MTL. - 1 - L.7066/2.

Coordinale (2)

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 15e maart 1960 door de Minister belast met de Ekonomische en Financiële Zaken van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "dat de organismen gelast met het beheer van de maatschappelijke veiligheid van de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi onder de controle en de waarborg van de Belgische Staat plaatst en dat waarborg draagt door de Belgische Staat van de maatschappelijke prestaties ten gunste van deze werknemers verzekerd", heeft de 18e maart 1960 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre chargé des Affaires économiques et financières du Congo belge et du Ruanda-Urundi, le 15 mars 1960, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "plaçant sous le contrôle et la garantie de l'Etat belge les organismes gérant la sécurité sociale des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi et portant garantie par l'Etat belge des prestations sociales assurées en faveur de ceux-ci", a donné le 18 mars 1960 l'avis suivant :

Wegens de zeer korte termijn waarover hij heeft beschikt, is het de Raad van State niet mogelijk geweest een grondig onderzoek te wijden aan alle bepalingen van het ontwerp, en heeft hij zich tot het onderzoek van de beginselkwesties moeten bepalen.

\+

\+ +

De thans bestaande regeling inzake sociale zekerheid voor bedienden in Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi omvat :

1° toekenning van, eventueel verhoogde, rust- en overlevingspensioenen en wezenrenten;

2° toekenning van kinderbijslag;

3° herstel der schade voortvloeiend uit arbeidsongevallen en beroepsziekten;

4° ziekteverzekering;

5° verzekering voor geneeskundige verzorging.

Met het oog op de werking van al deze regelingen hebben koloniale decreten een stel organen in het leven geroepen, die in artikel 1 van het ontwerp worden genoemd :

1° de Pensioens- en gezinstoelagenkas voor de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi (artikelen 21 tot 28 van het koninklijk besluit van 25 januari 1952 houdende coördinatie van de decreten betreffende de verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en vroege dood der werknemers);

.../...

2° het Toelagenfonds voor werknemers (artikel 32 van hetzelfde koninklijk besluit);

3° het Bijzonder Toelagenfonds (artikel 61 van hetzelfde besluit);

4° het Invaliditeitsfonds voor de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi (artikel 16 van het decreet van 20 december 1945 betreffende de schadeloosstelling wegens arbeidsongevallen van niet-inlanders).

Uit de tekst blijkt, dat het ontwerp een tweeledig doel heeft :

1° de hiervoren vermelde organen onder de waarborg en het toezicht van de Belgische Staat plaatsen;

2° de sociale prestaties waarvoor deze organen instaan, waarborgen binnen de grenzen van het bepaalde in de artikelen 3 tot 11.

In verband met het eerste doel rijst een probleem.

De genoemde instellingen voor sociale verzekering zijn immers bij koloniaal decreet ingesteld. Zij staan thans onder toezicht en waarborg van de Kolonie.

Zij zijn bovendien "bij het Ministerie van Koloniën" gevestigd en hebben allen rechtspersoonlijkheid verkregen voor het vervullen van hun opdracht (artikelen 22, 23, 32, 61 van het koninklijk besluit van 25 januari 1952, en artikel 16 van het decreet van 20 december 1945).

.../...

Om haar doel te bereiken bepaalt de Regering in artikel 1 van het ontwerp, dat deze instellingen voor sociale verzekering onder het toezicht en de waarborg van de Belgische Staat worden geplaatst, en in artikel 2, dat deze openbare instellingen onderworpen zijn aan de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betrefffende de 'controle op sommige instellingen van openbaar nut, en ingedeeld worden bij de instellingen van categorie B.

Ten slotte zegt artikel 21 van het ontwerp, dat de in artikel 1 bedoelde instellingen ophouden onder het toezicht en de waarborg van Belgisch-Congo te staan, en dat "bijgevolg de wettelijke of reglementaire bepalingen die ze onder dit toezicht en deze waarborg plaatsten, afgeschaft zijn".

