

Kamer der Volksvertegenwoordigers

25 JUNI 1953.

WETSONTWERP

tot interpretatie van het koninklijk besluit van 27 Februari 1935, n° 117, tot vaststelling van het statuut der pensioenen van het personeel der zelfstandige openbare inrichtingen en der regieën ingesteld door de Staat.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIËN (1), UITGEBRACHT
DOOR DE HEER MEYERS.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Bij het koninklijk besluit n° 117 van 27 Februari 1935, werd het regime vastgesteld, zo voor de rustpensioenen als voor de overlevingspensioenen van het personeel der zelfstandige openbare inrichtingen en der regieën ingesteld door de Staat.

Uit het verslag aan de Koning, uit de draagwijdte van sommige artikelen van het koninklijk besluit, en uit het antwoord, op 29 Maart 1935 (n° 121) door de Minister van Financiën aan Volksvertegenwoordiger De Backer verstrekt, blijkt dat de Regering slechts ten doel had het pensioenstelsel te handhaven, bij de wet van 21 Juli 1844 vastgesteld ten gunste van het personeel, dat tot de Hoofdbesturen van het Rijk had behoord, maar dat ten gevolge van een verandering van deze besturen in regieën of zelfstandige inrichtingen geen deel meer uitmaakte van de eigenlijke Rijksbesturen.

Volgens het aan Volksvertegenwoordiger De Backer verstrekte antwoord, was het koninklijk besluit van 27 Februari 1935 uitsluitend toepasselijk op het personeel van :

1. het Fonds voor Delging en Staatsschuld;
2. de Dienst der Scheepvaart;
3. het Bestuur van de koninklijke Schenking;
4. de Regie van Telegraaf en Telefoon;

(1) Samenstelling van de Commissie: de heer Van Belle, voorzitter; de heren Couplet, De Saeger, Discry, Eeckman, Eyskens, Fimmers, Lamalle, Meyers, Oblin, Parisi, Philippart, Scheyven. — De Sweemer, Detiège, Embise, Fiévet, Martel, Merlot, Paque, Soudan, Tielemans. — Liebaert, Masquelier.

Zie :

402 (1951-1952) : Wetsontwerp.

Chambre des Représentants

25 JUIN 1953.

PROJET DE LOI

interprétant l'arrêté royal du 27 février 1935, n° 117, établissant le statut des pensions du personnel des établissements publics autonomes et des régies institués par l'Etat.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA
COMMISSION DES FINANCES (1),
PAR M. MEYERS.

MESDAMES, MESSIEURS,

L'arrêté royal n° 117 du 27 février 1935 a fixé le régime des pensions, tant de retraite que de survie des membres du personnel des établissements publics autonomes et des régies institués par l'Etat.

Suivant le rapport au Roi, suivant la portée de certains articles de l'arrêté royal et d'une réponse faite le 29 mars 1935 (n° 121) à M. le représentant De Backer par le Ministre des Finances, il apparaît que le Gouvernement avait uniquement pour intention de conserver le régime des pensions prévu par la loi du 21 juillet 1844 au personnel qui avait appartenu aux administrations centrales de l'Etat, mais qui, suite à une transformation de ces administrations en régies ou établissements autonomes, ne faisait plus partie des administrations de l'Etat proprement dites.

Suivant la réponse donnée à M. le représentant De Backer, l'arrêté royal du 27 février 1935 s'appliquait uniquement au personnel du :

1. Fonds d'amortissement de la Dette publique;
2. L'Office de la Navigation;
3. L'administration de la Donation royale;
4. La Régie des Télégraphes et des Téléphones;

(1) Composition de la Commission: M. Van Belle, président; MM. Couplet, De Saeger, Discry, Eeckman, Eyskens, Fimmers, Lamalle, Meyers, Oblin, Parisi, Philippart, Scheyven. — De Sweemer, Detiège, Embise, Fiévet, Martel, Merlot, Paque, Soudan, Tielemans. — Liebaert, Masquelier.

Voir :

402 (1951-1952) : Projet de loi.

H.

5. de Regie van de Gevangenisarbeid;

6. de Weldadigheidsgestichten en de gestichten voor geestesziekten verbonden aan de begroting voor orde.

