L. 260/1.

Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
L. 260/1
21 MARS 1949
Transmis à M. Coordination
Overgemaakt aan de H.

C.E. - R.S.
Ent. Binnen
21 MARS 1949
S.R.D.

ROYAUME DE BELGIQUE — KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT — ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre,

saisi par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale

le 15 mars 1949

d'une demande d'avis sur un projet de loi complétant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié par les arrêtés-lois des 20 mars 1945, 3 août 1945 et 6 septembre 1946, l'arrêté-loi du 10 janvier 1945 concernant la sécurité sociale, modifié par l'arrêté-loi du 14 avril 1945 et l'arrêté-loi du 7 février 1945 concernant la sécurité sociale des marins de la marine marchande.

a donné en sa séance du

18 mars 1949

l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer,

verzocht door de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg

op 15 Maart 1949,

hem van advies te dienen over een wetsontwerp tot aanvulling van de besluitwet van 28 December 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, gewijzigd bij de besluitwetten van 20 Maart 1945, 3 Augustus 1945 en 6 September 1946, de besluitwet van 10 Januari 1945 betreffende de maatschappelijke zekerheid, gewijzigd bij de besluitwet van 14 April 1945 en de besluitwet van 7 Februari 1945 betreffende de maatschappelijke zekerheid van de zeelieden ter koopvaardij.

heeft ter zitting van

18 Maart 1949

het volgend advies gegeven :

L'article ler du projet punit d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents francs toute personne qui fait sciemment une déclaration fausse, incomplète ou inexacte pouvant entraîner l'attribution d'une indemnité, allocation ou somme quelconque provenant en tout ou en partie des fonds de la sécurité sociale.

Comme l'exposé des motifs le signale, il existe déjà en matière de sécurité sociale des sanctions plus sévères.

En ce qui concerne l'assurance en vue de la vieillesse, la loi du 18 juin 1930, pour les employés, (article 59, modifié par la loi du 2 août 1948) et les lois coordonnées par l'arrêté du Régent du 12 septembre 1946, pour les ouvriers, (article 71) se réfèrent à l'arrêté royal du 31 mai 1933 qui prévoit un emprisonnement de huit jours à un an.

En ce qui concerne la pension des ouvriers mineurs, les lois coordonnées par l'arrêté du Régent du 25 janvier 1947 prévoient également un emprisonnement de huit jours à un an.

En matière de chômage, l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 (article 107) prévoit un emprisonnement de huit jours à un an.

Enfin, celui qui a fait sciemment une déclaration fausse ou incomplète en vue d'obtenir ou de conserver une subvention, indemnité ou allocation qui est en tout ou en partie à charge de l'Etat est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an par l'arrêté royal du 31 mai 1933.

Le budget du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale comportant une subvention légale

../..

de plus d'un demi-milliard aux organismes assureurs en matière d'assurance maladie-invalidité, les fraudes commises par les assurés en ce domaine pourraient donc être passibles des peines portées par l'arrêté royal du 31 mai 1933.

L'exposé des motifs n'explique pas comment "une formule générale de peine" moins sévère que les sanctions pénales déjà existantes auraient "un effet efficace d'intimidation" pour réprimer les abus dénoncés dans le rapport de la commission sénatoriale du Travail et de la Prévoyance sociale.

Cet effet d'intimidation ne pourrait efficacement se manifester que dans le domaine des vacances annuelles et des allocations familiales. S'il fallait majorer les peines de simple police prévues par l'arrêté-loi du 3 janvier 1946 concernant les vacances et l'emprisonnement de huit jours à un mois prévu par les lois coordonnées par l'arrêté-royal du 19 décembre 1939, il y aurait lieu de le faire par une modification à ces dispositions.

Quant aux médecins, dentistes, infirmiers et pharmaciens faisant des déclarations fausses, incomplètes ou inexactes en vue de procurer à des tiers des indemnités ou allocations de la sécurité sociale, les dispositions du code pénal sont plus rigoureuses que celles du projet.

Ici encore l'exposé des motifs n'explique pas quel sera "l'effet efficace d'intimidation" d'une "formule générale de peine".

Sous l'apparence d'une unification, le projet multiplie donc les sanctions et complique ainsi la tâche des parquets et tribunaux.

Le Conseil d'Etat estime qu'il serait préférable de procéder à une unification complète des dispositions

../..

pénales en matière de sécurité sociale.

