

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 14 JUILLET 1926

Rapport de la Commission des Finances, chargée de l'examen du Projet de Loi de péréquation des pensions de retraite servies par le Trésor public, des pensions à charge des Caisses de prévoyance, etc.

(Voir les n^{os} 114, 246, 247, 255, 288, 292, 309, 330, 340, 357, 367 et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 16, 17, 22, 24 et 30 juin 1926 ; le n^o 173 du Sénat.)

Présent: MM. LAFONTAINE, président ; COOLS, DE CLERCQ, le comte DE BROUCHOVEN DE BERGEYCK, le baron DELVAUX DE FENFFE, FRANÇOIS, HUISMAN VAN DEN NEST, VAN OVERBERGH, THEUNIS et MOYERSOEN, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Le Projet de Loi voté par la Chambre et soumis aux délibérations du Sénat a une portée restreinte ; il offre un caractère transitoire. Il n'a pas pour objet la revision de l'ensemble des lois sur les pensions. Celle-ci fera l'objet d'un projet subséquent.

Ainsi que l'indique l'Exposé des motifs il a pour seul but d'assurer, en respectant les règles en vigueur, le bénéfice d'une péréquation aux pensions basée sur les traitements antérieurs au 1^{er} juillet 1924, date de l'entrée en application de la péréquation des traitements. Il tend à mettre sur un pied d'égalité les pensions qui reposent totalement ou partiellement sur des traitements antérieurs à cette date et celles dont la liquidation porte exclusivement sur des traitements postérieurs à la même date.

Le projet n'a donné lieu à aucune discussion au sein de votre Commission, les membres ont exprimé le souhait de

le voir voté le plus rapidement possible afin de donner une légitime satisfaction aux vœux de tant de vieux serviteurs de l'Etat.

Aussi le présent rapport doit-il se borner à une analyse forcément succincte de ses principales dispositions et des débats auxquels elle donnèrent lieu à la Chambre.

Le Projet de Loi ne modifie que le montant fictif des traitements servant de base au calcul de la pension. Sauf quelques retouches, il conserve la législation en vigueur pour les autres facteurs qui entrent en ligne de compte, tels que l'âge, le nombre d'années de service, le multiplicateur par années de service, etc.

Éléments constitutifs de la pension.

Sous le régime actuel de la péréquation, les traitements comportent une partie fixe et une partie mobile. Les

pensions qui sont considérées comme le prolongement du traitement d'activité réduit, comporteront également une partie fixe et une partie mobile.

La partie fixe est basée sur les traitements organiques tels qu'ils sont réglés par la péréquation.

La partie mobile est établie suivant le mode en usage pour les traitements d'activité avec le correctif que les taux de base et les échelons correspondants sont plus nombreux.

L'article 1^{er} stipule que lorsque les traitements d'activité servant de base à la détermination aux pensions de retraite ne comportent pas de partie mobile, les pensions de retraite sont limitées elles-mêmes à la partie fixe.

Toutefois, cette restriction n'est pas applicable aux agents de services diplomatiques, consulaires et de chancellerie, ni aux pensions militaires accordées pour blessures et infirmités, en vertu de dispositions antérieures à la loi du 23 novembre 1919.

L'article 2 stipule que pour les agents diplomatiques, consulaires et de chancellerie, la pension sera calculée sur l'intégralité du traitement de leur grade au lieu de rester limitée à une fraction de ce traitement comme l'avait établi la loi du 3 juin 1920 modifiant elle-même la loi du 21 juillet 1844.

Deux objections ont été faites par la Section centrale de la Chambre au sujet du système proposé pour ces agents. Elle a estimé :

1^o Que ces agents jouissent d'une partie mobile de traitement et que, dès lors, ils tombent sous la règle commune à tous les fonctionnaires de l'Etat et que, par conséquent, le texte du paragraphe 2 de l'article 1^{er} qui les concerne devient superflu ; elle en a proposé la suppression ;

2^o Qu'il n'y avait point lieu de modifier les bases de calcul actuellement en vigueur, parce que cette modification n'est plus une simple retouche d'ordre secondaire.