Gedurende meer dan 15 jaar deed zich geen enkele moeilijkheid voor. Maar op 6 April 1951 werd, bij een vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, het verzoek ingewilligd van een gepensionneerd bureelhoofd bij het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn, verzoek dat er toe strekte een pensioen te bekomen, berekend overeenkomstig het koninklijk besluit van 27 Februari 1935. Dit vonnis werd bevestigd door het Hof van beroep te Brussel. De zaak is thans aanhangig bij het Hof van verbreking.

De rechtbank grondt haar vonnis op de algemene bepalingen van het eerste artikel van het koninklijk besluit van 27 Februari 1935; zij merkt op dat het voordeel van het stelsel, toegepast op het vast personeel van de zelfstandige openbare inrichtingen ingesteld door de Staat, zij deze bepalingen niet afhankelijk wordt gemaakt van de twee voorwaarden, die het N.W.K. vooropstelt. Dit organisme houdt inderdaad staande:

1. dat het niet ontstaan is uit een Rijksbestuur;
2. dat het niet al zijn uitgaven met zijn eigen middelen bestrijdt.

De rechter is van mening dat de wetgever zeker niet zou nagelaten hebben, die voorwaarden uitdrukkelijk te vermelden, indien zulks zijn bedoeling geweest was.

Hij merkt overigens op, dat uit het toepassingsgebied van het koninklijk besluit alleen het personeel van het Nationaal Instituut voor Radio-omroep wordt gesloten, waarvan de oorsprong juist ligt in de private sector.

De Regering heeft die uitdrukkelijke bepaling in de besluitwet ingelast, op verzoek van het Bestuur van Posten, Telegraaf en Telefoon, ten einde iedere twijfel weg te nemen.

De rechtbank heeft dus de argumenten, die pleiten voor de stelling van het Ministerie van Financiën, niet aangenomen.

Hoewel de Staat in het geschil niet in het gedrang wordt gebracht, zal de definitieve beslissing, die zal genomen worden, van belang zijn voor het Departement van Financiën, vermits de Staat in dezelfde zin het zijne zou moeten bijdragen in de last der pensioenen van het personeel der openbare inrichtingen en der regieën, die vroeger aan de Staat diensten hebben bewezen.

Bovendien zou een dergelijke beslissing ten gevolge hebben dat verwarring gesticht wordt in de bestaande statuten van de inrichtingen en regieën met eigen pensioenstelsel, die nooit gedacht hebben dat zij in deze besluitwet werden bedoeld. Er werden storting gedaan aan de R.D.M.Z., zowel door de organismen als door de leden van het personeel.

Het staat vast dat de Staat zou verzocht worden door middel van toelagen het zijne bij te dragen in de bijkomende last die zou voortvloeien uit de toepassing van bedoelde besluitwet op alle zelfstandige openbare inrichtingen en regieën.

De statuten van de talrijke openbare inrichtingen zijn zo uiteenlopend, dat de financiële weerslag die de rechterlijke beslissing zou kunnen hebben, niet kan vastgesteld worden.

In ieder geval, zou de werkelijke extra-uitgave ten laste van het geheel der parastatale organismen of van de Staat zeer aanzienlijk kunnen zijn.

Welnu, de besluitwet bepaalt bovendien dat al de belanghebbenden moeten aangesloten zijn bij het Fonds voor Overlevingspensioenen. Die aansluiting zou dus moeten terugwerkende kracht hebben tot 1 April 1935.

5. La Régie du Travail pénitentiaire;

6. Les établissements de bienfaisance et d'aliénés rattachés au budget pour ordre.

Aucune difficulté ne s'est présentée pendant plus de quinze ans, quand par un jugement du 6 avril 1951 le tribunal de première instance de Bruxelles fit droit à une requête d'un chef de bureau pensionné de l'Œuvre Nationale de l'Enfance, tendant à obtenir une pension calculée conformément à l'arrêté royal du 27 février 1935. Ce jugement fut confirmé par la Cour d'appel de Bruxelles. L'affaire est actuellement pendante devant la Cour de cassation.

Le tribunal base son jugement sur les dispositions générales de l'article premier de l'arrêté royal du 26 février 1935, qui, fait-il observer, ne subordonnent pas le bénéfice du régime prévu pour le personnel permanent des établissements publics autonomes institués par l'Etat aux deux conditions que l'O.N.E. estime requises. Cet organisme soutient en effet:

1. qu'il n'est pas issu d'une administration de l'Etat;
2. qu'il ne fait pas face à toutes ses dépenses au moyen de ses ressources propres.