Artikel 24 van het ontwerp bepaalt, dat de wet op 1 juli 1960 in werking zal treden, met uitzondering van de artikelen 1, 2 en 21, die in werking zullen treden de dag dat de wet in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

De vraag is nu of deze bepalingen de bedoelingen van de stellers van het ontwerp voldoende duidelijk weergeven.

In feite is het zaak zo te handelen, dat instellingen naar koloniaal Belgisch publiek recht, instellingen naar Belgisch publiek recht worden, en dat zij voortaan onder het toezicht en de waarborg van de Belgische Staat, en niet meer van Belgisch-Congo staan.

.../...

Het ontwerp zegt echter alleen, dat de instellingen voor sociale verzekering onder het toezicht en de waarborg van de Belgische Staat worden geplaatst, en dat die controle wordt uitgeoefend overeenkomstig de voorschriften van de wet van 16 maart 1954.

Kan met deze bepalingen wel worden volstaan ?

Het is niet goed denkbaar, dat de wetgever de regeling van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut toepassing zou doen vinden op instellingen die voordien geen instellingen naar Belgisch publiek recht waren. Het is echter twijfelachtig of het blote feit dat die instellingen volgens die regeling onder toezicht worden geplaatst, eenparig en ondubbelzinnig zo zal worden verstaan, dat zij van een statuut volgens koloniaal Belgisch publiek recht naar een statuut volgens Belgisch publiek recht overgaan.

Anderzijds leidt de waarborg van de Belgische Staat voor de verrichtingen van deze openbare instellingen niet noodzakelijk tot een verandering van statuut : het is immers zeer goed denkbaar, dat de Belgische wetgever zijn waarborg verbindt aan de werking van buitenlandse openbare instellingen.

Daarom lijkt het verkieslijk in artikel 1 van het ontwerp ondubbelzinnig te bepalen, dat de instellingen van openbaar nut naar Belgisch koloniaal recht, die zijn ingesteld voor de dienst der sociale verzekeringen in Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi, Belgische openbare instellingen worden, onder het toezicht en de waarborg van de Belgische Staat. Dit wordt trouwens ook in de memorie van toelichting (blz. 7) gezegd.

.../...

De hiernavolgende tekst kan hiervoor dienstig zijn :

"Artikel 1.-

De hierna genoemde instellingen, die gelast zijn de wettelijke bepalingen inzake verzekering tegen ouderdom en vroegtijdige dood, kinderbijslagregeling, herstel van schade uit arbeidsongevallen en beroepsziekten, ziekteverzekering en verzekering voor geneeskundige verzorging toe te passen ten behoeve van werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi, worden openbare instellingen naar Belgisch recht en komen onder toezicht en waarborg van de Belgische Staat te staan :

1° de pensioens- en Gezinstoelagenkas voor de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi ;

2° het Toelagenfonds voor werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi ;

3° het Bijzonder Toelagenfonds ;

4° het Invaliditeitsfonds voor de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi.

De Staat waarborgt de werkingskosten van deze instellingen en de in de artikelen 3 tot 11 bedoelde prestaties".

+

\+ +

.../...

Artikel 21 van zijn kant kan beter als volgt worden gelezen :

"Artikel 21.-

De wets- en verordeningsbepalingen die de in artikel 1 bedoelde instellingen onder het toezicht en de waarborg van Belgisch-Congo plaatsen, worden opgeheven".

+

+ +

Nieuwe omstandigheden zullen wellicht wijzigingen in het beheer en de werkwijze van de hiervoren genoemde instellingen onontkoombaar maken.

Het lijkt gewaagd nu reeds te beweren, dat de uitvoerende macht in de wet van 16 maart 1954 de bevoegdheid zal vinden om telkens de maatregelen te nemen die voor de harmonische werking van deze instellingen nodig zijn.