L'objection de la Section centrale, en ce qui concerne l'article 1^{er}, fut abandonnée au cours des débats à la Chambre après les explications du Ministre des Affaires Etrangères.

En ce qui concerne la seconde objection, le Gouvernement fit valoir que sa proposition n'avait d'autre effet que de revenir à la situation antérieure à la loi du 3 juin 1920, puisqu'avant cette date la pension des membres du corps diplomatique se calculait sur l'intégralité de leur traitement. En 1920, leur traitement fut augmenté. En 1921 seulement, le traitement des autres fonctionnaires fut augmenté et dans des proportions plus considérables. Il en est résulté une infériorité très préjudiciable pour les membres du corps diplomatique dont, par le fait, les pensions sont inférieures à celles de hauts fonctionnaires du Département des Affaires Etrangères ; a retouche proposée n'a d'autre but que de mettre fin à cette inégalité choquante et injuste.

La Chambre s'est ralliée à ces raisons et a repoussé l'amendement de la Section centrale.

Instituteurs primaires.

Au cours des débats, le Gouvernement proposa d'intercaler à l'article 2 une disposition ainsi conçue: « dans le calcul de la pension d'un instituteur d'école primaire adoptable qui a été en fonctions dans d'autres écoles, la réduction aux trois cinquièmes du taux intégral s'opère exclusivement sur la quotité afférente aux services rendus dans les écoles primaires adoptables ».

Des membres proposèrent de dire qu'en attendant la loi organique sur les pensions, la pension des instituteurs des écoles primaires adoptées et adoptables sera calculée d'après les règles établies pour la fixation du montant de la pension des instituteurs primaires communaux.

Quoique ces instituteurs jouissent actuellement des mêmes traitements que les instituteurs communaux, qu'ils rendent les mêmes services et ont les mêmes besoins, cet amendement ne fut point adopté. Le Gouvernement soutint qu'il soulevait une question de principe et par conséquent devait être ajourné.

Un certain nombre de communes accordent bénévolement à leurs instituteurs des suppléments de traitements. Ceux-ci entrent-ils en ligne de compte pour la fixation de l'intervention de l'Etat dans la pension ? La question a donné lieu à de longs débats.

La Section centrale de la Chambre avait proposé, comme conséquence de l'article 29 de la loi organique de l'enseignement primaire, de faire entrer fictivement tous ces suppléments en ligne de compte. Le Gouvernement s'y opposa, ne pouvant admettre l'intervention d'autres éléments de majoration que ceux qui résultent de lois et arrêtés du pouvoir central. Une solution transactionnelle fut admise.

En principe, le complément de la pension dérivant de suppléments de traitement concédés par les communes restent à leur charge, seuls en sont exceptés les suppléments dont jouissent les intéressés au moment de la promulgation de la loi. Cette exception est de stricte interprétation.

Elle se limite donc :

1° Aux communes qui en ce moment ont accordé ces avantages ;

2° Aux seuls instituteurs de ces communes qui en jouissent déjà personnellement ;

3° Au seul barème actuellement en vigueur.

Pensions militaires.

L'article 5 apporte certaines modifications à la réglementation actuellement en vigueur pour les pensions militaires.

Le 1° de l'article substitue à une fraction variable de $1/75-1/66$ au $1/64$, suivant les grades une fraction uniforme de $1/60$ du traitement d'activité comme annuité pour le calcul de la pension.

Aux dispositions de la colonne d'observations annexe I de l'arrêté royal du 11 août 1923 limitant à 40 annuités le maximum de la pension calculée sans tenir compte du bénéfice des articles 51, 52 et 58 de la loi du 23 novembre 1919, il substitue une disposition disant que le maximum ne peut avec le bénéfice de l'article 58 dépasser les trois quarts du traitement de base, ni les neuf dixièmes de ce traitement avec le bénéfice des articles 51 et 52 ou de toutes autres bonifications.

Enfin, il augmente le maximum absolu de la pension d'ancienneté du lieutenant général et du général-major et les fixe respectivement à 26,000 et à 22,000 fr. sans préjudice des articles 51 et 52 de l'arrêté royal susdit.

