

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 17 FÉVRIER 1920

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi ayant pour but d'assurer aux officiers et agents judiciaires, au point de vue de leurs pensions personnelles et de celles de leurs veuves et orphelins, le bénéfice des services rendus par les intéressés dans la police d'une commune.

(Voir les n^{os} 8, 54 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séance du 29 janvier 1920.)

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président; CARTON, DU BOST, MOSSELMAN, le baron ORBAN DE XIVRY et BAUWENS, rapporteur.

MESSIEURS,

Le Projet qui fait l'objet de ce rapport a été voté par la Chambre des Représentants le 29 janvier 1920, par 131 voix et 2 abstentions.

Son utilité est à ce point évidente que ceux-là même qui, comme l'honorable bourgmestre de Bruxelles, avaient proposé de l'amender, de manière à supprimer certaine atteinte qu'il porte d'après eux aux droits acquis des caisses de pensions communales, ne crurent pas cependant, après le rejet de l'amendement qu'ils tentèrent d'y apporter, pouvoir se dispenser de voter le Projet dans son ensemble.

L'Exposé des Motifs précise en ces termes le but du Projet :

« Le Gouvernement, pour constituer les corps d'officiers et d'agents judiciaires, devra, dans une large mesure, faire appel aux commissaires et aux agents des polices communales et ceux-ci ne répondront à l'appel que s'ils ont la garantie de pouvoir faire compter dans la liquidation de leurs pensions et de celles de leurs femmes et de leurs enfants, les services rendus dans la police communale. »

Il faut donc leur donner cette garantie. Si le Projet s'arrêtait à cela, il ne soulèverait nulle objection. Le Gouvernement a besoin d'agents, d'officiers judiciaires expérimentés. Il demande d'être autorisé à faire les sacrifices financiers nécessaires pour lui permettre de les recruter là où ils se trouvent, c'est-à-dire dans les polices communales. Rien de plus légitime !

Mais tel n'est pas le projet du Gouvernement. L'article 3, alinéa 2 dispose :

« Dans les trois mois de la nomination d'un commissaire ou d'un agent de la police aux fonctions, d'officier ou d'agent judiciaire, *la commune devra transférer à la Caisse des veuves et des orphelins le montant des sommes qu'elles a retenues sur les traitements payés à l'intéressé en qualité de commissaire ou d'agent de police en vue de sa pension personnelle ou de celle de sa femme et de ses enfants.* »

C'est ce paragraphe qui a soulevé les vives protestations des administrations communales, gardiennes vigilantes des caisses de pensions qu'elles ont constituées au profit de leurs agents et des veuves et orphelins de ceux-ci.

C'est que les règlements de ces caisses stipulent uniformément que les versements faits restent acquis à la caisse en cas de démission de l'agent.

Et cette disposition est nécessaire. « C'est », a dit l'honorable M. Max à la Chambre « l'un des fondements essentiels sur lesquels repose toute l'économie du système des pensions. Ce système est en réalité celui d'une tontine, il s'agit d'une sorte d'association mutuelle. Entre tous les affiliés se forme un contrat dont l'une des clauses est que toute somme perçue à charge de l'un d'eux, appartient irrévocablement à la communauté ».

Comme le dit fort bien le Collège de St-Gilles, dans une lettre qu'il a adressée au Ministre de la Justice le 7 février, en vue de la discussion du Projet de Loi par le Sénat : « Le capital d'une caisse de pensions forme une masse indivisible dans laquelle on ne peut plus faire de distinction entre les versements faits par tel ou tel agent. Cet agent n'a plus aucun droit sur ces versements en échange desquels on lui a accordé des droits éventuels à une pension. Les fonds versés *ont servi* à remplir des obligations contractées par la Caisse des pensions. A ce propos, nous ajouterons que du moment où les fonds sont entrés dans la caisse, il est impossible de prétendre qu'ils n'ont pas reçu une destination. En effet, les revenus de ces sommes servent à payer les pensions et lorsque la caisse paie une pension, elle ne paie pas avec les deniers versés par le titulaire de la pension, elle paie avec les fonds de la caisse. Comment, dès lors, pourrait-on admettre un des affiliés à reprendre ce qu'il a versé, sous le prétexte qu'il s'agit d'une simple restitution ?