Le second objet du projet est d'instituer des sanctions administratives qui seront encourues par les personnes "chaque fois qu'elles transgressent la législation concernant la réglementation". A propos du projet de codification des lois de police industrielle, le Conseil d'Etat a déjà émis l'avis qu'on ne peut, sans contradiction, parler d'une législation concernant la réglementation. La législation est en effet l'oeuvre du législateur, la réglementation, celle de l'exécutif. L'emploi de cette locution dans l'exposé des motifs n'apporte aucun commentaire utile au projet.

Les sanctions prévues par le projet consistent dans "l'exclusion temporaire ou définitive de l'entièreté ou d'une partie des avantages découlant de la sécurité sociale" (article 2 § 1er). Des sanctions de cette nature sont déjà autorisées par la législation.

Le chômeur qui a fait une déclaration incomplète, inexacte ou tardive est exclu du bénéfice des allocations pour une période d'une à treize semaines. En cas de récidive l'exclusion est de deux à vingt-six semaines (arrêté du Régent du 26 mai 1945, article 98). Si le chômeur a obtenu indûment l'estampillage de sa carte de contrôle, fabriqué une fausse marque de pointage, fait usage d'une marque contrefaite ou produit des documents inexacts, il est exclu pour une période de quatre à treize semaines. En cas de récidive l'exclusion est de vingt-six à cinquante-deux semaines.

En matière d'assurance maladie, l'article 99 bis de l'arrêté du Régent du 21 mars 1945 prévoit des sanctions administratives que pourront encourir tous organismes ou toutes personnes qui auront obtenu ou aidé à faire obtenir indûment le bénéfice des prestations de l'assurance maladie-invalidité.

../..

Le vieillard qui a omis de déclarer des ressources dont il ne pouvait ignorer l'existence est privé de la majoration de rente de vieillesse pendant un an; s'il a agi avec une intention frauduleuse, pendant deux ans. (Lois coordonnées par arrêté du 12 septembre 1946, article 51).

Les membres des caisses d'allocations familiales sont passibles d'amendes civiles en cas de fraude. (Arrêté royal du 10 octobre 1930, article 12).

En matière de vacances annuelles les absences injustifiées des ouvriers mineurs du fond entraînent une réduction de congé complémentaire à raison d'un jour de congé par jour d'absence. (Arrêté du Régent du 26 mars 1947 modifié par l'arrêté du Régent du 20 janvier 1949, article 19).

Il ne résulte pas de l'exposé des motifs que la légalité de ces sanctions soit contestée. Dès lors on ne comprend guère pourquoi le législateur doit prévoir des sanctions qui existent déjà.

En ce qui concerne les organismes assureurs, le projet prévoit le retrait de l'agréation à titre de sanction.

Aux termes de l'article 6 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, les conditions imposées aux unions nationales agréées sont fixées par arrêté royal. Le Roi possède donc déjà le pouvoir de retirer l'agréation aux unions nationales agréées en matière d'assurance maladie-invalidité.

En matière de vacances annuelles, la création de caisses spéciales de vacances peut être autorisée par le Roi. Le Roi a le pouvoir de retirer l'autorisation sans qu'une nouvelle loi soit nécessaire.

Le troisième objet du projet est la création de juridictions administratives "dont l'organisation ma-

../..

térielle sera réglée par le pouvoir exécutif", nous apprend l'exposé des motifs. Sans doute faut-il entendre pas "organisation matérielle" le ressort, la compétence, les modalités de fonctionnement et de procédure que l'article 2 § 8 charge le Roi de déterminer.

L'exposé des motifs n'indique pas si ces juridictions sont appelées à remplacer celles qui existent actuellement. Certaines juridictions existantes sont chargées de se prononcer à la fois sur l'octroi et sur le retrait des indemnités, allocation ou pensions. Le projet n'abrogeant pas les dispositions légales en vigueur, il faut donc en conclure qu'il y aura désormais deux catégories de juridictions : les anciennes, qui seront dessaisies des sanctions administratives, et les nouvelles, qui auront pour objet exclusif de prononcer des sanctions sans avoir à statuer sur l'octroi des avantages. Pareil système conduirait inéluctablement à des divergences d'application de la législation sociale.

