

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1961.

SEANCE DU 20 JUIN 1961.

Proposition de loi complétant l'article 45 des lois sur les pensions de réparation coordonnées par arrêté du Régent du 5 octobre 1948.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 30 janvier 1957 nous avons déposé sur le bureau du Sénat une proposition de loi, contresignée par M^{me} Lehouck-Gerbehaye, MM. De Man, Hougardy, Parmentier et Rolin, complétant l'article 45 des lois sur les pensions de réparation coordonnées par arrêté du Régent du 5 octobre 1948.

Les développements de cette proposition sont reproduits dans le document n° 106 du Sénat (session 1956-1957).

La proposition renvoyée devant la Commission de la Reconstruction a été admise unanimement, légèrement modifiée dans la forme, après le rapport suivant de l'honorable M. Custers :

« L'article 45 des lois coordonnées sur les pensions de réparation : « Titre IV. — Examen des titres à pension — Organismes compétents pour statuer » détermine les conditions requises pour obtenir une pension de réparation; il désigne également les organismes compétents pour statuer sur le bien-fondé de la demande (§ 3) et sur le recours qui peut éventuellement être introduit contre cette décision tant par l'intéressé que par le Ministre qui a les pensions de réparation dans ses attributions (§ 4).

Depuis le vote de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, les décisions des Commissions d'appel en matière de pensions de réparation peuvent faire l'objet d'une demande en annulation à

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1961.

VERGADERING VAN 20 JUNI 1961.

Voorstel van wet tot aanvulling van artikel 45 der wetten op de vergoedingspensioenen, samengeordend bij besluit van de Regent van 5 oktober 1948.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op 30 januari 1957 dienden wij bij de Senaat een door Mevr. Lehouck-Gerbehaye en de hh. De Man, Hougardy, Parmentier en Rolin medeondertekend wetsvoorstel in tot aanvulling van artikel 45 der wetten op de vergoedingspensioenen, samengeordend bij het besluit van de Regent van 5 oktober 1948.

Dat voorstel wordt toegelicht in het gedrukt stuk n° 106 van de Senaat (zitting 1956-1957).

Het voorstel werd naar de Commissie voor de Wederopbouw verwezen en met enkele lichte verwijzingen eenparig aangenomen na een verslag van de geachte heer Custers, dat luidde als volgt :

« Artikel 45 van de samengeordende wetten op de vergoedingspensioenen bepaalt onder de hoofding : « Titel IV. — Onderzoek van de rechten op pensioen — Organismen bevoegd om uitspraak te doen » de voorwaarden onder dewelke men kan aanspraak maken op het bekomen van een vergoedingspensioen; tevens wijst het de organismen aan die bevoegd zijn om uitspraak te doen over de gegrondheid van de aanvraag (§ 3), alsmede over het eventueel beroep dat tegen de op dit punt getroffen beslissing kan ingesteld worden zowel door de belanghebbende, als door de Minister onder wiens bevoegdheid de vergoedingspensioenen vallen (§ 4).

Sedert de wet van 23 december 1946 waarbij een Raad van State opgericht werd, kunnen de beslissingen van de Commissies van beroep inzake vergoedingspensioenen het voorwerp uitmaken van een verzoek tot

introduire auprès de la Section d'Administration du Conseil d'Etat pour un des motifs prévus à l'article 9 de ladite loi du 23 décembre 1946, c'est-à-dire pour excès ou détournement de pouvoir ou pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité.

Cette règle est absolument générale et elle s'applique à tous les « actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives ». On pourrait difficilement soutenir que les décisions des Commissions d'appel des pensions de réparation dépassent les limites d'un champ d'application aussi large.

Il est évident que la règle doit être appliquée, même lorsque les lois et arrêtés relatifs aux pensions de réparation ne s'y réfèrent pas expressément.

Aussi pourrait-on, à première vue, se demander si la proposition de loi déposée par nos honorables collègues M. Allard, M^{me} Lehouck-Gerbehaye, MM. De Man, Hougardy, Parmentier et Rolin, présente une utilité réelle et s'il vaut vraiment la peine de confirmer expressément dans la loi relative aux pensions de réparation la règle dont nous venons de parler.

Si la proposition de loi en discussion a été déposée, c'est parce que, dans plusieurs affaires à l'origine desquelles il y a une demande de pension de réparation et qui font l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, l'Etat Belge, représenté par le Ministre des Finances, conteste la compétence *ratione materiae* de cette haute juridiction, en défendant la thèse selon laquelle le droit à la pension de réparation serait un droit civil et en faisant valoir que les litiges relatifs à un droit de cette nature doivent être portés devant les Cours et Tribunaux du Pouvoir Judiciaire, conformément à l'article 92 de la Constitution.

