances annuelles, à un pécule de vacances consistant en une allocation de remplacement de revenu et en une allocation complémentaire.

Les deux allocations sont calculées sur la base du salaire perçu ou du salaire fictif afférent à l'année précédente.

Un régime particulier peut être instauré pour les ouvriers mineurs et pour les marins".

Article 12.

On remarquera que l'article ne parle plus d'un "droit" mais recourt à une formule plutôt potestative ("peuvent"). A juste titre, semble-t-il, car il ne s'agit plus ici d'un droit spécifique de sécurité sociale mais plutôt d'une modalité d'exercice de ce droit.

Le fonctionnaire délégué a confirmé que l'expression "dans les conditions et selon les modalités à déterminer par le Roi" vise tant le maintien des droits que leur suspension.

En ce qui concerne la terminologie néerlandaise "sociale, maatschappelijke ... redenen", il a insisté sur la nécessité de maintenir le doublet "sociaalmaatschappelijk" : dans l'esprit des auteurs du projet, les "sociale redenen" visent plutôt la personne même de l'intéressé alors que les "maatschappelijke redenen" renvoient davantage à la société au sein de laquelle cette personne vit. Cette distinction

.../...

assez subtile ne se retrouve pas dans le texte français, qui ne parle que de "motifs sociaux".

Le texte suivant est suggéré :

"Le Roi peut, dans les conditions qu'Il détermine, prévoir un régime permettant aux assurés sociaux interrompant temporaiement leur travail pour des motifs familiaux, sociaux, culturels ou politiques, de conserver leurs droits de sécurité sociale moyennant le paiement des cotisations ou de recouvrer ces droits après l'interruption".

Article 13.

Cet article n'établit pas un droit mais prévoit la possibilité de principe d'une limitation du cumul de revenus ou de prestations.

Il gagnerait à être rédigé comme suit :

"En cas de cumul d'un revenu de remplacement avec un ou plusieurs autres revenus de remplacement instaurés par les régimes de sécurité sociale, avec d'autres prestations sociales ou avec un revenu professionnel, des règles limitant ce cumul peuvent être établies"

Les mots "par un assuré social" ont été omis pour la raison qu'il peut aussi y avoir cumul dans le chef des ayants droit au sens de l'article 1er, § 1er, du projet.

Article 14.

Il est suggéré de rédiger cet article comme suit :

"Les pouvoirs publics prennent les mesures d'organisation nécessaires pour assurer l'information à laquelle les assurés sociaux ont droit.

Le Roi prend les mesures nécessaires pour simplifier les formalités administratives, pour organiser la polyvalence des demandes et pour réduire la part d'intervention des assurés sociaux dans la production des preuves requises".

.../...

Article 15.

Il conviendrait de rédiger cet article comme suit :

"Il est institué une banque de données sociales.

Sa mission et son statut, ainsi que les principes fondamentaux régissant la collecte, le stockage et la transmission des données seront déterminés par la loi".

La disposition de l'alinéa 2, en vertu de laquelle les principes fondamentaux concernant la collecte, le stockage et la transmission des données seront déterminés par la loi, exclut donc expressément que ces matières soient réglées par arrêté royal.

Le fonctionnaire délégué a confirmé que, dans la pensée du gouvernement, les autres principes relatifs à la collecte et au stockage des données doivent eux aussi être fixés par le législateur.

La création d'une banque de données sociales soulève le problème de la protection de la vie privée.

Les gouvernements successifs ont toujours souligné qu'une loi de protection de la vie privée est la condition indispensable de la création des banques de données qui enregistrent des renseignements personnels.

.../...

Article 16.

Ainsi qu'il a déjà été relevé au point III des observations générales, la réserve portée par l'article 4 ("sans préjudice des conventions internationales applicables et dans les limites des lois et règlements en vigueur ...") doit, selon le fonctionnaire délégué, s'étendre aux paragraphes 1er et 3 du présent article (le paragraphe 2 se réfère déjà à l'article 4).

Il est donc suggéré de placer cet article 16 à la suite immédiate de l'article 14 : il deviendrait l'article 14 et la restriction énoncée à l'article 4 s'étendrait jusqu'à l'article 14 inclusivement.

Dans cette hypothèse, l'article 16 deviendrait l'article 14, l'article 14, l'article 15 et l'article 15, l'article 16.

