

(N° 392.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 17 JUILLET 1923.

Projet de loi

amendant les articles 10, 12, 18 et 37 de la loi sur le gouvernement du Congo Belge ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE (2), PAR M. FORTHOMME.

MESSIEURS,

Le projet de loi qui nous est soumis apporte trois changements essentiels à la Charte coloniale :

1. Il place au point de vue de la pension les magistrats sur le même pied que les fonctionnaires.
2. Il donne au Gouvernement le droit de suspendre et de révoquer tous les magistrats du Parquet en dehors des conditions prévues par l'article 18.
3. Il rend biennal le vote du budget de la Colonie.

* * *

On sait que la pension pleine est acquise au fonctionnaire administratif après dix-huit années de services effectifs au Congo. Un article du projet stipule que les magistrats de carrière seront aussi nommés pour dix-huit ans.

D'autre part, les fonctionnaires peuvent être mis à la pension soit sur leur demande, soit d'office, après douze ou quinze ans de service. Le nouvel article 18 prévoit des dispositions similaires pour les magistrats.

Il ajoute que lorsque le magistrat aura été nommé pour un second terme

(1) Projet de loi, n° 242.

(2) Composition de la Commission spéciale .

1) Composition de la *Commission permanente des Colonies* : MM. Tibbaut, président, Branquart, Brifaut, de Béthune, Fischer, Forthomme, Gollier, Hubin, Lamborelle, Mathieu, Max, Piérard, Renkin, Richard, Van Cauwelaert et Van Remoortel.

2) Six membres nommés par les sections : MM. de Liedekerke, Cocq, du Bus de Warffelle, Straus, Pecher et Gollier.

de dix-huit années, la mise à la pension, d'office ou sur demande de l'intéressé, pourra pendant cette période s'effectuer de trois en trois ans.

Cette disposition répond au souci de ne pas garder au service de la Colonie des magistrats qui pour l'une ou l'autre raison cesseraient de remplir leur mission de la façon voulue.

Pour tenir compte de la situation présente des magistrats nommés sous le régime que le Gouvernement propose de modifier, des mesures transitoires sont indiquées à l'article 2 du projet de loi.

Elles sauvegardent les droits acquis, laissent à chaque magistrat la faculté de demeurer sous l'application des anciennes dispositions, tiennent compte de tout le temps passé au service du Congo, même s'il s'agit de services autres que la magistrature.

Votre Commission s'est prononcée favorablement sur le principe et sur les détails de la réforme. Il n'y avait aucune raison de laisser perdurer une différenciation injustifiée entre le régime des pensions de la magistrature et le régime des pensions de l'administration proprement dite.

Il est, d'ailleurs, hautement désirable de voir prolonger dans toutes les directions la durée des termes de service. Le développement de la Colonie n'en deviendra que plus régulier et plus continu.

Un membre, toutefois, s'est autorisé d'un passage de l'Exposé des Motifs pour présenter une observation qui n'est pas sans quelque importance.

Il s'agit de la phrase où le Gouvernement réclame le nouveau régime des pensions « ne serait-ce que pour favoriser le passage éventuel des docteurs en » droit de la magistrature dans les services administratifs et vice-versa. »

Notre collègue estime qu'il y aurait une grande injustice à transférer de plus en plus des magistrats dans d'autres services, le service territorial, par exemple.

Ils passent ainsi par dessus la tête d'agents parfois très méritants, qui ont de longues années d'Afrique, des notes excellentes. L'avancement de ces derniers peut être compromis pour longtemps.

L'abus de ces permutations créerait un privilège certain pour les docteurs en droit, très décourageant pour les autres. Parler de réciprocité est plutôt irritant : les docteurs en droit n'abondent pas dans les autres services.

M. le Ministre des Colonies a tenu à dissiper personnellement les appréhensions formulées. Il n'entre pas dans ses intentions de procéder à des nominations impliquant des transferts de l'ordre incriminé dans une proportion plus grande que par le passé.

* * *

Jusqu'ici, les magistrats du Parquet jouissaient au Congo de la double prérogative de l'irrévocabilité et de l'immovibilité. La raison principale en était que ces magistrats sont souvent appelés à remplir des fonctions de juge.