Dans le cas où l'allocation de vieillesse aux veuves ou orphelins d'employés est réduite ou refusée, appel peut être interjeté auprès du conseil supérieur des pensions pour employés (arrêté royal du 20 novembre 1932, article 19).

En matière d'assurance en vue de la vieillesse des ouvriers, le Roi institue les commissions chargées de statuer sur l'attribution, la modification et le retrait des majorations de rente de vieillesse (lois coordonnées par arrêté du Régent du 12 septembre 1946, article 76). L'arrêté du Régent du 14 septembre 1946 institue des commissions d'appel et une commission supérieure. La décision de cette dernière n'est susceptible d'aucun recours (article 84) si ce n'est au Conseil d'Etat. (Doc. parl. Sénat, Session extraordinaire 1939, n° 80, p. 82).

../..

En matière de chômage, quarante-deux articles de l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 régissent les commissions de réclamation et de recours, leur composition, leur compétence et leur procédure.

En matière d'assurance maladie-invalidité, l'arrêté du Régent du 21 mars 1945 réglait le contentieux. L'arrêté du Régent du 13 janvier 1949 annonce la création de juridictions à l'instar de ce qui existe en matière d'assurance chômage.

En matière d'allocations familiales, les lois coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939 autorisent la création de commissions arbitrales à défaut desquelles les juridictions civiles sont compétentes.

Ce n'est qu'en matière de vacances annuelles que la législation n'a point prévu de juridictions administratives. Les contestations sont de la compétence du conseil des prud'hommes et, à leur défaut, du juge de paix. Les juridictions civiles ont à statuer sur la réduction du congé complémentaire en cas d'absence injustifiée du mineur du fond.

Etant donné le caractère laconique de l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat n'est pas à même d'apprécier l'incidence du projet sur la législation existante.

Il est cependant une disposition du projet que le Conseil d'Etat estime inconstitutionnelle; c'est l'article 2 § 7 qui dispose : "Toutes décisions des commissions de réclamation et de la commission de recours peuvent, en ce qui concerne les droits civils, faire l'objet d'un recours devant les tribunaux ordinaires en suivant les règles habituelles de compétence".

Dans ce système les droits civils ne seraient de la compétence des tribunaux que par voie de recours

../..

contre des décisions administratives. Les règles habituelles de compétence sont muettes au sujet de la procédure à suivre en cas de recours contre une décision administrative.

Les décisions de la commission de recours seraient susceptibles d'un recours au Conseil d'Etat lorsqu'elles concernent des droits administratifs, et d'un recours aux tribunaux lorsqu'elles concernent des droits civils.

L'exposé des motifs ne nous apprend pas ce qu'il faut entendre par "droits civils" en matière de sécurité sociale. La législation sociale ne donne pas sur ce point de critérium certain; quant à la Cour de cassation, elle n'a pas tranché la question dans son ensemble.

L'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré a le caractère d'un service public (Cass. 3 juin 1937, Pas. I, 167).

La distribution des allocations familiales est un service public établi dans un intérêt social et qui répond à une charge que la loi considère comme incombant à la Nation. Les cotisations versées par les employeurs ne sont ni volontaires ni libres, mais obligatoires et légalement fixées; elles participent à la nature d'un impôt dû à l'Etat et doivent lui permettre de faire face à une charge sociale qui lui incombe (Cass. 19 février 1942, Pas.I, 48).

Commentant le premier de ces arrêts, le procureur général Leclercq concluait en ces termes : "Le caractère de service public de l'institution doit être mis en relief, car il servira à déterminer la nature du droit que l'intéressé a sur la rente : ce droit sera analogue aux droits qu'ont les citoyens à user d'un service public".

../..

Pour les raisons qui viennent d'être exposées et sous les réserves qu'elles comportent, le Conseil d'Etat se borne à proposer certaines modifications de forme et de présentation, compte-tenu des explications qui lui ont été fournies, modifications qui sont reprises dans le texte ci-après.

PROJET DE LOI MODIFIANT L'ARRETE-LOI DU 28 DECEMBRE 1944 CONCERNANT LA SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS, L'ARRETE-LOI DU 10 JANVIER 1945 CONCERNANT LA SECURITE SOCIALE DES OUVRIERS MINEURS ET ASSIMILES ET L'ARRETE-LOI DU 7 FEVRIER 1945 CONCERNANT LA SECURITE SOCIALE DES MARINS DE LA MARINE MARCHANDE.