Le problème de la distinction à faire entre les droits civils, politiques et administratifs subjectifs, d'une part, et, d'autre part, la question connexe de la compétence des diverses juridictions appelées à régler les litiges portant sur un droit de l'une de ces trois espèces, ont fourni la matière de considérations très intéressantes de juristes éminents et donné lieu à des décisions assez divergentes de nos juridictions supérieures :

- Bruxelles, 28 février 1948, Rec. Dr. Adm. et Jur. Cons. Etat, 1948, 33 (Eischweiller), note Lespès;
- Bruxelles, 7 décembre 1949, Pas. 1950, II, 21, Avis Van den Branden de Reeth (Van Dongen);
- Cons. Etat, 26 juillet 1950, Rec. Dr. Adm. et Jur. Cons. Etat, 1951, 25 (arrêt et avis Thibaut), note Lespès;
- Bruxelles, 23 novembre 1953, Rec. Dr. Adm. et Jur. Cons. Etat, 1954, 229 (Thibaut), note De Visscher;

vernietiging ingesteld bij de Afdeling Administratie van de Raad van State wegens een der gronden voorzien bij artikel 9 van de meervernoemde wet van 23 december 1946, hetzij wegens machtsoverschrijding, wegens machtsafwending of wegens het niet naleven van pleegvormen die substantieel zijn of op straf van nietigheid werden opgelegd.

Die regel is volstrekt algemeen en is toepasselijk op alle « akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden of tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken ». Men zou bezwaarlijk kunnen beweren dat de beslissingen van de Commissies van beroep inzake vergoedingspensioenen niet zouden vallen binnen de grenzen van dit zeer ruim gebied van toepassing.

De regel moet vanzelfsprekend worden toegepast, ook wanneer er in de onderscheiden wetten en besluiten inzake vergoedingspensioenen niet uitdrukkelijk naar verwezen wordt.

Men zou zich dan ook op eerste zicht kunnen afvragen of het besproken wetsvoorstel dat ingediend werd door onze geachte collega's, de h. Allard, Mevr. Lehouck-Gerbehaye, de hh. De Man, Hougardy, Parmentier en Rolin, wel enig praktisch nut heeft en of het de moeite loont de hierboven aangehaalde regel uitdrukkelijk te bevestigen in de wet betreffende de vergoedingspensioenen.

De aanleiding tot het indienen van het besproken wetsvoorstel is te vinden in het feit dat de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Financiën, in meerdere zaken welke een aanvraag van een vergoedingspensioen als grondslag hebben en waarin een verhaal aanhangig werd gemaakt vóór de Raad van State, de bevoegdheid *ratione materiae* van dit Hoog Rechtscollege betwist op grond van de stelling dat het recht op een vergoedingspensioen een burgerlijk recht zijn zou en de geschillen in verband met dit recht moeten gebracht worden vóór de Hoven en Rechtbanken van de Rechterlijke Macht, overeenkomstig artikel 92 van de Grondwet.

Het vraagstuk van het onderscheid tussen burgerlijke, politieke en subjectief-administratieve rechten enerzijds en anderzijds het daarmee eng verband houdende vraagstuk van de bevoegdheid der onderscheiden rechtscolleges welke geroepen zijn om betwistingen omtrent een dezer drie soorten rechten te beslechten, heeft in de laatste jaren aanleiding gegeven tot zeer belangwekkende beschouwingen van eminente rechtsgeleerden alsmede tot vrij uiteenlopende uitspraken van onze hoogste rechtscolleges :

- Brussel, 28 februari 1948, « Rec. Dr. Adm. et Jur. Cons. Etat », 1948, 33 (Eischweiller), nota Lespès;
- Brussel, 7 december 1949, Pas. 1950, II, 21, Advies Van den Branden de Reeth (Van Dongen);
- R.v.St., 26 juli 1950, « Rec. Dr. Adm. et Jur. Cons. Etat », 1951, 25 (arrest-advies Thibaut), nota Lespès;
- Brussel, 23 november 1953, « Rec. Dr. Adm. et Jur. Cons. Etat », 1954, 229 (Thibaut), nota De Visscher;