Les Chambres en avaient conclu, il y a quinze ans, qu'il fallait nécessairement leur donner les mêmes garanties qu'à la magistrature assise.

Mais l'expérience semble avoir prouvé que le bon fonctionnement de la justice souffre de cette assimilation complète. Elle se justifie d'autant moins que les litiges soumis aux magistrats du Parquet agissant en qualité de juge sont de peu d'importance.

Mieux encore. Un nombre croissant de fonctionnaires administratifs rendent la justice dans toute une série d'affaires; personne n'a jamais songé à les rendre inamovibles.

La Commission spéciale vous propose donc, Messieurs, l'adoption des propositions du Gouvernement en cette matière.

* *

La distance qui nous sépare du Congo fait ressortir de façon grave les inconvénients d'un budget voté tardivement. Il y a des fonctionnaires qui là-bas ne sont en possession des textes définitifs que lorsque l'exercice touche à sa fin ou vient d'expirer.

Votre Commission avait pensé qu'un système pratique serait le dépôt du Budget un an à l'avance, c'est-à-dire que les Chambres seraient appelées à voter en 1923 le budget pour 1924, en 1924 le budget pour 1925, et ainsi de suite.

Pour obtenir cette avance, il suffirait de voter *une seule fois* deux budgets la même année. Ainsi, en mars dernier, quand nous avons voté le budget pour 1923, nous aurions pu le voter du coup pour 1924 également.

Dès l'an prochain le roulement aurait été établi. Le budget de la Colonie pour 1925 se déposait en même temps que tous les budgets métropolitains pour 1924 et suivait les mêmes avatars en sections, en commission, à la Chambre et au Sénat.

Le Gouvernement nous a apporté une autre proposition. Le budget serait voté pour deux ans, non pas une seule fois au commencement du cycle nouveau, mais chaque fois. D'annuel le budget de la Colonie deviendrait biennal.

Dans ce système, nous voterions en 1923 pour les exercices 1923 et 1924, en 1925 pour les exercices 1925 et 1926, et ainsi de suite.

L'objection fut faite de suite que par le vote régulier de budgets biennaux le contrôle du Parlement serait diminué. Deux réponses furent données.

La première est que le contrôle pourra toujours s'exercer lors du vote du budget métropolitain. Il y a, en effet, deux budgets coloniaux, le budget de la Colonie proprement dite et celui de l'administration centrale. Ce dernier, quoi qu'il arrive, restera annuel.

La deuxième justification fut de l'ordre critique. L'examen du budget, dit l'honorable Ministre, ne porte guère sur les articles, sur les chiffres; on discute surtout politique coloniale, chemins de fer, missions, tarifs, nègres, hygiène, etc.

C'est assez juste, Mais la remarque pourrait aussi bien s'étendre à tous les autres budgets belges. Faudrait-il en conclure que là aussi il y a lieu d'introduire le vote biennal?

Une autre objection fut vivement soutenue. Le système du Gouvernement n'apporte que partiellement remède au mal dont tout le monde se plaint.

De quoi s'agit-il? De voter le budget avant le commencement de l'exercice visé. Avec la formule préconisée d'abord, on y arrive sûrement. Avec la formule du Gouvernement, on ne l'aura que pour la deuxième année.

Supposons, en effet, que le Gouvernement dépose en octobre prochain le budget colonial pour 1924 et 1925. Ce budget ne sera vraisemblablement voté que dans les premiers mois de 1924. Il ne sera en Afrique que dans la dernière

moitié de l'année. Il n'y aura donc que l'exercice 1925, le deuxième, comme nous l'annonçons, qui ne souffrira pas de l'inconvénient universellement condamné.

Quelqu'un a proposé alors de combiner les deux systèmes. On donnerait au Gouvernement le vote biennal qu'il réclame; on procéderait toujours un an à l'avance comme le préconisait la Commission.

L'idée n'a pas été encouragée. Elle amenait un changement qui a paru trop radical : il aurait fallu voter, en 1924, les budgets de 1925 et 1926, pour continuer ainsi de deux en deux ans.