+

Les adaptations suivantes sont suggérées en outre :

"§ 1er. Lors de la fixation des prestations sociales et des conditions d'octroi, aucune distinction ne peut être faite entre assurés sociaux se trouvant dans la même situation.

§ 2. Les prestations sociales sont accordées sans référence à l'état de besoin".

.../...

Selon le "Sociaalrechtelijk Woordenboek", le terme "prestatie" couvre les prestations tant pécuniaires que non pécuniaires. Le terme "montants" peut donc être omis au paragraphe 1er.

La restriction formulée au paragraphe 2 peut être supprimée dès lors que la réserve énoncée à l'article 4 du projet s'étend à l'ensemble de l'article 16.

Pour le paragraphe 3, le texte suivant est proposé :

"§ 3. Les montants des prestations sociales sont liés aux fluctuations de l'indice général des prix à la consommation du Royaume, conformément aux règles établies par la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du Trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants.

En outre, le Roi peut les adapter annuellement au niveau du bien-être".

Article 17.

Le texte suivant est proposé pour cet article :

"Les régimes de sécurité sociale sont préparés en concertation directe entre le Gouvernement et les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. En ce qui concerne l'assurance maladie, la concertation est étendue

.../...

aux mutualités et aux organisations professionnelles des dispensateurs de soins médicaux et des hôpitaux".

Selon le fonctionnaire délégué, cette modification traduit mieux l'intention qui a présidé à l'élaboration de l'article.

On remarquera qu'il n'est pas prévu de disposition pour les cas d'urgence ou d'autres cas éventuels déterminés par le Roi (on comparera à ce sujet l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités), et que l'article 17 n'admet dès lors aucune exception en dehors de celles qui seraient établies par une loi.

Il y a lieu de signaler en outre que l'expression "organisations représentatives des employeurs et des travailleurs" a, par le passé, donné lieu à des discussions répétées. D'où la nécessité de mieux définir la représentativité, à l'instar de ce qu'a fait l'article 3 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires. Le besoin d'une définition plus précise se fait sentir en l'espèce avec d'autant plus d'acuité qu'il est possible et permis de considérer la disposition de l'article 17 comme établissant un droit de participer à la concertation directe.

.../...

CHAPITRE III. Moyens financiers et secteurs de la sécurité sociale.

Ainsi qu'il a été dit sous l'observation générale V, le terme "secteur" doit être remplacé par "régime", et ce terme doit aussi, logiquement, être mis en évidence dans l'intitulé. La précision "de la sécurité sociale" est superflue.

L'intitulé gagnerait donc à être rédigé comme suit :

"Chapitre III. Régimes et moyens financiers".

Article 18.

Ce texte serait mieux rédigé comme suit :

"La sécurité sociale des travailleurs comprend les régimes suivants :

1° les indemnités de maladie-invalidité;
2° les allocations de chômage;
3° les pensions de retraite et de survie;
4° les allocations du chef d'accidents de travail et de maladies professionnelles;
5° les remboursements de soins de santé;
6° les allocations familiales;
7° les allocations de vacances annuelles".

.../...

Article 19.

La rédaction suivante est proposée :

"Les moyens financiers de la sécurité sociale proviennent de la solidarité des travailleurs et des employeurs sous forme de cotisations, de la solidarité nationale sous forme de subsides de l'Etat et d'autres recettes à déterminer par la loi.

Sans préjudice d'une cotisation de solidarité, des lois particulières s'appliquent aux accidents du travail et aux maladies professionnelles".

Article 20.

Il est suggéré d'adapter le texte comme suit :

A l'alinéa 2, troisième et quatrième lignes du texte néerlandais : "... worden aangepast door toepassing van een coëfficiënt ...".

A l'alinéa 2, septième ligne : "... base de calcul établie à partir des facteurs de production utilisés ...".

A l'alinéa 3, troisième ligne du texte néerlandais : "... ten laste van de werkgever komt, ...".

.../...

A l'alinéa 3, dernière ligne : remplacer "entreprise" par "employeur".

Ni le texte du projet ni l'exposé des motifs ne permettent de déterminer la portée exacte de la disposition de l'article 20. S'agit-il de déclarations d'intention qui seront concrétisées par une loi ultérieure ? Ou s'agit-il d'une disposition-cadre destinée à être exécutée par le Roi en application de l'article 30 ?

Le fonctionnaire délégué a déclaré que l'intention du Gouvernement était de développer ces principes dans une loi.

