

Chambre des Représentants

SESSION 1965-1966

29 MARS 1966

PROPOSITION DE LOI

complétant la loi générale du 21 juillet 1844
sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 14 mars 1960 portant modification de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques en matière de supputation des services rétribués à charge du Trésor du Congo Belge et du Ruanda-Urundi pour l'ouverture du droit à la pension métropolitaine dispose que « les services rétribués par le Trésor du Congo Belge et du Ruanda-Urundi sont supputés pour la détermination du nombre minimum d'années requis pour l'ouverture du droit à la pension des magistrats du Congo Belge et du Ruanda-Urundi, des agents de l'Administration d'Afrique ou de la Force publique n'appartenant pas aux cadres actifs de l'armée métropolitaine, intégrés dans les administrations de l'Etat ».

Ce texte ne peut donner lieu à aucune contestation ni difficulté d'interprétation.

Toutefois, le Ministre des Finances s'était rallié à la thèse de la Cour des Comptes selon laquelle les services coloniaux rendus avant l'entrée en service à l'Etat ne peuvent être supputés pour la détermination du droit à une pension de retraite, sauf s'il s'agit de fonctionnaires d'Afrique qui ont été mis dans l'impossibilité de poursuivre leur carrière coloniale postérieurement au 13 janvier 1959. Cette thèse s'appuie sur le fait que pour pouvoir être incorporé dans l'administration métropolitaine, l'agent doit, pour des raisons indépendantes de sa volonté, se trouver dans l'impossibilité de poursuivre sa carrière en Afrique jusqu'à son terme normal, c'est-à-dire jusqu'à l'échéance du temps de service maximum que l'intéressé est autorisé à accomplir en Afrique, conformément aux dispositions réglementaires régissant sa situation au jour où s'est produit l'événement déterminant le déclenchement du processus d'intégration. La Cour des Comptes estime que les garanties de carrière données au personnel de l'Administration d'Afrique par le Gouvernement, dans sa déclaration du 13 janvier 1959 ne peuvent être étendues aux agents qui sont entrés depuis

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1965-1966

29 MAART 1966

WETSVOORSTEL

tot aanvulling van de algemene wet van 21 juli
1844 betreffende de burgerlijke en kerkelijke
pensioenen.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De wet van 14 maart 1960 houdende wijziging van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, inzake de berekening van de door de Schatkist van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi bezoldigde diensten voor de opening van het recht op moederlands pensioen, bepaalt dat « de door de Schatkist van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi bezoldigde diensten medegerekend worden voor het vaststellen van het minimum aantal jaren dat vereist is om de in de Rijksbesturen geïntegreerde magistraten van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi en ambtenaren van het Bestuur in Afrika of van de Weermacht, die niet tot de actieve kaders van het moederlandse leger behoren, recht te geven op pensioen ».

Deze tekst kan geen aanleiding tot enigerlei betwisting noch tot moeilijkheden inzake de interpretatie ervan geven.

De Minister van Financiën had zich nochtans uitgesproken zoals het Rekenhof, volgens hetwelk de vóór de indiensttreding bij de Staat bewezen koloniale diensten niet in aanmerking mogen komen voor de berekening van het recht op een rustpensioen, behalve wat betreft de ambtenaren van het Bestuur in Afrika die in de onmogelijkheid waren hun koloniale loopbaan na 13 januari 1959 voort te zetten. Dat standpunt steunt op het feit dat het personeelslid — ten einde in het moederlandse bestuur te kunnen worden opgenomen — om buiten zijn wil liggende redenen zich in de onmogelijkheid moet bevinden zijn loopbaan in Afrika voort te zetten tot het normale einde, d.w.z. tot het verstrijken van de maximale diensttijd welke de belanghebbende in Afrika mag doorbrengen overeenkomstig de bestuursrechtelijke bepalingen die voor hem gelden op het ogenblik dat de gebeurtenis heeft plaats gehad waardoor het integratieproces is ontstaan. Het Rekenhof is van oordeel dat de waarborgen welke de Regering in haar verklaring van 13 januari 1959 aan het personeel van het Bestuur in Afrika heeft gegeven, niet mogen gelden voor de

longtemps dans un service métropolitain après avoir terminé une carrière coloniale.