On a ensuite invoqué en faveur du vote biennal la diminution de travail et de souci qui en résulterait pour les fonctionnaires intéressés : ils n'auraient de budget à préparer qu'une fois au lieu de deux.

A beaucoup de membres il n'a pas paru que la forme, les détails du budget colonial, le peu de changements qui s'y manifeste d'une année à l'autre, puissent faire croire à une préparation exténuante, du moins en ce qui concerne les fonctionnaires dans les districts et territoires, ceux précisément dont il avait été question.

L'honorable Ministre des Colonies a alors annoncé qu'il avait à l'étude toute une réorganisation du système financier de la Colonie. La proposition du Gouvernement comportait une des premières mesures sans lesquelles il serait impossible de mener la réforme à bonne fin.

Votre Commission a tenu à n'apporter aucun obstacle à l'œuvre ainsi promise. Elle a accepté une transaction.

Au lieu de dire à l'article 12 de la Charte Coloniale comme le proposait le Gouvernement :

« Le budget des recettes et des dépenses de la Colonie est arrêté par la loi pour
» un exercice de deux années. »

L'alinéa nouveau se lira comme suit :

« Le budget des recettes et des dépenses de la Colonie est arrêté chaque année
» par la loi. Toutefois la loi budgétaire peut attribuer au budget une durée de
» deux ans. »

Pour les deux années qui vont suivre, ce texte répond aux desiderata du Gouvernement comme à ceux des membres de la Commission qui continuent à croire que le premier système était plus sage. Pour mettre celui-ci en marche il fallait de toute façon voter un premier budget biennal.

D'ici à l'expiration de cette période l'expérience aura sans doute permis de juger en meilleure connaissance de cause.

C'est dans ces conditions et sous réserve de l'amendement signalé que la Commission spéciale vous propose, Messieurs, l'adoption du projet de la loi.

Amendement présenté par la Commission
spéciale.

ARTICLE PREMIER.

Rédiger la partie consacrée à la
revision de l'article 12 de la loi sur

Amendement ingediend door de Bijzondere
Commissie.

EERSTE ARTIKEL.

Het gedeelte gewijd aan de her-
ziening van artikel 12 der wet op

le Gouvernement du Congo belge
(deux premiers alinéas) comme suit :

ART. 12. — Les deux premiers
alinéas sont remplacés comme suit :

« Le budget des recettes et des
» dépenses de la Colonie est arrêté
» chaque année par la loi. *Toutefois*
» la loi budgétaire peut attribuer au
» budget une durée de deux ans. »

Le Rapporteur,

PIERRE FORTHOMME.

de Regeering van Belgisch Congo
(eerste twee alinea's) te doen luiden :

ART. 12. — De eerste twee alinea's
worden vervangen door den vol-
genden tekst :

« De begrooting der inkomsten en
» uitgaven van de Kolonie wordt
» elk jaar door de wet vastgesteld.
» De begrootingswet kan echter be-
» palen dat de begrooting gelden zal
» voor twee jaar. »

Le Président,

EM. TIBBAUT.



(6)

(N° 392.)

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 17 JULI 1923.

Wetsontwerp

tot wijziging van de artikelen 10, 12, 18 en 37 van de wet op de Regeering van Belgisch Congo (1).

VERSLAG

NAMENS DE BIJZONDERE COMMISSIE (2)
UITGEBRACHT DOOR DEN HEER FORTHOMME.

MIJNE HEEREN,

Het wetsontwerp dat ons wordt voorgelegd brengt drie grondige wijzigingen aan de Koloniale Wet :

1. Het plaatst de magistraten, onder opzicht van pensioen, op gelijken voet met de ambtenaren.
2. Het geeft aan de Regeering het recht al de magistraten van het Parket te schorsen en af te stellen, buiten de voorwaarden om voorzien bij artikel 18.
3. De goedkeuring van de begroting der Kolonie geschiedt om de twee jaar.

* * *

De bestuursambtenaar verwerft het volle pensioen na achttien jaar werkelijken dienst in Congo. Een artikel van het ontwerp bepaalt dat de beroepsmagistraten tevens zullen benoemd worden voor achttien jaar.