=-=-=-=-=-=-=-=-=-=-=-=-=

CHARLES, Prince de Belgique,
Régent du Royaume,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

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

Article 1er.-

L'arrêté-loi du 28 décembre 1944, concernant la sécurité sociale des travailleurs, l'arrêté-loi du 10 janvier 1945, concernant la sécurité sociale des ouvriers mineurs et assimilés, et l'arrêté-loi du 7 février 1945, concernant la sécurité sociale des marins de la marine marchande, sont complétés respectivement par un article 12 ter, 8 bis et 12 bis, libellé comme suit :

../..

"Sans préjudice de dispositions pénales plus sévères, sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de vingt-six à cinq cents francs ou d'une de ces peines seulement, quiconque aura fait sciemment une déclaration fausse, incomplète ou inexacte de nature à entraîner à son bénéfice ou au bénéfice d'autrui l'attribution d'une allocation, indemnité ou autre prestation prévue par le présent arrêté-loi ou qui, dans le but d'obtenir un de ces avantages, aura fait usage d'une telle déclaration, sachant qu'elle était fausse, incomplète ou inexacte.

En cas de récidive dans l'année qui suit la condamnation, les minima et les maxima des peines seront doublés.

Les dispositions du livre premier du code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables à ces infractions.

Les employeurs sont civilement responsables du paiement des amendes prononcées à charge de leurs préposés.

Lorsque les allocations ont été indûment perçues, le jugement de condamnation ordonne d'office la restitution dans le délai qu'elle détermine, même en l'absence de constitution de partie civile.

L'action publique sera prescrite après une année révolue à compter du jour où l'infraction aura été commise."

Article 2.-

Les mêmes arrêtés-lois sont complétés respectivement par un article 12 quater, 8 ter et 12 ter, libellé comme suit :

" § 1er - Toute personne qui se sera fait attribuer indûment une allocation, indemnité ou autre prestation prévue par le présent arrêté-loi sera exclue temporai-

../..

rement ou définitivement de tout ou partie des avantages découlant pour elle de l'application de cet arrêté-loi.

§ 2 - Sans préjudice de la compétence des cours et tribunaux, des commissions de réclamation connaissent des contestations relatives à l'application des mesures prévues au présent article.

Un recours contre les décisions de ces commissions est ouvert aux intéressés devant des commission de recours.

§ 3 - Les commissions de réclamation et les commissions de recours comprennent chacune :

a) un président effectif, un premier et un deuxième présidents suppléants, désignés par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale et choisis parmi les magistrats effectifs, honoraires ou suppléants, de l'ordre judiciaire, les magistrats de l'ordre administratif docteurs en droit, les docteurs en droit ou les fonctionnaires de l'Etat, des provinces et des communes, résidant dans le ressort;

b) cinq membres effectifs et cinq membres suppléants représentant les employeurs ainsi que cinq membres effectifs et cinq membres suppléants représentant les travailleurs, désignés selon des modalités qui seront fixées par le Roi.

§ 4 - Le nombre, le ressort et les modalités de fonctionnement des commissions de réclamation et des commissions de recours ainsi que la manière de procéder devant elles seront déterminés par le Roi."

Donné à

PAR LE REGENT:

Le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale,

Krachtens artikel 1 van het ontwerp wordt met een gevangenisstraf van 8 dagen tot 6 maanden en een geldboete van 26 tot 500 frank bestraft : iedere persoon, die wetens en willens een valse, onvolledige of onjuiste aangifte doet, welke de toekenning van een vergoeding, toelage of om het even welke som, geheel of gedeeltelijk afkomstig van de fondsen der maatschappelijke zekerheid, tot gevolg kan hebben.

Zoals de memorie van toelichting er op wijst, bestaan er in zake maatschappelijke zekerheid reeds strengere sancties.

Wat de verzekering tegen ouderdom betreft wordt in de wet van 18 Juni 1930 - voor de bedienden (artikel 59 gewijzigd door de wet van 2 Augustus 1948) en in de wetten, die bij het besluit van de Regent van 12 September 1946 voor de arbeiders (artikel 71) samengeordend werden, verwezen naar het koninklijk besluit van 31 Mei 1933, dat een gevangenisstraf van 8 dagen tot één jaar voorziet.