Il conviendrait de le préciser dans le texte.

Article 21.

Le texte gagnerait à être rédigé comme suit :

"§ 1er. Le produit des cotisations, à l'exception de celles destinées aux vacances annuelles, est réparti par la loi, après le prélèvement, effectué conformément au budget, des montants destinés à la couverture des frais de gestion, entre :

- l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (indemnités de maladie et d'invalidité);
- l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (soins de santé);

.../...

- ...;

- ...;

- ...;

- le Fonds des accidents du travail;

- le Fonds des maladies professionnelles.

L'Office national des vacances annuelles reçoit le produit, après déduction des frais de gestion, de la cotisation patronale de 14,75 %.

Le Roi peut prévoir une répartition adéquate pour les marins, les ouvriers mineurs et les travailleurs qui ne sont pas assujettis à tous les secteurs ou qui sont soumis à des modalités d'application particulières.

§ 2. La répartition visée au paragraphe 1er peut, après avis du Conseil national du travail, être adaptée temporairement par une loi à des besoins spéciaux. Toutefois, cette adaptation ne peut dépasser un dixième de chaque pourcentage prévu pour les divers régimes".

A l'alinéa 1er du paragraphe 1er, le texte a été mis en concordance avec les dénominations utilisées à l'article 18.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il y a lieu d'observer qu'au sens strict, cette disposition impose au législateur des restrictions pour l'avenir : il est exclusivement compétent pour adapter temporairement la répartition à concurrence d'un dixième des pourcentages.

Il y a là une impossibilité juridique. Aussi ces restrictions doivent-elles plutôt s'interpréter comme des déclarations d'intention.

Article 22.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"L'Office national de sécurité sociale ne peut être chargé de la perception de cotisations autres que celles visées aux articles 20 et 32 que pour autant que ces cotisations soient fixées au prorata du salaire et suivant les plafonds salariaux éventuels encore en vigueur".

Ainsi que le précise le commentaire consacré à cet article par l'exposé des motifs, cette disposition doit contribuer à la simplification de la sécurité sociale.

Dans l'état actuel des choses, la possibilité de ces perceptions complémentaires est inscrite dans des lois tandis que les modalités d'exécution (taux et plafonds) font l'objet d'arrêtés royaux et de conventions collectives de travail.

L'article 22 laisse le principe légal inchangé et n'a d'incidence que sur ces arrêtés et conventions collectives.

.../...

Article 23.

Cet article ne devrait-il pas se rattacher plutôt à l'article 19, dont il est la suite logique ?

Les deux dernières lignes semblent devoir être complétées comme suit :

"... par la solidarité mutuelle des travailleurs et des employeurs".

Article 24.

Selon le fonctionnaire délégué, l'intention des auteurs du projet est d'attribuer au Roi le pouvoir visé à l'article 24.

Le texte peut dès lors être adapté comme suit :

"Le Roi peut fixer pour chacun des régimes de la sécurité sociale un montant maximum et un montant minimum des prestations sociales".

Article 25.

Le fonctionnaire délégué a déclaré que l'habilitation donnée au Roi par cet article vise également l'adaptation des lois. On préférera donc l'expression "législation en matière de sécurité sociale" à celle de "dispositions de sécurité sociale".

.../...

Le terme "dienstbetrekking" utilisé dans le texte néerlandais désigne selon le "Sociaalrechtelijk Woordenboek" la relation de travail existant entre la personne qui - en vertu d'un contrat ou non - fait effectuer du travail à une autre dans un lien de subordination et la personne qui effectue ce travail; cette notion couvre la relation de travail existant tant dans le chef du fonctionnaire nommé que dans le chef de la personne occupée sous contrat. L'emploi de ce terme dans la présente disposition paraît dès lors adéquat, d'autant qu'il figure dans la loi sur le travail du 16 mars 1971 (articles 5 et 40), et dans la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs (les articles 2 et 18).

Article 26.

En ce qui concerne le fond, on se reportera à l'observation générale IV.

Pour ce qui est de la forme, le Conseil d'Etat propose :

"Pour satisfaire à la directive du Conseil des Communautés européennes du 9 février 1976 concernant ... ainsi qu'à celle du 19 décembre 1978 concernant ..., le Roi prend les mesures nécessaires d'adaptation et d'harmonisation des législations relatives à l'assurance maladie-invalidité, aux allocations familiales, aux pensions, à l'assurance chômage et aux vacances annuelles.