Het ware dan ook voorzichtig de Koning in de wet te machtigen tot het stellen van regelen voor de werking van die organen.

Bij gebreke van zodanige machtiging zal voor iedere wijziging een bemoeiing van de wetgever nodig zijn, hetgeen wellicht niet altijd met de gewenste spoed mogelijk zal zijn.

+

+ +

.../...

Bovendien zijn over de vorm van het ontwerp nog enige opmerkingen te maken :

1° In het opschrift schrijve men "sociale zekerheid" in plaats van "maatschappelijke veiligheid".

2° De verwijzing naar de "dringende noodzakelijkheid" in de aanhef van het besluit tot indiening van het ontwerp van wet dient te worden geschrapt.

3° Het beschikkend gedeelte van hetzelfde besluit zou als volgt moeten worden gesteld :

"Onze Minister van Financiën en Onze Minister belast met de Economische en Financiële Zaken van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi zijn gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt : ...".

4° Im artikel 2 van het ontwerp van wet geve men het juiste opschrift van de aangehaalde wet : "Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut".

5° In de artikelen 9 en 23 vervange men de "datum van de uitvaardiging" door de "datum van inwerkingtreding".

.../...

6° Het zou daarenboven geraden zijn artikel 1, B, van de wet van 16 maart 1954 uitdrukkelijk te wijzigen. Deze wijzigingsbepaling zou artikel 24 van het ontwerp worden, terwijl het huidig artikel 24, dat de inwerkingtreding betreft, artikel 25 zou worden.

Het nieuw artikel 24 zou gesteld zijn als volgt :

"Artikel 24.-

In artikel 1, B, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 december 1957, worden ingevoegd :

1° tussen de woorden "Hulp- en Voorzorgskas voor zeevarenden onder Belgische vlag" en "Onderlinge Hulpkas voor kindertoeslagen" de woorden : "Pensioens- en Gezinstoelagenkas voor de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi" ;

2° tussen de woorden "Instelling voor sociale verzekeringen van Eupen-Malmedy, inbegrepen de Verzekeringsinstelling tegen invaliditeit, de Verzekeringsinstelling der private bedienden, de Instelling van verzekering tegen nijverheidsongevallen Eupen-Malmedy, de Instelling van verzekering tegen landbouwongevallen Eupen-Malmedy, de Pensioenkas voor private bedienden en de Kas voor schadeloosstelling in geval van

.../...

besmettelijke veeziekten te Malmedy" en "Voorzorgsfonds ten behoeve van door beroepsziekten getroffenen", de woorden "Toelagenfonds voor werknemers van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi" en "Invaliditeitsfonds van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi";

3° tussen de woorden "Solidariteits- en Waarborgfonds" en "Rijksinstituut voor grondmechanica" de woorden " Bijzonder Toelagenfonds".

Etant donné le délai très bref qui lui était imparti, le Conseil d'Etat n'a pu consacrer une étude approfondie à toutes les dispositions du projet et a dû se borner à l'examen des questions de principe qu'il pose.

\+

\+ +

A l'heure actuelle, les employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi bénéficient d'un régime de sécurité sociale qui comprend :

1° l'octroi de pensions de retraite, de survie et de rentes d'orphelin, éventuellement majorées;

2° l'octroi d'allocations familiales;

3° la réparation des dommages résultant des accidents du travail et des maladies professionnelles;

4° l'assurance en cas de maladie ou d'invalidité;

5° l'assurance des soins de santé.

Pour assurer le fonctionnement de ces divers régimes, des décrets coloniaux ont institué divers organismes que l'article 1er du projet énumère :

1° la Caisse des pensions et allocations familiales des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi (articles 21 à 28 de l'arrêté royal du 25 janvier 1952 coordonnant les décrets relatifs à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré des employés);

.../...