C'est évidemment donner à la loi une fausse interprétation et faire une distinction entre les coloniaux déjà intégrés dans les administrations de l'Etat qui ne bénéficieraient pas de la loi du 14 mars 1960 et les coloniaux intégrés en vertu de la loi sur l'intégration.

A la demande du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction Publique, la section d'administration du Conseil d'Etat a émis l'avis suivant, par application de l'article 6 de la loi du 23 décembre 1946 :

« Le Conseil d'Etat émet l'avis que l'article 4bis de la loi du 14 mars 1960 s'applique à tous les magistrats et agents d'Afrique intégrés dans l'administration de l'Etat, soit avant, soit après le 13 janvier 1959 » (A. 12.654/VI-6-366 du 25 juin 1964).

Comme le signale le Conseil d'Etat : « l'exposé des motifs de la loi du 14 mars 1960 énonce que l'étude du projet de loi relatif à l'intégration du personnel de carrière des cadres d'Afrique » a fait apparaître qu'il n'était pas équitable pour les agents intégrés de faire abstraction dans le décompte du temps requis pour l'ouverture du droit à pension métropolitaine, des services rétribués par le Trésor du Congo Belge » (Doc. Ch., 1959-1960, n° 366-1, alinéa 2). Peut-on conclure que le Ministre entendait restrictivement le mot « intégré » ?

Il y a deux raisons d'en douter :

1) Dans l'exposé des motifs, il est rappelé que la loi nouvelle reprend une idée déjà émise en 1954, c'est-à-dire en un temps où la menace d'une fin brutale des carrières d'Afrique était loin des esprits (Doc. Ch., 1959-1960, n° 366, p. 2, qui renvoie au Doc. Ch., 1953-1954, n° 159).

2) L'article 4bis, alinéa 2, nouveau, de la loi de 1844 concerne les agents temporaires de l'administration centrale du Congo et du Ruanda-Urundi, c'est-à-dire des agents engagés à charge du Trésor colonial pour travailler au ministère, à Bruxelles, agents qui ne bénéficient pas des mesures dites d'intégration.

Au surplus, l'interprétation donnée à l'article 4bis de la loi du 14 mars 1960 par ses auteurs même ne saurait être mise en doute. M. le sénateur Ancot, rapporteur de la Commission sénatoriale du Congo Belge et du Ruanda-Urundi, écrivait dans son rapport sur le projet de loi :

« Le Ministre a déclaré que les mots « intégrés dans les administrations de l'Etat » doivent être compris dans un sens large, à savoir qu'ils englobent non seulement les agents déjà admis dans ces administrations, mais aussi ceux qui doivent encore l'être » (Doc. Sénat, 1959-1960, n° 196, p. 2).

Or, le 14 mars 1960 et, a fortiori, pendant les discussions parlementaires du projet en question, aucun agent victime des événements congolais n'avait pu être « intégré » à ce titre.

On se demande d'ailleurs comment la Cour des Comptes a pu retenir la date du 13 janvier 1959.

personeelsleden die sedert lang in dienst zijn getreden van een moederlandse dienst na vervulling van een koloniale loopbaan.

Dat komt erop neer een verkeerde interpretatie aan de wet te geven en een onderscheid te maken tussen de reeds in de rijksbesturen opgenomen kolonials die niet het voordeel van de wet van 14 maart 1960 genieten, en de kolonials die daarin zijn opgenomen krachtens de wet betreffende de opneming.

Op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt, heeft de afdeling administratie van de Raad van State, bij toepassing van artikel 6 van de wet van 23 december 1946, volgens advies verstrekt.