Anderzijds kunnen de ambtenaren op pensioen gesteld worden hetzij op eigen aanvraag, hetzij van ambtswege, na twaalf of vijftien jaar dienst.

(1) Wetsontwerp, n° 242.

(2) De Bijzondere Commissie bestond uit :

- 1) de Bestendige Commissie voor de Kolonie : de heeren Tibbaut, voorzitter, Branquart, Brifaut, de Bethune, Fischer, Forthomme, Gollier, Hubin, Lamborelle, Mathieu, Max, Piérard, Renkin, Richard, Van Cauwelaert en Van Remoortel
- 2) Zes leden door de afdeelingen genoemd : de heeren de Liedekerke, Cocq, du Bus de Warnaffe, Straus, Pecher en Gollier.

Het nieuw artikel 18 voorziet gelijkaardige bepalingen voor de magistraten.

Het voegt erbij dat de magistraat, die voor een tweeden termijn van achttien jaar zal benoemd zijn, gedurende dit tijdsverloop op pensioen kan gesteld worden, op eigen aanvraag of van ambtswege, van drie tot drie jaar.

Door deze bepaling wil men beletten magistraten in den dienst van de Kolonie te houden die om de eene of andere reden hunne taak niet meer op de gewenschte wijze zouden volbrengen.

Om rekening te houden met den tegenwoordigen toestand van de magistraten, benoemd onder het stelsel dat de Regeering voorstelt te wijzigen, worden overgangsmaatregelen aangeduid in artikel 2 van het wetsontwerp.

Zij waarborgen de verworven rechten, laten aan iederen magistraat de vrijheid onder de toepassing te blijven van de vroegere bepalingen, houden rekening met al den tijd in den dienst van de Kolonie doorgebracht, zelfs met de diensten buiten de magistratuur.

Uwe Commissie heeft in gunstigen zin uitspraak gedaan over het beginsel en over de bijzonderheden van de hervorming. Er was geen enkele grond om nog langer een onverklaarbaar verschil te laten bestaan tusschen het pensioenstelsel der magistratuur en het pensioenstelsel van het eigenlijk beheer.

Het is ten andere hoogst wenschelijk dat de diensttermijnen in al de besturen langer zouden duren. De ontwikkeling van Congo zal daardoor gelijkmatiger en sneller vooruitgaan.

Een lid steunde evenwel op een uittreksel uit de Memorie van Toelichting om eene opmerking te maken die niet van belang is ontbloot.

Het geldt den zin waarin de Regeering het nieuwe stelsel van pensioenen vraagt, al ware het maar om bij de doctors in de rechten, den gebeurlijken overgang aan te moedigen van de magistratuur naar de bestuurdiensten en vice-versa.

Onze collega oordeelt dat het zeer onbillijk zou zijn meer en meer magistraten naar andere diensten, bij voorbeeld, den territorialen dienst, over te brengen.

Zij krijgen aldus den voorrang op vaak zeer verdienstelijke ambtenaren die lange jaren in Congo doorbrachten, en uitstekende getuigschriften bezitten. De bevordering van deze laatsten kan daardoor voor langen tijd in gevaar worden gebracht.

Het misbruik van deze dienstveranderingen zou een onbetwistbaar voorrecht doen ontstaan voor de doctors in de rechten, zeer ontmoedigend voor de anderen. Men spreke hier niet van wederkeerigheid; de doctors in de rechten zijn niet zoo talrijk in de andere diensten.

De Minister van Koloniën hield er aan persoonlijk de uitgedrukte vrees te doen verdwijnen. Zijn inzicht is niet op ruimere schaal dan in het verleden benoemingen te doen, in den zin van den hoogerbedoelden overgang.

* * *

Tot hiertoe genoten de magistraten van het Parket in Congo het dubbele voorrecht niet afgezet of geschorst te kunnen worden. De hoofdreden daarvan was dat deze magistraten dikwijls geroepen zijn het ambt van rechter uit te oefenen.

De Kamers hadden daaruit besloten, vijftien jaar geleden, dat men hun noodzakelijkerwijze dezelfde waarborgen moest verleen en als aan de gezeten magistratuur.