2° le Fonds d'allocations pour employés (article 32 du même arrêté royal);

3° le Fonds spécial d'allocations (article 61 du même arrêté);

4° le Fonds des invalidités des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi (article 16 du décret du 20 décembre 1945 relatif à la réparation du dommage résultant des accidents du travail survenus aux non-indigènes).

Il ressort des dispositions du projet que celui-ci a un double objet :

1° placer sous la garantie et le contrôle de l'Etat belge les organismes énumérés ci-dessus;

2° garantir les prestations sociales assurées par ces organismes, dans les limites des articles 3 à 11.

Le premier de ces objets soulève un problème.

En effet, les organismes d'assurances sociales précités ont été créés par décret colonial. Ils sont actuellement placés sous le contrôle et la garantie de la Colonie.

Ils ont d'ailleurs été établis "auprès du Ministre des Colonies" et ont tous été dotés de la personnification civile pour l'exécution de leur mission (articles 22, 23, 32, 61 de l'arrêté royal du 25 janvier 1952, et article 16 du décret du 20 décembre 1945).

.../...

Pour assurer les fins qu'il se propose, le Gouvernement prévoit à l'article 1er du projet que ces organismes d'assurances sociales sont placés sous le contrôle et la garantie de l'Etat belge et, à l'article 2, que ces établissements publics sont soumis aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, et classés parmi les établissements de la catégorie B.

Enfin, l'article 21 du projet énonce que les organismes visés à l'article 1er cessent d'être placés sous le contrôle et la garantie du Congo belge, et qu'en conséquence les dispositions légales ou réglementaires les plaçant sous ce contrôle et cette garantie sont abrogées.

L'article 24 du projet prévoit que la loi entrera en vigueur le 1er juillet 1960, à l'exception des articles 1er, 2 et 21,qui entreront en vigueur le jour de la publication de la loi au Moniteur belge.

On peut se demander si ces dispositions traduisent les intentions de leurs auteurs avec une clarté suffisante.

Il s'agit, en réalité, de faire en sorte que des organismes de droit public belge colonial deviennent des organismes de droit public belge et que, dorénavant, ils soient placés sous le contrôle et la garantie de l'Etat belge, et non plus sous le contrôle et la garantie du Congo belge.

.../...

Or, le projet se contente de dire que les organismes d'assurances sociales sont placés sous le contrôle et la garantie de l'Etat belge et prévoit que les modalités de ce contrôle sont celles que fixe la loi du 16 mars 1954.

On peut se demander si ces dispositions suffisent.

Il se concevrait sans doute difficilement que le législateur plaçât sous le régime organisé par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, des établissements qui ne fussent pas de droit public belge. Mais on peut néanmoins douter que cette seule mise sous contrôle, selon ce régime, soit unanimement interprétée comme emportant sans équivoque possible le passage d'un statut de droit public belge colonial au statut de droit public belge.

D'autre part, le fait que l'Etat belge garantira les opérations faites par ces organismes publics n'emporte pas nécessairement le changement du statut de ceux-ci : il peut, en effet, fort bien se concevoir que le législateur belge attache sa garantie au fonctionnement d'établissements publics étrangers.

Il semble, dès lors, préférable d'adopter pour l'article 1er du projet un texte qui précise sans ambiguïté que les organismes d'intérêt public de droit colonial belge, créés pour le service des assurances sociales au Congo belge et au Ruanda-Urundi, deviennent des établissements publics belges placés sous le contrôle et la garantie de l'Etat belge. C'est ce que fait d'ailleurs l'exposé des motifs (page 7).

.../...

Le texte suivant répondrait à ce souci de clarté :

"Article 1er.-

Deviennent des établissements publics de droit belge et sont placés sous le contrôle et la garantie de l'Etat belge, les organismes énumérés ci-après, chargés de l'application en faveur des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi des dispositions légales relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré, au régime des allocations familiales, à la réparation du dommage résultant des accidents du travail et des maladies professionnelles, à l'assurance contre la maladie ou l'invalidité ainsi qu'à l'assurance des soins de santé :

1° la Caisse des pensions et allocations familiales pour employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi;

2° le Fonds d'allocations pour employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi;

3° le Fonds spécial d'allocations;

4° le Fonds des invalidités des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi.