- Cons. Etat, 12 novembre 1954, Rev. Belge Séc. Soc., 31 mai 1955, p. 186 (Collet), rapport Diderich;
- Cons. Etat, 10 avril 1956, Rec. Dr. Adm. et Jur. Cons. Etat, 1957, 11 (Deyne), notes Reiters et Debra;
- Cass., 21 décembre 1956, J. T., 1957, 62; Rec. Dr. Adm. et Jur. Cons. Etat, 1957, 71 (Trine), Conclusions Ganshof van der Meersch;
- A. J. Mast, « De geschillen van het bestuur naar Belgisch recht », Larcier, 1945, p. 45 et suivantes;
- A. J. Mast, Les fondements constitutionnels de la juridiction administrative, Rec. Dr. Adm. et Jur. Cons. Etat, 1956, 81;
- Périn, Faut-il modifier l'article 93 de la Constitution ?, J. T., 1957, p. 141;
- Horion, Les caractères actuels du droit social belge, Rev. du Travail, 1950, p. 124;
- Stassen, Essai sur la nature des droits aux prestations en matière de Sécurité Sociale, Rev. Dr. Soc. et des Trib. du Travail, 1955, 141;
- Wigny, Droit administratif (éd. 1953), n^{os} 439, 440, 441 et suivants, 106, 110, 114, 267, 270, 340, 393;
- Conclusions Avocat-général Ganshof van der Meersch, avant Cass., 21 décembre 1956 (J. T. 27 janvier 1957, n^o 4136);
- Wigny, Droits administratifs subjectifs — A propos de l'arrêt de la Cour de Cassation du 21 décembre 1956 (J. T., 2 juin 1957, n^o 4153);
- H. Lenaerts, « De burgerlijke, politieke en administratieve rechten in bevoegdheidsregeling naar Belgisch recht », 1955.
- R.v.St., 12 november 1954, « Rev. belge Séc. Soc. », 31 mei 1955, blz. 186 (Collet), verslag Diderich;
- R.v.St., 10 april 1956, « Rec. Dr. Adm. et Jur. Cons. Etat », 1957, 11 (Deyne), nota's Reiters en Debra;
- Verb. 21 december 1956, J. T., 1957, 62; « Rec. Dr. Adm. et Jur. Cons. Etat », 1957, 71 (Trine), Conclusions Ganshof van der Meersch;
- A. J. Mast, De geschillen van het bestuur naar Belgisch recht, Larcier 1945, blz. 45 v.v.;
- A. J. Mast, De administratieve rechtsmacht en de grondwet, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1956, blz. 75-81 en 166-175;
- Périn, « Faut-il modifier l'article 93 de la Constitution ? », J. T., 1957, blz. 141;
- Horion, Huidige kenmerken van het Belgisch sociaal recht, Arbeidsblad, 1950, blz. 128;
- Stassen, « Essai sur la nature des droits aux prestations en matière de sécurité sociale », Tijdschrift voor Sociaal Recht en van de Arbeidsgerechten, 1955, 141;
- Wigny, « Droit administratif » (uitg. 1953), n^{re} 439, 440, 441 v.v., 106, 110, 114, 267, 270, 340, 393;
- Conclusions Advocaat-Generaal Ganshof van der Meersch, vóór Verbr. 21 december 1956 (J. T., 27 januari 1957, n^o 4136);
- Wigny, « Droits administratifs subjectifs — A propos de l'arrêt de la Cour de Cassation du 21 décembre 1956 » (J. T., 2 juni 1957, n^o 4153);
- H. Lenaerts, De burgerlijke, politieke en administratieve rechten in de bevoegdheidsregeling naar Belgisch recht, 1955.

Sans vouloir préjuger de la décision du Conseil d'Etat quant aux litiges actuellement pendants, votre rapporteur estime que, contrairement à ce que les auteurs de la proposition en discussion paraissent admettre dans les développements, le droit à la pension de réparation ne peut pas être considéré comme un droit civil, mais qu'il faut, au contraire, le ranger parmi les droits politiques. En tout cas, jusqu'à présent, le législateur l'a toujours considéré et traité comme tel.

Ce n'est donc pas l'article 92 de la Constitution qu'il faut appliquer pour déterminer les juridictions appelées à régler les litiges portant sur un droit de cette nature, mais plutôt l'article 93 qui stipule que « les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi ».

L'une de ces exceptions est précisément la création par les lois coordonnées sur les pensions de réparation de Commissions administratives ayant une compétence bien déterminée : ceci paraît tout à fait conforme au prescrit constitutionnel.