Maar de ondervinding schijnt te hebben geleerd dat de goede werking van de justitie onder die volledige gelijkstelling lijdt. Zij is des te minder gerechtvaardigd daar de geschillen, onderworpen aan de magistraten van het Parket handelend als rechters, van zeer weinig belang zijn.

Beter, nog. Een steeds stijgend getal bestuursambtenaren spreken recht in eene gansche reeks zaken; nooit heeft iemand eraan gedacht ze onafzetbaar te maken.

De Bijzondere Commissie stelt u dus voor, Mijne Heeren, de voorstellen der Regeering in deze zaak goed te keuren.

* * *

De verre afstand van Congo doet op ernstige wijze de bezwaren uitschijnen van eene begrooting welke laatijdig wordt goedgekeurd. Sommige ambtenaren ontvangen ginder den definitieven tekst slechts wanneer het dienstjaar ten einde loopt of reeds afgelopen is.

Uwe Commissie was van gevoelen, dat men practisch handelen zou met de Begrooting een jaar te voren neer te leggen; met andere woorden, de Kamers zouden in 1923 stemmen over de Begrooting voor 1924, in 1924 over de Begrooting voor 1925, en zoo verder.

Om dien voorsprong te verwezenlijken, zou het voldoende wezen *een enkele maal* hetzelfde jaar twee begrootingen goed te keuren. Aldus hadden wij, in Maart l. l., toen wij de begrooting van 1923 hebben goedgekeurd, terzelfder tijd de begrooting van 1924 kunnen aannemen.

Alzoo ware reeds vanaf het aanstaande jaar de toestand geregeld. De begrooting van de Kolonie voor 1925 werd neergelegd terzelfder tijd als de begrootingen van het Moederland voor 1924 en volgen dezelfde vormveranderingen in de afdeelingen, in de Commissie, in de Kamer en in den Senaat.

De Regeering heeft ons een ander voorstel voorgelegd. Over de begrooting zou worden gestemd voor een tijdsverloop van twee jaren, niet een enkele maal bij den aanvang van het nieuwe dienstjaar, maar elk jaar. De jaarlijksche Begrooting der Kolonie zou dus eene tweejaarlijksche begrooting worden.

Met deze regeling zou in 1923 worden gestemd over de dienstjaren 1923 en 1924, in 1925 over de dienstjaren 1925 en 1926, en zoo verder.

Daarlegen werd onmiddellijk aangevoerd, dat de regelmatige stemming over tweejaarlijksche begrootingen de contrôle van het Parlement zou verminderen. Een dubbel antwoord werd daarop gegeven.

Het eerste antwoord luidde, dat de contrôle steeds kan geschieden bij de stemming over de Begrooting van het Moederland. Immers, er zijn twee koloniale begrootingen : de begrooting van de Kolonie zelf en de begrooting van het Middenbestuur. Deze tweede begrooting wordt, in alle geval, jaarlijks neergelegd.

Het tweede antwoord was van critischen aard. Het onderzoek der begrooting, zegde de achtbare Minister, loopt weinig of niet over de artikelen, over de cijfers; daarin wordt vooral gehandeld over koloniale politiek, spoorwegen, zendingen, tarieven, negers, volksgezondheid, enz.

Dat is grootendeels waar. Doch deze opmerking kan men ook doen gelden voor de begrootingen van al de departementen. Moet men daaruit besluiten dat de tweejaarlijksche begrooting ook in de andere departementen dient te worden ingevoerd?

Een ander opwerping werd sterk verdedigd. Het stelsel der Regeering verhelpt slechts gedeeltelijk het kwaad waarover iedereen klaagt.

Waarover gaat het? De begrooting goed te keuren alvorens het bedoeld dienstjaar begint. Met de eerstvoorgestelde formule bereikt men ongetwijfeld het doel. Met de formule der Regeering, zal men dat doel slechts het tweede jaar bereiken.