Le juge est d'avis que le législateur n'eût certainement pas manqué d'énoncer de manière expresse ces conditions, si telle avait été son intention.

Il fait remarquer, par ailleurs, que le seul personnel exclu du champ d'application de l'arrêté royal est celui de l'Institut National de Radiodiffusion, qui trouve précisément son origine dans le domaine privé.

Si le Gouvernement a inséré cette disposition formelle dans l'arrêté-loi, c'est à la demande de l'administration des Postes, Télégraphes et Téléphones, en vue de dissiper tout doute.

Le tribunal n'a donc pas admis les arguments militant en faveur de la thèse du Ministère des Finances.

Bien que l'Etat ne soit pas mis en cause dans le litige, la décision définitive qui interviendra intéresse le Département des Finances, étant donné que dans le même sens, l'Etat devrait intervenir dans la charge des pensions des agents des établissements publics et des régies qui ont rendu précédemment des services à l'Etat.

Au surplus, pareille décision aurait pour effet de bouleverser les statuts existants des établissements et régies possédant des régimes de pension propres et qui ne se sont jamais crus visés par l'arrêté-loi en cause. Des versements furent effectués à l'O.N.S.S. tant par les organismes que par les membres du personnel.

Il est certain que l'Etat serait sollicité d'intervenir, par voie de subsides, dans la charge supplémentaire qui résulterait de l'application de l'arrêté-loi en cause à tous les établissements publics autonomes et régies.

La diversité des statuts des nombreux établissements publics est telle qu'elle ne permet point d'établir la répercussion financière que pourrait entraîner la décision judiciaire.

En tout état de cause, la dépense supplémentaire réelle, à charge de l'ensemble des organismes parastataux ou de l'Etat, risquerait d'être très considérable.

Or, l'arrêté-loi prévoit, en outre, l'affiliation obligatoire de tous les intéressés au Fonds des Pensions de survie. Cette affiliation devrait donc rétroagir au 1^{er} avril 1935.

Er dient nauwelijks nadruk gelegd op de verwikkelingen die een dergelijke maatregel zou teweegbrengen.

Na de uitspraak van het vonnis in hogervermelde zaak, werd een tweede vordering ingesteld door een personeelslid van de Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling en Werkloosheid.

Derhalve, ten einde de onberekenbare gevolgen van een dergelijke interpretatie van het koninklijk besluit van 27 Februari 1935 te vermijden, moet de wetgever volstrekt tussenkomen, en zijn bedoeling duidelijk vastleggen in een zgn. verklarende wet.

Verscheidene leden hebben opwerpingen gemaakt tegen en kritiek uitgebracht op het toegepaste stelsel, zowel van juridisch standpunt uit als ten opzichte van de wenselijkheid er van.

Zoals door de Raad van State wordt opgemerkt, wordt bij artikel 28 der Grondwet aan de wetgevende macht alleen het recht verleend de wetten bindend te verklaren. Alleen de wetgever mag door een nieuwe tekst de juiste betekenis van een vroegere, twijfelachtige of dubbelzinnige bepaling verduidelijken. De aandacht van de wetgever wordt meestal op dergelijke tekst gevestigd door een rechtsgeding, waarbij het twijfelachtig of dubbelzinnig karakter van de te verklaren wet tot uiting komt.

Drie stelsels werden in ons land toegepast in zake de bindende verklaring der wetten :

1. Bij de artikelen 23 tot 25 van de wet van 4 Augustus 1832, werd het « référé législatif » ingevoerd. Wanneer een rechterlijke beslissing verbroken werd en wanneer het rechtcollege van hoger beroep bleef bij de verklaring die door het Hoger Gerechtshof werd afgekeurd, kon dit laatste het geschil een tweede maal behandelen. Het deed dan uitspraak in verenigde kamers en, indien het de beslissing opnieuw verbrak, bestond er aanleiding tot bindende verklaring. De Procureur-generaal legde de kwestie voor aan de Minister van Justitie, die een verklarende wet tot stand bracht.

Die procedure, die traag en gevaarlijk was, omdat zij het lot van een rechtsgeding liet afhangen van de beslissing van een politieke vergadering, werd afgeschaft door de wet van 7 Juli 1865.