Au surplus, même si l'on voulait soutenir que le droit à une pension de réparation est effectivement un droit civil, il serait difficile d'attaquer la légalité des décisions des Commissions administratives, après l'arrêt de la Cour de Cassation, en date du 17 mars 1955, qui déclare expressément que les Commissions administra-

Zonder te willen vooruitlopen op de uitspraak van de Raad van State in de thans hangende geschillen komt het uw verslaggever voor, in tegenstrijd met wat de indianers van het besproken wetsvoorstel in hun toelichting schijnen voorop te stellen, dat het recht op een vergoedingspensioen niet kan beschouwd worden als een burgerlijk recht, maar dat het onder de politieke rechten gerangschikt moet worden. In elk geval heeft de wetgever dit recht tot dusverre als dusdanig beschouwd en behandeld.

Niet artikel 92 van de Grondwet is dus van toepassing wat betreft de bevoegdheid van de rechtscolleges geroepen om te beslechten over geschillen in verband met dit recht, maar wel artikel 93 dat bepaalt dat « alle geschillen over Staatsburgerlijke politieke rechten behoren tot de kennisneming van de rechter behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen ».

Een dezer uitzonderingen is juist de oprichting door de samengeordende wetten op de vergoedingspensioenen van Administratieve Commissies met een welomschreven bevoegdheid : dit schijnt dus volkomen in orde met de vereisten van onze Grondwet.

Doch zelfs indien men de stelling wil verdedigen dat het recht op vergoedingspensioenen wel een burgerlijk recht is, dan nog kan men de wettelijkheid van de beslissingen der Administratieve Commissies bezwaarlijk aanvechten, gelet op het arrest van het Hof van Verbreking dd. 17 Maart 1955, waarbij uitdrukkelijk

tives instituées par les lois coordonnées sur les pensions de réparation « sont seules chargées d'apprécier si la qualité d'ayant droit est établie en fait et que leurs constatations, constituant à cet égard le seul mode de preuve admissible, lient les cours et tribunaux ».

Les décisions des Commissions administratives en la matière tombent évidemment sous le contrôle du Conseil d'Etat, dans les limites de la compétence organique de celui-ci, et ce en vertu de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946, comme il a été dit plus haut.

Aussi la proposition de loi en discussion ne fait-elle que confirmer cette règle en présence du fait que le Ministre des Finances allègue actuellement l'incompétence du Conseil d'Etat en la matière.

De plus, elle s'appuie sur un certain nombre de précédents tirés de la législation la plus récente, qui, dans certaines lois spéciales, a reconnu expressément chaque fois la possibilité d'adresser un recours au Conseil d'Etat. C'est notamment le cas pour l'article 3 de la loi du 24 juillet 1952 relative à la procédure en matière des statuts des résistants civils et des réfractaires, des déportés pour le travail obligatoire de la guerre 1940-1945, des étrangers prisonniers politiques, des prisonniers politiques et de leurs ayants droit et des résistants par la presse clandestine, pour l'article 23 de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, et pour l'article unique de la loi du 2 février 1955 modifiant l'article 3 de la loi du 24 juillet 1952 relative à la procédure en matière des statuts des résistants civils et des réfractaires, des déportés pour le travail obligatoire de la guerre 1940-1945, des étrangers prisonniers politiques, des prisonniers politiques et de leurs ayants droit et des résistants par la presse clandestine.

La Commission a apporté certaines modifications de forme au texte proposé pour l'article premier. Quant à la disposition transitoire de l'article 2, votre Commission estime qu'il n'y a aucun inconvénient à la supprimer, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une transition entre deux régimes distincts et que la proposition de loi en discussion ne fait que confirmer une situation existante qui n'est modifiée en rien.

Tel qu'il a été modifié par la Commission, le texte de la proposition de loi a été adopté à l'unanimité.

Le présent rapport a également été approuvé à l'unanimité. »

**

La proposition, ayant été portée à l'ordre du jour des séances publiques du Sénat, fut, tout d'abord à la demande du Ministre des Finances renvoyée à la Commission des Finances puis ensuite, à la demande de ses auteurs, aux Commissions réunies des Finances et de la Reconstruction.

vastgesteld wordt dat de Administratieve Commissies welke door de wetgever ingesteld werden krachtens de samengeordende wetten op de vergoedingspensioenen, « ermede belast zijn, te oordelen of de hoedanigheid van rechthebbende werkelijk vaststaat en dat hun vaststellingen ter zake het enig toelaatbare bewijsmiddel uitmaken en dus bindend zijn voor de hoven en rechtbanken ».

De uitspraken van de Administratieve Commissies op dit stuk vallen vanzelfsprekend onder de contrôle van de Raad van State, binnen de perken van diens organieke bevoegdheid en zulks op grond van artikel 9 van de wet van 23 december 1946 zoals hierboven uiteengezet.

Het besproken wetsvoorstel is dan ook niets anders dan de bevestiging van deze regel ten aanzien van de door de Minister van Financiën op dit ogenblik opgeworpen betwisting van onbevoegdheid van de Raad van State.