Wat het pensioen der mijnwerkers betreft, voorzien de bij het besluit van de Regent van 25 Januari 1947 samengeordende wetten eveneens een gevangenisstraf van 8 dagen tot één jaar.

In zake werkloosheid, voorziet het besluit van de Regent van 26 Mei 1945 (artikel 107) een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar.

Wordt tenslotte, krachtens het koninklijk besluit van 31 Mei 1933 met een gevangenisstraf van 8 dagen tot één jaar bestraft hij die wetens en willens een valse of onvolledige aangifte heeft gedaan met de bedoeling een subsidie, een vergoeding, of een toelage te bekomen of te behouden, die geheel of ten dele ten laste van de Staat valt.

Aangezien de begroting van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg een wettelijke subsidie van meer dan een half milliard bevat ten behoeve van de verzekeringsorganismen in zake verzekering tegen ziekte en invaliditeit, zouden de bij het koninklijk besluit van 31 Mei 1933 bepaalde straffen kunnen toegepast worden op het bedrog, dat ten deze door de verzekerden wordt gepleegd.

.../...

In de memorie van toelichting wordt niet verklaard hoe "een algemene formule van straffen", die minder zwaar zijn dan de reeds bestaande strafrechtelijke sancties, "een doelmatige afschrikkende werking" kan hebben voor de beteugeling van de misbreuken, die in het verslag van de Senaatscommissie van Arbeid en Sociale Voorzorg aan de kaak werden gesteld.

Deze "afschrikkende werking" zou alleen in zake jaarlijks verlof en kindertoeslagen op doeltreffende wijze tot uiting kunnen komen. Kwam het er op aan de gewone politiestraffen bepaald bij de besluitwet van 3 Januari 1946 betreffende het jaarlijks verlof en de gevangenisstraffen van 8 dagen tot 1 maand bepaald bij de door het koninklijk besluit van 19 December 1939 samengeordende wetten, te verhogen, dan zou zulks door een wijziging aan deze bepalingen moeten geschieden.

Wat betreft de geneesheren, tandartsen, verplegers en apothekers, die valse, onvolledige of onjuiste aangiften doen met het doel vergoedingen of toelagen van maatschappelijke zekerheid aan derden te verschaffen, zijn de bepalingen van het strafwetboek, strenger dan die van het ontwerp. Hier even min verstrekt de memorie van toelichting een verklaring over de "doelmatige afschrikkende werking" van een "algemene formule van straffen".

Ogenschijnlijk als een eenmaking bedoeld, vermenigvuldigt het ontwerp dus de sancties en compliceert zodoende de taak van parketten en rechtbanken.

De Raad van State acht het verkieslijk dat tot een volledige eenmaking der strafbepalingen inzake maatschappelijke zekerheid zou worden overgegaan.

In de tweede plaats beoogt het ontwerp administratieve sancties in te voeren, die zullen opgelopen worden door de personen "telkens zij de wetgeving op de reglementering overschrijden". In verband met een ontwerp van codificering van de wetten op de nijverheidspolitie, heeft de Raad van State reeds als zijn mening te kennen gegeven dat het, op gevaar af tegenstrijdig te zijn, niet opgaat van een wetgeving betreffende de reglementering te spreken. De wetgeving is immers het werk van de wetgever,

.../...

terwijl de reglementering aan de uitvoerende macht toebehoort. Het gebruik van die formule in de memorie van toelichting verstrekt geen nuttige commentaar aan het ontwerp.

De sancties die bij het ontwerp bepaald zijn bestaan uit "de tijdelijke of definitieve uitsluiting van al af van een gedeelte der voordelen, welke uit de maatschappelijke zekerheid voortvloeien (artikel 2 § 1)". Soortgelijke sancties zijn door de wetgeving reeds toegelaten.

De werkloze die een onvolledige, onjuiste,of laattijdige aangifte heeft gedaan wordt voor een periode van een tot dertien weken van het voordeel van die tegemoetkomingen uitgesloten. Bij herhaling duurt de uitsluiting van twee tot zes en twintig weken (besluit van de Regent van 26 Mei 1945, artikel 98). Indien de werkloze zijn contrôlekaart ten onrechte heeft laten afstempelen, een vals stempelmerk heeft vervaardigd, gebruik heeft gemaakt van een nagemaakt merk of onjuiste documenten heeft voorgelegd, wordt hij uitgesloten voor een periode van vier tot dertien weken. Bij herhaling duurt de uitsluiting van zes en twintig tot twee en vijftig weken.