2. Door die wet werd besloten dat het tweede in verenigde kamers gewezen verbrekingsarrest bindend was voor het tweede rechtcollege van hoger beroep. Dit laatste moet de verklaring van de wet aannemen, zoals zij tot tweemaal toe in dezelfde zin door het Hoger Gerechtshof werd vastgesteld. Het Hof van verbreking heeft dus hier de macht om een bindende verklaring te geven, die moet aangenomen worden door de rechter die uitspraak doet over de grond, doch die verklaring is slechts toepasselijk in het bijzondere aan het Hof voorgelegde geval, zij heeft geen algemene betekenis, en niets kan de wetgevende macht verhinderen een verklarende wet goed te keuren vooraleer de verenigde kamers van het Hof van verbreking enige beslissing hebben genomen.

3. Bij artikel 28, kan de wetgevende macht, wanneer ingevolge een rechtsgeding of ingevolge andere omstandigheden is gebleken dat een tekst onvolmaakt is, te allen tijde een verklarende wet van algemene betekenis tot stand brengen.

Dat ligt in de lijn van onze Grondwet en van ons publiek recht (zie art. 28 van de Grondwet; art. 5 der wet van 7 Juli 1865; Errera, « *Traité de Droit public belge* », blz. 125 en vlg.; Wigny, « *Droit Constitutionnel* », deel II, n° 396).

Het betreft een stelsel dat men best niet te dikwijls zal toepassen en op dit punt deelt uw verslaggever de mening van verschillende leden van uwe Commissie, doch het lijdt

Il est à peine besoin d'insister sur les complications que provoquerait pareille mesure.

Après le prononcé du jugement en l'affaire précitée une seconde action fut dirigée par un membre du personnel de l'Office National du Placement et du Chômage.

Il est dès lors indispensable, afin d'éviter les conséquences incalculables d'une telle interprétation de l'arrêté royal du 27 février 1935, que le législateur intervienne et fixe clairement son intention dans une loi, dite interprétative.

Plusieurs membres ont formulé des objections ou ont critiqué le système employé, tant sous l'angle juridique qu'au point de vue de l'opportunité.

Ainsi que le fait remarquer le Conseil d'Etat, l'article 28 de la Constitution réserve uniquement au pouvoir législatif le droit d'interpréter les lois par voie d'autorité. C'est à l'auteur des lois que l'on peut demander de préciser par un texte nouveau le sens exact d'une disposition ancienne douteuse ou équivoque. L'attention du législateur sera le plus souvent éveillée sur pareil texte par un procès qui fera ressortir le caractère douteux ou équivoque de la loi qui devra être interprétée.

Trois systèmes ont été employés dans notre Pays pour l'interprétation authentique des lois.

1. La loi du 4 août 1832, par ses articles 23 à 25, avait institué le « référé législatif ». Lorsqu'une décision judiciaire était cassée et que la juridiction de renvoi persévérât dans l'interprétation qui avait été censurée par la Cour suprême, celle-ci pouvait connaître une seconde fois du même litige. Elle statuait alors chambres réunies et si elle cassait une seconde fois, il y avait lieu à interprétation authentique. Le Procureur général saisissait de la question le Ministre de la Justice, qui provoquait une loi interprétative.

Ce procédé, lent et dangereux parce qu'il faisait dépendre le sort d'un procès d'une décision d'une assemblée politique, fut supprimé par la loi du 7 juillet 1865.

2. Par cette loi, il fut décidé que le second arrêt de cassation, rendu chambres réunies, liait la seconde juridiction de renvoi. Celle-ci doit admettre l'interprétation de la loi telle qu'elle fut établie à deux reprises dans le même sens par la Cour suprême. La Cour de cassation a donc ici le pouvoir de donner une interprétation authentique qui s'impose au juge du fond, mais cette interprétation n'est que d'application dans le cas particulier soumis à la Cour, n'a pas de portée générale et rien n'empêche le pouvoir législatif de voter une loi interprétative avant toute décision des chambres réunies de la Cour de cassation.

3. L'article 28 permet à tout moment au pouvoir législatif, lorsqu'une imperfection d'un texte est révélée suite à un procès ou à d'autres circonstances, d'établir une loi interprétative de portée générale.

C'est dans la ligne de notre droit public (voir art. 28, Constitution; art. 5 loi du 7 juillet 1865; Errera, *Traité de Droit public belge*, pp. 125 et suiv.; Wigny, *Droit Constitutionnel*, t. II, n° 396).