« De Raad van State adviseert dat artikel 4bis van de wet van 14 maart 1960 toepasselijk is op alle magistraten en ambtenaren van Afrika die vóór of na 13 januari 1959 in het rijksbestuur zijn geïntegreerd. » (A. 12.654/VI-6-366 van 25 juni 1964).

De Raad van State voert het volgende aan : « de memorie van toelichting van de wet van 14 maart 1960 vermeldt dat bij de studie van het wetsontwerp betreffende de opneming in de rijksbesturen van het beroepspersoneel der kaders van Afrika is gebleken dat het voor de geïntegreerde ambtenaren niet billijk was bij de berekening van de tijd, vereist om het recht op het moederlands pensioen te openen, abstractie te maken van de diensten bezoldigd door de Schatkist van Belgisch-Congo. » (Stuk Kamer, 1959-1960, n° 366/1, tweede lid). Mag daaruit worden afgeleid dat de Minister het woord « geïntegreerde » restrictief opvatte ?

Om twee redenen kan daaraan worden getwijfeld :

1) In de memorie van toelichting wordt eraan herinnerd dat de nieuwe wet een denkbeeld overneemt dat reeds in 1954 werd naar voren gebracht, d.i. op een ogenblik waarop met een brutale beëindiging van de loopbanen in Afrika nog geen rekening werd gehouden (Stuk Kamer, 1959-1960, n° 366/1, blz. 2, waar verwezen wordt naar stuk n° 159 van de Kamer, zitting 1953-1954).

2) Het nieuwe artikel 4bis, tweede lid, van de wet van 1844 betreft de tijdelijke ambtenaren van het Hoofdbestuur van Kongo en van Ruanda-Urundi; dit zijn ambtenaren die werden aangeworven ten laste van de koloniale Schatkist om bij het ministerie te Brussel werkzaam te zijn, doch die niet het voordeel van de z.g. integratiemaatregelen genieten.

Bovendien lijdt de interpretatie die de auteurs zelf aan artikel 4bis van de wet van 14 maart 1960 hebben gegeven, niet de minste twijfel. Senator Ancot, verslaggever van de Senaatscommissie voor Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi, schreef immers in zijn verslag over het wetsontwerp :

« De Minister heeft verklaard dat de woorden « in de rijksbesturen geïntegreerde » ruim moeten worden opgevat, zodat daaronder niet alleen de reeds opgenomen maar ook de nog op te nemen ambtenaren vallen. » (Stuk Senaat, 1959-1960, n° 196, blz. 2).

Op 14 maart 1960 nu en, a fortiori, tijdens de parlementaire bespreking van bedoeld ontwerp, kon geen enkele ambtenaar die later het slachtoffer werd van de gebeurtenissen in Kongo, reeds als zodanig « geïntegreerd » zijn.

Men vraagt zich trouwens af hoe het Rekenhof ertoe gekomen is de datum 13 januari 1959 in aanmerking te nemen.

La déclaration gouvernementale du 13 janvier 1959, outre qu'elle ne fut pas soumise à un vote du parlement, ne fut même pas respectée par le gouvernement qui la fit. Juridiquement cette date ne représente, dès lors, strictement rien.

— En réponse à notre question parlementaire n° 120 du 15 mai 1964 (Bulletin des questions et réponses n° 28 du 9 juin 1964, pages 1098-1100), le Ministre des Finances nous signalait que « la portée exacte de l'article 4bis inséré dans la loi du 21 juillet 1844 par la loi du 14 mars 1960 est donc de permettre la prise en considération des services coloniaux, pour la détermination du droit à la pension métropolitaine, mais uniquement en ce qui concerne les agents d'Afrique encore en fonction au 13 janvier 1959 et qui sont entrés ultérieurement au service de la métropole ».

Le Ministre des Finances prenait une position analogue à celle de la Cour des Comptes; position contraire au texte de la loi et à la volonté clairement exprimée du législateur.