Inzake verzekering tegen ziekte, bepaalt artikel 99 bis van het besluit van de Regent van 21 Maart 1945 administratieve sancties, welke kunnen opgelopen worden door alle organismen of alle personen, die ten onrechte het voordeel van de prestaties der verzekering tegen ziekte en invaliditeit zullen bekomen hebben, of daartoe hulp zullen verleend hebben.

De oude van dagen die verzuimd heeft bestaansmiddelen aan te geven waarvan hij het bestaan niet anders dan kennen kon, wordt van de ouderdomsrentetoeslag gedurende een jaar beroofd; gedurende twee jaar wanneer hij met bedriegelijk inzicht heeft gehandeld (Wetten samengeordend bij besluit van 12 September 1946, artikel 51).

De leden van kassen voor kindertoeslagen zijn in geval van bedrog strafbaar met burgerlijke geldboeten (Koninklijk besluit van 10 October 1930, artikel 12).

.../...

Inzake jaarlijks verlof hebben de onverantwoorde afwezigheden van de mijnwerkers van de ondergrond een vermindering van het aanvullend verlof tengevolge, naar rato van een dag verlof per dag afwezigheid. (Besluit van de Regent van 26 Maart 1947 gewijzigd bij het besluit van de Regent van 20 Januari 1949, artikel 19.).

Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat de wettelijkheid van die sancties betwist wordt. Derhalve is het moeilijk te begrijpen waarom de wetgever sancties moet bepalen die reeds bestaan.

Wat betreft de verzekeringsinstellingen voorziet het ontwerp bij wijze van sanctie het intrekken van de aanneming.

Luidens artikel 6 van de besluitwet van 28 December 1944 worden de voorwaarden, die aan de aangenomen landsbonden worden opgelegd, bij koninklijk besluit bepaald. De Koning heeft dus reeds de macht om de aanneming van de landsbonden, die inzake verzekering tegen ziekte en invaliditeit aangenomen zijn, in te trekken.

Inzake jaarlijks verlof, mag de inrichting van speciale verlofkassen door de Koning worden toegestaan. De Koning heeft de macht om de toelating in te trekken zonder dat een nieuwe wet noodzakelijk zij.

De derde doelstelling van het ontwerp is het instellen van administratieve rechtsmachten waarvan, zoals de memorie van toelichting ons leert, "de materiële organisatie door de uitvoerende macht zal geregeld worden". Onder "materiële organisatie" moet ongetwijfeld verstaan worden het rechtsgebied, de bevoegdheid, de werkings- en proceduremodaliteiten waarvan de vaststelling door artikel 2 § 8 aan de Koning wordt toevertrouwd.

De memorie van toelichting zegt niet of die rechtsmachten geroepen zijn om de thans bestaande te vervangen. Sommige bestaande rechtsmachten zijn er mede belast zich over de toekenning als over de intrekking van vergoedingen, toelagen of pensioenen uit te spreken. Aangezien het ontwerp de van kracht zijnde wetsbepalingen niet intrekt, moet men besluiten dat voortaan twee categorieën van rechtsmachten zullen bestaan : de vroegere, waaraan

.../...

de administratieve sancties zullen onttrokken worden, en de nieuwe wier uitsluitende taak het zal zijn sancties uit te spreken zonder uitspraak te doen over het verlenen van de voordelen. Zulk een systeem zou onvermijdelijk uiteenlopende toepassingen van de sociale wetgeving tot gevolg hebben.

In het geval dat de ouderdomstoelage aan weduwen of wezen van bedienden onverminderd of geweigerd wordt, mag beroep aangetekend worden bij de hogere raad voor de pensioenen aan bedienden (koninklijk besluit van 20 November 1932, artikel 19).

Inzake verzekering tegen ouderom van de arbeiders, richt de Koning de commissies op die gelast zijn uitspraak te doen over de toekenning, de wijziging en de intrekking van de ouderdomsrentetoeslagen (wetten samengeordend bij besluit van de Regent van 12 September 1946, artikel 76).

.../...

Het besluit van de Regent van 14 September 1946 richt commissies van beroep en een hogere commissie op. De beslissing van deze laatste is voor geen enkel verhaal vatbaar (art. 84).tenzij bij de Raad van State (Parl. Doc. Buitengewone zitting 1939, nr. 80, blz. 82).