C'est un système, certes, qu'il n'est pas souhaitable d'appliquer souvent — et ici votre rapporteur partage l'opinion de plusieurs membres de votre Commission, — mais il n'est

geen twijfel dat het mag gebruikt worden. In 1881 verklaarde het Hof van verbreking het in België uit onbekende ouders geboren kind vaderlandloos, doch bij een verklarende wet werd het Belg verklaard (Verbreking, verenigde kamers, 24 Juni 1880; *Pas.*, 1880, I, 220; wet van 15 Augustus 1881; *Pas.*, 1881, blz. 382).

Ook werd in 1891 een verklarende wet gestemd ten gevolge van administratieve moeilijkheden tussen de Universiteit en de Armengestichten te Luik.

Zoals de Raad van State opmerkt, kan geen enkel grondwettelijk bezwaar worden ingebracht tegen dit wetsontwerp.

Voorzeker ware het verkieslijker geweest dat artikel 12 van het koninklijk besluit van 27 Februari 1935 op nauwkeuriger en duidelijker wijze was opgesteld.

Sommige commissieleden hebben er op aangedrongen dat de bespreking van dit ontwerp zou verdaagd worden, daar zij meenden dat er de voorkeur moest aan gegeven worden een wetsontwerp in te dienen tot vaststelling van het statuut van de bezoldigingen en pensioenen der personeelsleden van de parastatale diensten. Bij sommige parastatale diensten woekeren misbruiken welke door het opmaken van een statuut dienen uitgeroeid of onmogelijk gemaakt.

De meerderheid in de schoot uwer Commissie meent dat het indienen van een dergelijk ontwerp vereist is.

Een Commissielid wenst dat de Staat de gerechtskosten ter zake zou dragen. Het is inderdaad niet billijk dat de eiser, die zijn proces, zowel voor de Rechtbank van eerste aanleg als in hoger beroep, gewonnen heeft, thans wordt afgewezen, tengevolge van een tussenkomst vanwege de wetgever die in een geval waarin de wet tot twijfel aanleiding geeft, zich verplicht ziet ze te verklaren, thans de last der gerechtskosten zou dragen.

Uwe Commissie betuigde hare instemming hiermede doch achtte het overbodig het ontwerp in deze zin te wijzigen.

De vraag tot verdaging werd verworpen met 10 tegen 7 stemmen.

De artikelen werden goedgekeurd met 9 tegen 6 stemmen en 2 onthoudingen, terwijl het ontwerp aangenomen werd met 9 tegen 4 stemmen en 3 onthoudingen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever.
P. MEYERS.

De Voorzitter.
F. VAN BELLE.

pas douteux qu'il peut être utilisé. En 1881 la Cour de cassation déclara sans patrie l'enfant né en Belgique de parents inconnus, une loi interprétative le déclara Belge (Cassation, chambres réunies, 24 juin 1880; *Pas.*, 1880, I, 220; loi du 15 août 1881; *Pas.*, 1881, p. 382).

Une loi interprétative fut votée également en 1891 à la suite de difficultés administratives entre l'Université et les Hospices civils de Liège.

Ainsi que l'observe le Conseil d'Etat, aucun système constitutionnel ne peut donc être invoqué contre le présent projet.

Il eût certes été préférable que l'article 12 de l'arrêté royal du 27 février 1935 fut établi d'une façon plus précise et plus claire.

Certains membres ont insisté pour que la discussion du présent projet soit ajournée, estimant qu'il était souhaitable de déposer un projet de loi établissant le statut des traitements et des pensions des membres du personnel des parastataux. Il existe, en effet, dans certains parastataux des abus qu'il faut extirper ou rendre impossibles par l'établissement d'un statut.

La majorité de votre Commission estime que le dépôt d'un tel projet s'impose.

Un membre souhaite que l'Etat prenne en cette question les frais judiciaires à sa charge. Il n'est en effet pas équitable que le demandeur, qui a gagné son procès tant devant le Tribunal de première instance qu'au degré d'appel et se voit actuellement débouté suite à une intervention du législateur qui, dans un cas où la rédaction de la loi fut douteuse, se voit obligé de l'interpréter, supporte actuellement la charge des frais judiciaires.

Votre Commission a marqué son accord, mais n'a pas estimé nécessaire d'amender le projet en ce sens.

La demande d'ajournement a été rejetée par 10 voix contre 7.

Les articles ont été adoptés par 9 voix contre 6 et 2 abstentions, tandis que le projet a été approuvé par 9 voix contre 4 et 3 abstentions.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur.
P. MEYERS.

Le Président.
F. VAN BELLE.