— En réponse à notre question parlementaire n° 181 du 24 juillet 1964 (Bulletin des questions et réponses n° 37 du 25 août 1964, pages 1499-1501), le Ministre des Finances confirmait sa prise de position antérieure développant une argumentation non conforme au texte légal et à ses travaux préparatoires.

— En réponse à notre question parlementaire n° 208 du 11 septembre 1964 (Bulletin des questions et réponses n° 44 du 13 octobre 1964, pages 1730-1732, le Ministre des Finances signalait que la portée qu'il concevait d'attribuer à l'article 4bis de la loi du 21 juillet 1844 faisait l'objet d'un nouvel examen compte tenu, notamment, de l'avis émis à ce sujet le 25 juin 1964, par le Conseil d'Etat.

Le 10 novembre 1964 nous avons déposé un amendement au projet de loi modifiant la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques (Doc. 837 (1963-1964) n° 2) libellé comme suit :

« L'article 4bis de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques est complété comme suit :

» *In fine* de l'alinéa 1^{er} de l'article 4bis ajouter les mots : « soit avant, soit après le 13 janvier 1959 ». »

Cet amendement était justifié de la sorte :

« ... Bien que nous estimons que la portée de l'article 4bis est explicite, nous présentons le présent amendement de façon à ce que le problème soit réglé sans autre délai. »

Le rapporteur de ce projet devenu la loi du 25 mai 1965, M. Fimmers, signalait (Doc. 837 (1963-1964) n° 3 du 2 février 1965, page 2) :

« M. Saintraint avait déposé un amendement à l'article 1^{er} du projet, tendant à compléter l'article 4bis de la loi générale du 21 juillet 1844 par une disposition qui devrait permettre de supputer pour l'établissement du droit à la pension de retraite, les services rendus à la Colonie par les personnes intégrées dans les administrations publiques, soit avant, soit après le 13 janvier 1959.

Le Ministre a fait observer que cet amendement ne trouve pas sa place dans un projet qui ne concerne que les pensions ecclésiastiques et, qu'au surplus, le Conseil d'Etat avait émis, au sujet de l'article 4bis de la loi du 21

Niet alleen heeft het Parlement niet gestemd over de verklaring welke de Regering op 13 januari aflegde, maar bovendien werd bedoelde verklaring zelfs niet nageleefd door die Regering. Juridisch gezien heeft die datum dus volstrekt geen betekenis.

— In antwoord op onze parlementaire vraag n° 120 van 15 mei 1965 (Bulletin van vragen en antwoorden, n° 28 van 9 juni 1964, blz. 1099-1101) deelde de Minister van Financiën ons mede dat « de juiste draagwijdte van artikel 4bis, dat door de wet van 14 maart 1960 in de wet van 21 juli 1844 werd ingelast, derhalve is toe te laten de koloniale diensten in aanmerking te nemen voor het bepalen van het recht op het moederlandse pensioen, maar uitsluitend met betrekking tot de beambten van Afrika die op 13 januari 1959 nog in dienst waren en die nadien in het moederland in dienst zijn getreden. »

De Minister van Financiën nam een gelijkaardig standpunt in als het Rekenhof, welk standpunt indruiste tegen de tekst van de wet en tegen de door de wetgever duidelijk uitgedrukte wil.

— In antwoord op onze parlementaire vraag n° 181 van 24 juli 1964 (Bulletin van vragen en antwoorden, n° 37 van 25 augustus 1964, blz. 1499 tot 1501) bevestigde de Minister van Financiën zijn vroeger ingenomen standpunt met een argumentatie welke niet strookte met de wet en de parlementaire voorbereiding ervan.

— In antwoord op onze parlementaire vraag n° 208 van 11 september 1965 (Bulletin van vragen en antwoorden, n° 44 van 13 oktober 1964, blz. 1730 tot 1732) wees de Minister van Financiën erop dat artikel 4bis van de wet van 21 juli 1844 opnieuw wordt onderzocht in het licht van het door de Raad van State op 25 juni 1964 uitgebracht advies.