« Mais il y a plus : à cet affilié, la caisse garantissait, en cas d'accident survenu dans et à l'occasion de ses fonctions, une pension de retraite; et à sa femme et à ses enfants, une pension de survie en cas de décès de cet affilié.

» Lorsqu'on demande à une Caisse de pensions la restitution des versements effectués par un de ses affiliés, cette démarche, si on tient compte des garanties dont il vient d'être question, des risques que les versements ont servi à couvrir, apparaît comme aussi absurde que celle qui consiste-

rait pour un assuré contre les risques d'incendie à demander la restitution des primes qu'il a versées.

» En effet, l'affilié a versé des primes moyennant lesquelles la Caisse a couvert des risques. »

Plus loin nous lisons : « La commune n'intervient en aucune manière dans les Caisses de pensions des Veuves et des Orphelins de Saint-Gilles. Bien plus, elle a décliné toute espèce de responsabilité dans sa gestion; dans sa situation, au point qu'elle ne donne pas un centime pour cette Caisse et que si même elle était en déficit, elle n'interviendrait pas.

» La loi dit : « La Commune devra transférer à la Caisse des Veuves et des Orphelins le montant des sommes qu'elle a retenues sur les traitements payés, etc... »

« Comment la Commune pourrait-elle transférer des fonds qui ne lui appartiennent pas, qui sont la propriété commune d'un groupe de personnes ?

» La Commune n'a à intervenir en rien dans cette question.

» La seule chose que la Commune a faite, c'est, en nommant un titulaire à un emploi de l'obliger à s'affilier à la Caisse des pensions, comme elle aurait pu mettre la condition que le nouvel agent prenne une assurance de survie en s'adressant à une société quelconque.

» Comment cette société pourrait-elle être tenue de restituer les primes qu'elle aurait reçues ? »

A ces observations solidement étayées, il faut le reconnaître, nous ne trouvons à opposer, en faveur du système du Gouvernement, qu'un argument que l'Exposé des Motifs établit en ces termes :

« Le passage au service de l'État des commissaires et des agents de la police communale affranchira la commune de l'obligation de leur servir des pensions, ainsi qu'à leurs femmes et à leurs enfants. Dès lors, les sommes retenues par les communes sur leurs traitements en vue de couvrir la charge des pensions, deviennent sans objet et il est équitable de les transférer à la Caisse des veuves et orphelins qui assumera la charge des pensions des femmes et des enfants au lieu et place de la commune ».

Cet argument d'apparente équité et qui peut satisfaire à première lecture, ne résiste pas aux objections d'ordre juridique et pratique que lui opposent les défenseurs des droits des caisses communales et que nous avons reproduites.

Votre Commission a donc repris et fait sien l'amendement déposé à la Chambre par l'honorable M. Max et qui consiste à remplacer les alinéas 2 et 3 de l'article 3 du Projet, par le texte suivant : « L'État versera à la dite caisse les sommes qu'auraient représentées ces retenues ».

Pour justifier son amendement, l'honorable M. Max faisait ressortir que l'alinéa 3 de l'article 3 contient la disposition suivante : « Si les sommes transférées sont inférieures à celles qui auraient été perçues par application des statuts de la caisse des veuves et des orphelins sur les traitements payés par la commune, l'État versera la différence à la dite caisse ».

Et il concluait : « Le Projet admet donc en principe l'intervention

financière de l'État. Je demande que la logique soit poussée jusqu'au bout et que l'État verse à la cai se dont il s'agit, non pas une fraction mais l'intégralité de la somme qui, pour chaque intéressé, aurait dû être perçue depuis la date initiale de ses fonctions dans la police. Ainsi sera réalisée l'intention louable et généreuse de la loi et ce résultat sera atteint par un procédé conforme au droit, à la logique et à l'équité ».

Nous nous rallions à ces paroles.

On peut regretter sans doute l'organisation particulariste actuelle des caisses de pensions.

Elles tendent à river l'homme à l'administration dont il fait partie. Elles l'empêchent d'accepter, dans une autre administration publique ou privée, des fonctions mieux en rapport avec ses aptitudes et de développer, par conséquent, son maximum d'utilité sociale.