L'Etat garantit les frais de fonctionnement de ces organismes et les prestations prévues aux articles 3 à 11".

+

+ +

.../...

L'article 21 gagnerait, de son côté, à être rédigé comme suit :

"Article 21.-

Les dispositions légales et réglementaires plaçant les organismes visés à l'article 1er sous le contrôle et la garantie du Congo belge, sont abrogées".

+

+ +

Des circonstances nouvelles peuvent avoir pour conséquence de rendre inéluctables des modifications des modes de gestion et de fonctionnement des organismes prémentionnés.

Il paraît osé d'affirmer dès aujourd'hui que le pouvoir exécutif trouvera dans la loi du 16 mars 1954 le pouvoir de prendre dans tous les cas les mesures destinées à assurer le fonctionnement harmonieux de ces institutions.

La prudence commande dès lors de prévoir dans la loi que le Roi a le pouvoir de déterminer les modalités de fonctionnement de ces établissements.

A défaut d'une telle habilitation, le législateur devra intervenir pour chaque modification et pourra éventuellement se trouver empêché de le faire toujours avec la célérité nécessaire.

+

+ +

Au surplus, le projet soulève les quelques observations de forme énumérées ci-après :

1° Dans la version néerlandaise de l'intitulé, il convient de remplacer les termes "maatschappelijke veiligheid" par "sociale zekerheid".

2° Au préambule de l'arrêté de présentation du projet de loi, il y a lieu de supprimer la référence à l'urgence.

3° Dans la version néerlandaise, le dispositif du même arrêté de présentation devrait être rédigé en ces termes :

"Onze Minister van Financiën en Onze Minister belast met de Economische en Financiële Zaken van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi zijn gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :... ".

4° Dans la version néerlandaise de l'article 2 du projet de loi, il convient de reprendre l'intitulé exact de la loi qui y est citée, à savoir : "Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut".

5° Aux articles 9 et 23, il y a lieu de remplacer l'expression "date de la promulgation" par "date de l'entrée en vigueur".

.../...

En outre, il s'indique de modifier expressément l'article 1er, B, de la loi du 16 mars 1954. La disposition modificative deviendrait l'article 24 du projet, l'actuel article 24, qui est relatif à l'entrée en vigueur, devenant l'article 25.

Le nouvel article 24 serait rédigé comme suit :

"Article 24.-

Dans l'article 1er, B, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, modifiée par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, sont insérés :

1° les mots "Caisse des pensions et allocations familiales des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi" entre les mots "Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins naviguant sous pavillon belge" et "Caisse mutuelle auxiliaire pour allocations familiales";

2° les mots "Fonds d'allocations pour employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi" et "Fonds des invalidités du Congo belge et du Ruanda-Urundi" entre les mots "Etablissement des assurances sociales Eupen-Malmédy y compris l'Institut d'assurance contre l'invalidité, l'Institut d'assurance en faveur des employés privés, l'Institut d'assurance contre les accidents industriels Eupen-Malmédy, l'Institut d'assurance contre les accidents agricoles Eupen-Malmédy, la Caisse des pensions pour employés privés et la Caisse d'indemnisation en cas d'épizooties de Malmédy" et "Fonds de prévoyance en faveur des victimes de maladies professionnelles";

3° les mots "Fonds spécial d'allocations" entre les mots "Fonds de solidarité et de garantie" et "Institut géotechnique de l'Etat".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Messieurs :	A. VRANCKX,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	G. VAN BUNNEN, K. MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VRANCKX.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

La concordance entre la version nécrlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VRANCKX.

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

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A. VRANCKX.