Op 10 november 1964 hebben wij op het wetsvoorstel tot wijziging van de algemene wet van 21 juli 1844 betreffende de burgerlijke en kerkelijke pensioenen (Stuk 837 (1963-1964) n° 2) een amendement voorgesteld, dat luidt als volgt :

« Artikel 4bis van de algemene wet van 21 juli 1844 betreffende de burgerlijke en kerkelijke pensioenen wordt aangevuld als volgt :

» In het eerste lid van artikel 4bis, tussen de woorden : « in de Rijksbesturen », en de woorden : « geïntegreerde magistraten », worden de woorden : « hetzij vóór, hetzij na 13 januari 1959 ingevoegd ».

Dit amendement was verantwoord als volgt :

« ... Ofschoon de draagwijdte van artikel 4bis naar onze mening expliciet is, stellen wij het onderhavige amendement voor om aldus zonder verder verwijl het probleem te regelen. »

In zijn verslag over dat ontwerp, dat de wet van 25 mei 1965 is geworden, schreef de heer Fimmers (Stuk 837 (1963-1964), n° 3, van 2 februari 1965, blz. 2) :

« De heer Saintraint had op het eerste artikel van het ontwerp een amendement voorgesteld, dat ertoe strekte artikel 4bis van de algemene wet van 21 juli 1844 aan te vullen met een bepaling waarbij het mogelijk zou worden gemaakt voor de vaststelling van het rustpensioen de diensten aan te rekenen die in de Kolonie zijn gepresteerd door de personen die hetzij vóór, hetzij na 13 januari 1959 in de overheidsdiensten zijn opgenomen.

De Minister merkt op dat dit amendement niet thuis hoort in een ontwerp dat uitsluitend betrekking heeft op de kerkelijke pensioenen, en dat de Raad van State bovendien, m.b.t. artikel 4bis van de wet van 21 juli 1844, een

juillet 1844, un avis auquel le département des Finances s'est rallié et qui rend superflue la précision que M. Saintraint voulait apporter à cette disposition. Dans ces conditions, M. Saintraint a accepté de retirer son amendement. »

Nous primes acte de la position formelle du département des Finances avant le vote du projet à la Chambre des Représentants (Annales parlementaires, Chambre des Représentants, séance du 18 juin 1965, pages 11 et 12).

— En réponse à notre question parlementaire n° 4bis du 16 novembre 1965 (Bulletin des questions et réponses n° 1 du 30 novembre 1965, pages 5 et 6) le Ministre des Affaires étrangères chargé de la Coordination de la Politique extérieure nous signalait que le 15 octobre 1965, donc plus de 8 mois après la prise de position formelle du département des Finances, un rappel avait été adressé à l'administration des pensions lui demandant des directives, compte tenu du réexamen de sa position faisant suite à l'avis du 25 juin 1964 du Conseil d'Etat.

Il nous signalait que le résultat de cet examen ne lui avait pas encore été communiqué.

— En réponse à notre question parlementaire n° 28 du 14 décembre 1965 (Bulletin des questions et réponses n° 6 du 4 janvier 1966, page 353), le Ministre Secrétaire d'Etat, adjoint au Ministre des Finances nous faisait savoir que la portée à donner au texte de l'article 4bis de la loi du 21 juillet 1844 faisait actuellement l'objet d'un nouvel examen à la demande de la Cour des Comptes.

Il est clair qu'il est temps que cette question soit résolue. Il appartient manifestement au législateur d'interpréter la loi de façon à éviter que d'examen en examen, la situation des agents de l'administration d'Afrique n'ayant pas 30 années de services effectifs à l'administration métropolitaine ne soit pas clairement mise au point; certains agents sont déjà actuellement placés dans la situation de mise en disponibilité parce qu'ayant atteint la limite d'âge alors que le régime de la pension devrait leur être accordé, compte tenu des années passées à l'administration d'Afrique.