On peut souhaiter — et qu'il soit permis à votre rapporteur d'en exprimer le vœu — que le jour vienne où toutes ces caisses de prévoyance seront fusionnées en un vaste système d'assurances sociales qui prémunira chaque homme, à quelque profession qu'il appartienne, contre les risques qui peuvent l'assaillir depuis le berceau jusqu'à la tombe.

Mais, dans les conditions actuelles de fonctionnement des caisses de pensions, votre Commission pense que l'État commettrait une véritable spoliation s'il « prenait » dans ces caisses pour se les approprier, des sommes qui leur sont contractuellement et irrévocablement acquises.

L'État lui-même le considère, du reste, ainsi. Qu'un agent affilié à la caisse des veuves et orphelins d'un service de l'État passe dans un autre service de l'État possédant également sa caisse de pensions, l'État se garde bien de transférer de la première caisse dans la seconde, les versements opérés par l'agent.

Il se borne à mettre, vis-à-vis de cette dernière caisse, l'agent dans la situation où il se serait trouvé s'il y avait participé depuis le début de ses fonctions.

L'État répondra peut-être qu'il s'établit par le fait, entre les diverses caisses de ses services, une sorte de réciprocité.

Réciprocité très relative et nullement mathématique qui dépend du hasard des mutations et qui, si elle se pratiquait sur une grande échelle, pourrait aboutir à ruiner certaines caisses pour en enrichir d'autres.

Procédé purement empirique qui ne tient pas compte du facteur *chiffres* dans une question qui est essentiellement une question de chiffres !

Retenons seulement que l'État consacre ainsi lui-même le principe du droit acquis sur les versements effectués et reconnaît qu'il n'est pas exact que ces versements aient pour contrevaletur la pension à servir.

De l'aveu de l'État lui-même, il n'est donc pas vrai de dire que la charge de la pension soit l'équivalent des versements effectués.

C'est pourquoi aussi, quand un fonctionnaire affilié à une caisse de pensions de l'État quitte le service de l'État pour entrer au service d'une autre administration, l'État refuse à bon droit de transférer

dans la caisse de pensions de cette administration, les versements opérés à la caisse de pensions de l'État.

Qu'un instituteur quitte l'enseignement communal pour entrer en qualité d'éducateur des orphelins, au service d'une administration hospitalière, il perd par sa démission d'instituteur, le bénéfice de la pension à laquelle lui donnent droit les versements obligés qu'il a faits à la caisse des pensions de l'État. Et cependant, cette caisse refuse à l'administration hospitalière le transfert à son profit des versements opérés.

L'administration hospitalière, en vue d'assurer le bon recrutement de son personnel éducateur, opère alors elle-même à la caisse des pensions de son service, les versements nécessaires pour assurer à l'instituteur qui entre à son service, la pension à laquelle lui donnent droit les versements opérés par lui à la caisse de l'État.

Il est de toute équité que l'État, prenant à son service des agents affiliés aux caisses de pensions communales, agisse à leur égard comme il oblige d'agir les administrations qui prennent à leur service des agents affiliés aux caisses de l'État.

Il ne faut pas que l'État, *quia nominatur leo*, impose à son profit, aux autres administrations, des transferts qu'il refuse d'opérer à leur profit dans des circonstances identiques.

On a dit que le cas actuel sortait des conditions ordinaires.

Il n'en sort que par le nombre d'agents auxquels on prévoit que la mesure s'appliquera.

Mais ceci ne modifie point le caractère de la mesure.

Une iniquité ne cesse pas d'être une iniquité, parce qu'elle se répète un certain nombre de fois.

« Expropriation, détournement! » a dit l'honorable bourgmestre de Bruxelles, dont on connaît pourtant la modération de langage!

Iniquité, en tous cas, arbitraire et méconnaissance du droit!

Il appartient au Sénat, pouvoir modérateur, de remettre les choses au point. Il atteindra ce résultat en votant le Projet amendé comme le lui propose la Commission de la justice.

Il convient, pour être complet de mentionner qu'au cours de la discussion, en Commission, un membre a suggéré un moyen terme. Les sommes versées par l'agent pour assurer éventuellement une pension à sa veuve et à ses orphelins, feraient seules l'objet d'un transfert. Votre rapporteur a fait ses réserves sur les possibilités d'application de cette proposition.

Le Rapporteur,
BAUWENS.

Le Président,
Comte GOBLET d'ALVIELLA.