Ces mesures auront trait plus particulièrement :

1° aux ...".

.../...

Article 27.

Les articles 27 et 28 du projet ont déjà fait l'objet (en partie) d'un avis du Conseil d'Etat (L. 13.556/1), qui en avait été saisi sous la forme d'un projet distinct "de loi-cadre relative à la répétition de prestations sociales versées indûment".

L'observation du Conseil d'Etat selon laquelle la notion de "prévoyance sociale" (§ ler, alinéa ler) ne se laisse pas circonscrire avec netteté garde ici toute sa pertinence (avis L. 13.556/1, p. 13).

Le Conseil d'Etat avait également critiqué, dans le premier projet, l'emploi de l'expression "en raison de son état" (lequel permettait ou non au débiteur de se rendre compte de la non-débition d'une prestation)(ibid. p. 14).

Le présent projet abandonne cette terminologie pour lui substituer la formule "en tenant compte des conditions dans lesquelles les prestations ont été accordées indûment" (article 27, § ler, alinéa ler).

Cette formule ne rencontre pas les critiques émises par le Conseil d'Etat : outre la difficulté de traduire ce principe en norme, il reste la question de savoir si les conditions dans lesquelles des prestations ont été versées indûment ne sont pas un élément qui intervient déjà dans l'appréciation jurisprudentielle de la notion sous-jacente de bonne foi.

+

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, les alinéas 2, 3 et 4 du paragraphe 1er ne seraient mis en vigueur qu'à une date à déterminer par le Roi en fonction de l'exécution de l'alinéa 1er.

Cette précision doit être donnée dans le texte même du projet.

Il serait plus logique, par ailleurs, de reporter l'alinéa 1er à la fin du paragraphe, où il serait précédé des trois alinéas qui ont trait aux délais de prescription.

Ce paragraphe 1er serait alors rédigé comme suit :

"§ 1er. La répétition des prestations sociales versées indûment se prescrit par trois ans à compter de la date à laquelle le paiement a été effectué.

Le délai prévu à l'alinéa 1er est ramené à six mois lorsque le paiement résulte uniquement d'une erreur de l'organisme ou du service, dont l'intéressé ne pouvait normalement se rendre compte.

Le délai prévu à l'alinéa 1er est porté à cinq ans lorsque le paiement indû a été effectué à la suite de manoeuvres frauduleuses de l'intéressé.

Les dispositions législatives relatives à la répétition de prestations sociales versées indûment qui figurent dans les législations concernant la sécurité sociale et la prévoyance sociale peuvent être modifiées et complétées par

.../...

arrêté royal aux fins de tenir compte des conditions dans lesquelles le paiement indû de ces prestations a été effectué.

La date d'entrée en vigueur des alinéas ler, 2 et 3 de ce paragraphe est fixée par le Roi".

Il n'y a lieu de viser expressément que les dispositions législatives, le Roi tenant directement de la Constitution (article 67), le pouvoir de modifier les règlements.

Au paragraphe 2 du texte néerlandais, sixième ligne, on remplacera "verhaal" par "beroep".

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'Etat renvoie à son avis prérappelé (ibidem pp. 15 et 16), qui proposait un texte dont le présent projet ne semble pas avoir tenu compte.

Article 28.

Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, cet article a lui aussi fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat (L. 13.556/1).

Il n'a pas été tenu compte des suggestions et observations faites dans cet avis, et l'exposé des motifs

.../...

du projet ne s'en explique pas.

Article 29.

Selon le fonctionnaire délégué, la formule "dispositions légales concernées" désigne la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Le terme "dispositions réglementaires" est superflu, pour la raison indiquée dans le commentaire concernant l'article 27.

Pour le surplus, il est référé à l'article 49 de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui se lit comme suit :

"Le Roi est autorisé à modifier les dispositions légales existantes afin de les mettre en concordance avec les dispositions de cette loi et de ses arrêtés d'exécution".

Article 30.

Le texte suivant est proposé :

"§ 1er. Le Roi exécute la présente loi par des arrêtés délibérés en Conseil des ministres et après avoir

.../...

recueilli l'avis du Conseil national du travail.

Si cet avis n'est pas donné dans les deux mois, il est passé outre.

§ 2. Les arrêtés royaux portant exécution des articles 2 et 24 à 27 de la présente loi sont soumis à l'avis des commissions parlementaires compétentes".

Article 31.