Tel est le but de la présente proposition de loi qui n'a aucune incidence financière et qui n'a qu'une portée interprétative d'une disposition légale.

Cette disposition légale est très claire et nous ne pouvons que regretter que la loi ne soit pas respectée sur base d'arguments insoutenables juridiquement.

advies heeft uitgebracht waarbij het departement van Financiën zich heeft aangesloten, zodat de door de heer Saintraint gewenste toevoeging overbodig is. Dienvolgens trekt de heer Saintraint zijn amendement in. »

Wij hebben nota genomen van het formele standpunt van het departement van Financiën vóór de goedkeuring van het ontwerp door de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Parlementaire Handelingen — Kamer van Volksvertegenwoordigers — vergadering van 18 juni 1965, blz. 11 en 12).

— Als antwoord op onze parlementaire vraag n° 4bis van 16 november 1965 (Bulletin van vragen en antwoorden n° 1, van 30 november 1965, blz. 5 en 6) wees de Minister van Buitenlandse Zaken, belast met de Coördinatie van het Buitenlands beleid, erop dat hij op 15 oktober 1965, dus meer dan 8 maanden nadat het departement van Financiën zijn standpunt had bepaald, het Bestuur van pensioenen had herinnerd aan het probleem en verzocht om richtlijnen die rekening hielden met de herziening van bedoeld standpunt overeenkomstig het advies van de Raad van State van 25 juni 1964.

Hij deelde ons mede dat hij nog niet in kennis werd gesteld van de uitslag van dit onderzoek.

— In antwoord op onze parlementaire vraag n° 28 van 14 december 1965 (Bulletin van vragen en antwoorden, n° 6 van 4 januari 1966, bladzijde 353), deelde de Minister-Staatssecretaris, adjunct bij de Minister van Financiën, ons mede « dat de draagwijdte te geven aan de tekst van artikel 4bis van de wet van 21 juli 1844 thans op aanvraag van het Rekenhof het voorwerp uitmaakt van een nieuw onderzoek ».

Het is duidelijk dat de tijd is aangebroken om aan dit vraagstuk een oplossing te geven. Het is klaarblijkelijk de taak van de wetgever de wet zo te interpreteren dat men vermijdt dat bij elk nieuw onderzoek duidelijk is bepaald wat de toestand is van de personeelsleden van het Bestuur in Afrika die minder dan dertig jaar werkelijke dienst in het moederlands bestuur tellen; sommige personeelsleden zijn thans reeds beschikbaar gesteld wegens het bereiken van de leeftijdsgrens terwijl voor hen de pensioenregeling zou moeten gelden die rekening houdt met de in het Bestuur in Afrika doorgebrachte jaren.

Ziedaar het doel van het onderhavige wetsvoorstel hetwelk geen financiële weerslag heeft en er slechts toe strekt een wetsbepaling te interpreteren.

Deze wetsbepaling is zeer duidelijk en wij kunnen slechts betreuren dat de wet niet geëerbiedigd wordt op grond van juridisch onverdedigbare argumenten.

A. SAINTRAINT.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

L'article 4bis de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques est complété comme suit :

« In fine de l'alinéa 1^{er} de l'article 4bis sont ajoutés les mots : « soit avant, soit après le 13 janvier 1959 ».

23 mars 1966.

WETSVOORSTEL

Enig artikel.

Artikel 4bis van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen wordt aangevuld als volgt :

« In fine van het 1^{ste} lid van artikel 4bis worden de woorden : « hetzij vóór, hetzij na 13 januari 1959 » toegevoegd.

23 maart 1966.

A. SAINTRAINT,
A. MAGNEE,
E. ALLARD,
L. DELHACHE,
L. REMACLE,
A. CALIFICE.