Het leunt daarbij aan bij een aantal precedentes uit de jongste wetgeving waarbij telkens de mogelijkheid van verhaal bij de Raad van State uitdrukkelijk in bepaalde speciale wetten erkend werd. Dit is o.m. het geval in artikel 3 van de wet van 24 juli 1952 betreffende de procedure inzake de statuten der burgerlijke weerstanders en werkweigeraars, der gedeporteerden voor de verplichte arbeidsdienst tijdens de oorlog 1940-1945, der buitenlanders politieke gevangenen, der politieke gevangenen en hun rechthebbenden en der weerstanders door de sluikpers, in artikel 23 van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstellpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden en in het enig artikel van de wet van 2 februari 1955 tot wijziging van artikel 3 van de wet van 24 juli 1952, betreffende de procedure inzake de statuten der burgerlijke weerstanders en werkweigeraars, der gedeporteerden voor de verplichte arbeidsdienst tijdens de oorlog 1940-1945, der buitenlanders politieke gevangenen, der politieke gevangenen en hun rechthebbenden en der weerstanders door de sluikpers.

Aan de voorgestelde tekst van artikel 1 heeft de Commissie bepaalde vormwijzigingen aangebracht. Wat de overgangsbepaling van artikel 2 betreft, is uw Commissie van oordeel dat deze zonder bezwaar kan wegvallen, gezien er geen overgang is tussen twee onderscheiden regimes en het besproken wetsvoorstel slechts de bevestiging is van een reeds bestaande toestand, die in niets gewijzigd wordt.

De tekst, zoals gewijzigd door de Commissie, werd met eenparigheid van stemmen aangenomen.

Dit verslag werd eveneens met eenparigheid van stemmen aangenomen. »

**

Het voorstel werd op de agenda van de openbare vergadering van de Senaat gebracht, waar het, eerst op voorstel van de Minister van Financiën, naar de Commissie voor de Financiën, en later, op verzoek van de indianers, naar de Verenigde Commissies voor de Financiën en voor de Wederopbouw werd verwezen.

La séance commune des deux Commissions n'ayant pu avoir lieu avant la fin de la législature la proposition n'est pas revenue à l'ordre du jour d'une séance publique et est devenue caduque. Redéposée en 1958, elle est encore devenue caduque.

Nous avons l'honneur de la déposer à nouveau dans le texte adopté par la Commission de la Reconstruction.

J. ALLARD.

**

Proposition de loi complétant l'article 45 des lois sur les pensions de réparation coordonnées par arrêté du Régent du 5 octobre 1948.

ARTICLE UNIQUE.

L'article 45 des lois sur les pensions de réparation coordonnées par arrêté du Régent du 5 octobre 1948, est complété par la disposition suivante :

« § 6. — Le recours est ouvert aux parties en cause, tant à l'Etat qu'aux requérants originaires, contre les décisions de la Commission d'Appel des pensions de réparation, devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

» Lorsque le Conseil d'Etat prononce l'annulation de l'une de ces décisions, l'affaire est renvoyée devant la Commission d'Appel autrement composée, qui doit se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat sur le point de droit jugé par lui. »

J. ALLARD.
H. ROLIN.
R. DE MAN.
N. HOUGARDY.

Daar de gemeenschappelijke vergadering van deze twee Commissies niet kon worden gehouden vóór het einde van de zitting, is het voorstel niet meer in openbare behandeling gekomen en daardoor vervallen. Het werd in 1958 opnieuw ingediend, doch is ondertussen andermaal vervallen.

Wij hebben de eer het opnieuw in te dienen zoals het aangenomen was door de Commissie voor de Wederopbouw.

**

Voorstel van wet tot aanvulling van artikel 45 der wetten op de vergoedingspensioenen, samengeordend bij besluit van de Regent van 5 oktober 1948.

ENIG ARTIKEL.

Artikel 45 van de wetten op de vergoedingspensioenen, samengeordend bij besluit van de Regent dd. 5 oktober 1948, wordt aangevuld als volgt :

« § 6. — Van de beslissingen der Commissie van Beroep voor vergoedingspensioenen kunnen de betrokken partijen, zowel de Staat als de oorspronkelijke verzoekers, in beroep komen bij de afdeling administratie van de Raad van State.

» Wanneer de Raad van State een dezer beslissingen vernietigt, wordt de zaak verwezen naar de anders samengestelde Commissie van Beroep, die zich dient te voegen naar het arrest van de Raad van State ten aanzien van het door deze beoordeelde rechtspunt. »