Inzake werkloosheid worden de klachten- en beroepscommissies, hun samenstelling, hun bevoegdheid en hun procedure beheerst door twee en veertig artikelen van het besluit van Regent van 26 Mei 1945.

Inzake verzekering tegen ziekte en invaliditeit, werden de geschillen geregeld bij het besluit van de Regent van 21 Maart 1945. Het besluit van de Regent van 13 Januari 1949 kondigt de oprichting aan van rechtsmachten naar het voorbeeld van wat inzake verzekering tegen werkloosheid bestaat.

Inzake kindertoeslagen wordt door de bij koninklijk besluit van 19 December 1939 samengeordende wetten de oprichting toegestaan van scheidsrechterlijke commissies, bij gebreke waarvan de burgerlijke rechtsmachten bevoegd zijn.

Slechts inzake jaarlijks verlof heeft de wetgeving geen administratieve rechtsmachten voorzien. De betwistingen vallen onder de bevoegdheid van de werkrechtersraad en bij hun ontstentenis van de vrederechter. Burgerlijke rechtbanken hebben uitspraak te doen over de vermindering van het aanvullend verlof in geval van onverantwoorde afwezigheid van de mijnwerkers van de ondergrond.

Het laconisch karakter van de memorie van toelichting maakt het de Raad van State niet mogelijk te oordelen over de weerslag van het ontwerp op de bestaande wetgeving.

Een bepaling van het ontwerp nochtans wordt door de Raad van State als ongrondwettelijk beschouwd, nl. artikel 2 § 7 dat bepaalt: "Tegen al de op grond van dit artikel genome

beslissingen van de klachtencommissies en van de commissie voor beroep, mag, wat de burgerlijke rechten betreft beroep worden aangetekend bij de gewone rechtbanken en volgens de gewone bevoegdheidsregelen".

In dit stelsel zouden de burgerlijke rechten slechts door beroep tegen administratieve beslissingen onder de bevoegdheid der rechtbanken vallen. De gewone bevoegdheidsregelen behandelen niet de te volgen procedure.

In geval van beroep tegen een administratieve beslissing

De beslissingen van de beroepscommissie zouden voor een verhaal bij de Raad van State vatbaar zijn wanneer zij betrekking hebben op administratieve rechten en voor een verhaal bij de rechtbanken wanneer zij op burgerlijke rechten betrekking hebben.

De memorie van toelichting zegt niet wat moet verstaan worden onder"burgerlijke rechten"inzake maatschappelijke zekerheid. De sociale wetgeving verstrekt daaromtrent geen vast criterium. Wat het Hof van Verbreking betreft, dit laatste heeft het vraagstuk in zijn geheel niet beslecht.

De verzekering tegen ouderdom en vroegtijdig overlijden heeft het karakter van een openbare dienst (Cass.3 juin '37, Pas I,167

De verdeling van de kindertoeslagen is een openbare dienst, opgericht voor het sociaal belang en beantwoordend aan een last, die door de wet als berustend op het Land wordt beschouwd. De door de werkgevers betaalde bijdragen zijn noch vrijwillig noch vrij, maar verplichtend en bij de wet bepaald; zij hebben deel aan de aard van een belasting die aan de Staat verschuldigd is en moeten hem toelaten het hoofd te bieden aan een sociale last die door hem moet gedragen worden.(Cass. 19 Febr. 1942, Pas. I, 48).

In zijn commentaar bij de eerste van die arresten besloot Procureur-Generaal Leclercq met de volgende bewoordingen: "Le caractère de service public de l'institution doit être mis en relief, car il servira à déterminer la nature du droit que l'intéressé a sur la rente: ce droit sera analogue au droit qu' ont les citoyens à user d'un service public."

Om de boven uiteengezette redenen en met het eraan verbonden voorbehoud, beperkt de Raad van State zich tot het voorstellen van enkele wijzigingen in de vorm en de inkleding, waarbij acht geslagen op de hem verstrekte uitleg. De wijzigingen zijn in de onderstaande tekst aangebracht.

Ontwerp van wet tot wijziging van de besluitwet van 28 December 1944, betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, van de besluitwet van 10 Januari 1945 betreffende de maatschappelijke zekerheid der mijnwerkers en er mede gelijkgestelden en de besluitwet van 7 Februari 1945 betreffende de maatschappelijke zekerheid van de zeelieden ter koopvaardij.