On peut se demander si cet article n'est pas superflu : en ce qui concerne les dispositions du chapitre II, l'article 4 prévoit déjà la réserve "Sans préjudice des conventions internationales applicables et dans les limites des lois en vigueur"; en ce qui concerne le chapitre III, l'article 31 ne paraît pas davantage nécessaire puisque les principales dispositions de ce chapitre, soit doivent être rendues applicables par une loi ou par un arrêté royal, soit entrent immédiatement en vigueur (article 28).

Article 32.

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, cet article est une disposition transitoire en ce sens qu'il établit un régime provisoire en attendant la fixation, prévue par l'article 20, d'une cotisation globale ou unique.

.../...

En ce qui concerne le terme "secteur" on se reportera aux observations relatives à l'intitulé du chapitre III, où il a été proposé de lui substituer le terme "régime".

Il est préférable, en outre, de reproduire ici, au paragraphe ler, la dénomination des régimes telle qu'elle figure à l'article 18, à savoir :

- "les pensions de retraite et de survie", au lieu de "les pensions";

- "les allocations de chômage ainsi que les indemnités de maladie-invalidité" au lieu de "chômage et allocations de maladie";

- "les allocations familiales, les allocations du chef d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les soins de santé" au lieu de "allocations familiales, accidents du travail, soins de santé, maladies professionnelles";

- "les allocations de vacances annuelles" au lieu de "vacances annuelles".

La troisième phrase du paragraphe ler : "Pour les employés, le calcul s'effectue ..." doit être fusionnée avec la deuxième phrase de manière à former un seul alinéa.

.../...

A l'alinéa 3, on écrira "à charge du travailleur sur le salaire mensuel plafonné à 65.000 francs".

A l'alinéa 4 du paragraphe ler, on écrira, dans la version néerlandaise : " ... een bijdrage van ... % op het volledige loon".

L'alinéa 6 (indexation) paraît superflu, une clause d'indexation étant également prévue au paragraphe 3 de l'article.

Il est proposé de rédiger le texte des paragraphes 2 et 3 comme suit :

"§ 2. Pour les ouvriers mineurs, les marins et les travailleurs non assujettis à tous les régimes de la sécurité sociale ou qui sont soumis à des règles d'application particulières, le Roi peut prévoir des cotisations adaptées.

§ 3. Les plafonds salariaux prévus au paragraphe ler sont liés aux fluctuations de l'indice général des prix à la consommation du Royaume, conformément aux règles établies par la loi du 2 août 1971 visée à l'article 14, § 3.

Ils peuvent, en outre, être adaptés chaque année par le Roi au niveau du bien-être".

.../...

Article 33.

Le texte suivant est proposé :

"Aussi longtemps que l'article 32 est en vigueur ...".

Pour la formulation du dernier alinéa, on se reportera à la suggestion faite pour l'article 32, § 2.

Article 34.

Le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure d'émettre un avis concernant l'article 34, seule la phrase liminaire de celui-ci lui ayant été soumise.

Article 35.

Cette matière fait l'objet d'une "proposition de loi instituant une Commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la sécurité sociale" déposée par le sénateur DELEECK et consorts (Sénat, session extraordinaire 1979, doc. n° 114/1).

La proposition a été adoptée par le Sénat le 2 décembre 1979 et amendée par la Chambre le 10 juillet 1980.

.../...

OBSERVATION FINALE.

Le projet n'est pas soumis dans la forme usuelle. Il doit être précédé d'un projet d'arrêté de présentation.

Les formules finales d'usage font également défaut.

Le projet ne contient aucune disposition abrogatoire, alors que certains de ses articles viendront se substituer à des articles existants de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. C'est le cas notamment des articles 1er, 2 et 3 de cette loi.

Enfin, étant donné que le présent projet se propose d'établir les principes de la sécurité sociale, on peut se demander s'il ne faudrait pas y inclure également le principe énoncé à l'article 4 de la loi du 27 juin 1969, qui dispose : "Les employeurs ne peuvent, en vue d'écarter l'application de la présente loi, se prévaloir de la nullité du contrat conclu avec le travailleur".

---

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. TAPIE, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

A. DEPONDT, staatsraden,
P. KNAEPEN, conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. J. NIMMEGEERS, eerste auditeur, en J. VERMEIRE, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par MM. J. NIMMEGEERS, premier auditeur, et J. VERMEIRE, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. P. TAPIE.