Onderstellen wij, inderdaad, dat de Regeering in October eerstkomend de koloniale begrooting voor 1924 en 1925 indiene. Deze begrooting zal waarschijnlijk slechts in de eerste maanden van 1924 worden goedgekeurd. De Begrooting zal slechts in Afrika aankomen in de laatste helft van het jaar. Dus slechts het dienstjaar 1925, het tweede, zal, zooals wij het reeds zegden, niet te lijden hebben onder het bezwaar dat algemeen wordt veroordeeld.

Toen heeft iemand voorgesteld de twee stelsels samen te smelten. Aan de Regeering zou men de door haar gevraagde tweejaarlijksche stemming verleen; men zou echter, zooals de Commissie voorstelt, steeds een jaar vooraf de begrooting onderzoeken.

Deze meening vond geen steun. Zij gaf aanleiding tot blijkbaar al te grondige wijzigingen : men zou in 1924 moeten stemmen hebben over de begrootingen van 1925 en 1926 en zoo verder, om de twee jaar.

Verder heeft men ten gunste van de tweejaarlijksche stemming, de werkvermindering ingeroepen van de betrokken ambtenaren : zij zouden slechts ééne in plaats van twee begrootingen op te maken hebben.

Aan tal van leden is het niet gebleken, dat de vorm, de bijzonderheden van de koloniale begrooting, de geringe veranderingen welke er jaar in jaar uit in voorkomen, kunnen aanleiding geven tot een uitputtend werk, ten minste voor de ambtenaren in de districten en onderscheidene grondgebieden, voor dezen juist van wie er sprake was.

Toen heeft de achtbare Minister van Koloniën aangekondigd, dat hij eene gansche omwerking van het financieele stelsel der Kolonie heeft ter studie gelegd. Het voorstel der Regeering bevatte eene der eerste maatregelen zonder dewelke het onmogelijk wezen zou de hervorming tot een goed einde te leiden.

Uwe Commissie heeft geen enkelen hinderpaal willen stellen tegen het aldus beloofde werk. Zij heeft eene overeenkomst aangenomen.

Artikel 1: der Koloniale Wet, door de Regeering voorgesteld :

« De begrooting der inkomens en en uitgaven van de Kolonie wordt door de wet vastgesteld voor een diensttijd van twee jaren, »

wordt vervangen door :

« De begrooting der inkomsten en uitgaven van de Kolonie wordt elk jaar door de wet vastgesteld. De begrootingswet kan echter bepalen dat de begrooting gelden zal voor twee jaar. »

Voor de twee volgende jaren beantwoordt deze tekst aan de wenschen der Regeering zooals aan die der leden van de Commissie, die nog immer van gevoelen zijn, dat het eerste stelsel het meest logische was. Om dit eerste stelsel in gang te zetten, moest men in alle geval eene tweejaarlijksche begrooting goedkeuren.

Alvorens deze termijn verlopen zij, zal men wellicht uit ervaring beter over de zaak kunnen oordeelen.

Onder deze omstandigheden en onder voorbehoud van bedoeld amendement stelt de Commissie u voor, Mijne Heeren, het wetsontwerp goed te keuren.

Amendement présenté par la Commission
spéciale.

ARTICLE PREMIER.

Rédiger la partie consacrée à la revision de l'article 12 de la loi sur le Gouvernement du Congo belge (deux premiers alinéas) comme suit :

ART. 12. — Les deux premiers alinéas sont remplacés comme suit :

« Le budget des recettes et des » dépenses de la Colonie est arrêté » chaque année par la loi. Toutefois » la loi budgétaire peut attribuer au » budget une durée de deux ans. »

Amendement ingediend door de Bijzondere
Commissie.

EERSTE ARTIKEL.

Het gedeelte gewijd aan de herziening van artikel 12 der wet op de Regeering van Belgisch Congo (eerste twee alinea's) te doen luiden :

ART. 12. — De eerste twee alinea's worden vervangen door den volgende tekst :

« De begrooting der inkomsten en » uitgaven van de Kolonie wordt » elk jaar door de wet vastgesteld. » De begrootingswet kan echter be- » palen dat de begrooting gelden zal » voor twee jaar. »

De Verslaggever,

PIERRE FORTHOMME.

De Voorzitter,

EM. TIBBAUT.