- - - - - - - - - - -

KAREL, Prins van België,
Regent van het Koninkrijk,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Op de voordracht van de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg,

WIJ HEBBEN BESLOTEN EN WIJ BESLUITEN :

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

Artikel 1.-

De besluitwet van 28 December 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, de besluitwet van 10 Januari 1945, betreffende de maatschappelijke zekerheid der mijnwerkers en er mede gelijkgestelden, en de besluitwet van 7 Februari 1945 betreffende de maatschappelijke zekerheid van de zeelieden ter koopvaardijn worden respectievelijk aangevuld door een artikel 12 ter, 8 bis en 12 bis, luidend als volgt:

" Eenieder die wetens en willens een valse, onvolledige of onjuiste aangifte doet welke de toekenning van een toelage, vergoeding of om het even welke prestatie door deze besluitwet bedoeld, voor zich of voor een ander tot gevolg kan hebben of die, wetend dat zij vals, onvolledig of onjuist is, van een dergelijke aangifte gebruik maakt met de bedoeling een dezer voordelen te bekomen, wordt, onverminderd de toepassing

.../...

van strengere strafbepalingen, met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met een boete van zes en twintig tot vijfhonderd frank of met één van deze straffen bestraft.

In geval van herhaling binnen het jaar volgend op de veroordeling , worden de minima en de maxima der straffen verdubbeld.

De bepalingen van boek een van het strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, zijn op deze inbreuken van toepassing.

De werkgevers zijn burgerlijk verantwoordelijk voor de betaling van de geldboeten welke ten laste hunner aangestelde worden uitgesproken.

Indien ten onrechte toelagen werden ontvangen, beveelt het vonnis van veroordeling ambtshalve de teruggave binnen de termijn die het vaststelt, zelfs bij ontstentenis van een aanstelling als burgerlijke partij.

De openbare vordering verjaart na verloop van een jaar te rekenen van af de dag dat de inbreuk werd gepleegd.

Artikel 2.-

Dezelfde besluitwetten worden respectievelijk aangevuld door een artikel 12 quater, 8ter en 12 ter, luidend als volgt

" § 1.- Eenieder die zich ten onrechte een toelage, vergoeding of om het even welke andere prestatie door deze besluitwet bedoeld, doet toekennen, wordt tijdelijk of definitief uitgesloten van al of van een gedeelte der voordelen welke voor hem uit de toepassing van deze besluitwet voortvloeien.

§ 2.- Onverminderd de bevoegdheid der hoven en rechtbanken, wordt over de betwistingen betreffende de toepassing van de maatregelen in dit artikel voorzien, door klachtencommissies uitspraak gedaan.

De belanghebbenden kunnen tegen de beslissingen dezer commissies een verhaal instellen bij commissies voor beroep.

.../...

§ 3.- De klachtencommissies en de commissies voor beroep, bestaan elk uit:

a) een effectieve voorzitter, een eerste en een tweede plaatsvervangende voorzitter, aangeduid door de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg en gekozen onder de effectieve, ere- of plaatsvervangende magistraten van de rechterlijke orde, onder de magistraten van de administratieve orde, doctors in de rechten, onder de doctors in de rechten of de ambtenaren van de Staat, van de provincies of van de gemeenten, die in het rechtsgebied verblijven;

b) vijf effectieve leden en vijf plaatsvervangende leden die de werkgevers alsmede vijf effectieve en vijf plaatsvervangende leden die de werknemers vertegenwoordigen, allen aangeduid volgens de modaliteiten die door de Koning zullen bepaald worden.

§ 4.- Het aantal, het rechtsgebied, en de modaliteiten van werking der klachtencommissies en der commissies voor beroep, alsmede de rechtspleging ten overstaan dezer commissies, zullen door de Koning bepaald worden.

Gegeven te

VANWEGE DE REGENT:

De Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg,

L.260/1

Etaient présents : Waren aanwezig:

Messieurs: J. SUETENS, président du Conseil d'Etat, président
De Heren: voorzitter van de Raad van State, voorzitter

M. SOMERHAUSEN, conseillers d'Etat
G. HOLOYE, raadsheren van State

G. PIQUET, greffier adjoint, greffier
adjunct-griffier, griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. SUETENS, voorzitter.

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