En conséquence, le 2° supprime le littéra B de l'article 27 qui fixait ces maxima respectivement à 20,000 et à 17,000 francs.

D'autre part, il supprime la disposition de l'article 28 disant que si l'intéressé n'a pas droit à une pension d'invalidité et s'il demande sa retraite avant d'avoir au moins un an d'activité dans ce grade, celle-ci est réglée sur le grade immédiatement inférieur.

Le 3° substitue à des règles variant d'après les catégories d'intéressés le principe que le traitement servant de base à la pension est le dernier traitement dont l'intéressé a bénéficié ou dont il aurait bénéficié dans le grade auquel il est assimilé au moment de sa mise à la pension.

Le 4° a pour but d'éviter que les annuités supplémentaires pour campagnes et chevrons de front ne soient majorées elles-mêmes du chef d'années d'activité dans le grade.

Le 5° fixe des mesures exceptionnelles en faveur des lieutenants généraux titu-

lares du Grand Cordon de l'Ordre de Léopold pour avoir exercé avec grande distinction un haut commandement devant l'ennemi.

Le 6^o règle la pension des officiers admis au bénéfice de l'arrêté royal du 16 septembre 1919, en tenant compte de la carrière supplémentaire accomplie dans cette position, du grade dont ils ont été revêtus en conséquence et du traitement y afférent.

Le 7^o supprime la deuxième phrase de l'article 68, disant que « toutes les dispositions antérieures seront appliquées aux militaires ayant fait la campagne, chaque fois qu'elles leur seront plus avantageuses ».

Cette disposition a donné lieu à des difficultés d'application et ne se justifie plus sous le régime de la péréquation.

Le 8^o met fin à des difficultés d'interprétation.

Le 9^o a pour but d'éviter que les pensions pour ancienneté de service du personnel subalterne de la gendarmerie qui sont réglées d'après des assimilations de grade dans l'armée, ne puissent s'élever à une somme supérieure au dernier traitement d'activité.

Diverses de ses dispositions ont suscité de longues discussions au sein de la Section centrale de la Chambre et en séance publique. Leur rédaction actuelle est le résultat de longs pourparlers entre la Section centrale et le Gouvernement et le fruit d'une transaction entre les diverses tendances qui se manifestèrent au cours de ces débats.

Cumul de traitements.

Sous l'empire de la loi du 3 juin 1920, en cas de cumul de deux ou plusieurs fonctions, les traitements cumulés entraient en compte dans la liquidation de la pension.

Il n'en sera plus de même à l'avenir, l'article 7 établit une règle nouvelle plus conforme à la logique. Il stipule que les fonctions remplies simultanément

restent indépendantes les unes des autres pour la liquidation des pensions auxquelles leur exercice peut donner ouverture.

Un exemple tiré du rapport de la Section centrale illustre de façon frappante la portée de cette disposition.

Sous l'empire de la loi de 1920, un instituteur titulaire de cours dans une école industrielle ayant quarante années de service comme instituteur et vingt années de service en qualité de professeur, jouissait d'une pension unique calculée sur la base de quarante années de service et la moyenne du traitement cumulé des cinq années les plus favorables.

D'après le projet nouveau, il obtiendra deux pensions distinctes : une comme instituteur à raison de quarante années de fonctions, une comme professeur sur la base de vingt années au taux de 1/55 par année de service.

D'autre part l'article 7 abroge formellement l'article 27 de la loi du 21 juillet 1844 qui est relatif à la pension des membres du clergé ; cet article stipule que si le titulaire d'une pension a joui simultanément de plus d'un traitement à raison de fonctions différentes, un seul de ces traitements, le plus élevé, sert de base à la pension. Cet article n'a plus de raison d'être.

Maximum absolu de pension.

L'article 7 primitif du projet de loi supprimait le maximum absolu pour s'en tenir au maximum relatif des trois quarts de la somme servant de base à la liquidation. Dans la pensée du Gouvernement, la pension est fonction du traitement, si le traitement est élevé, la pension doit être élevée dans la même proportion afin de ne point imposer au fonctionnaire une réduction trop considérable de ses moyens d'exis-

tence et une réelle diminution de sa condition sociale.

La Section centrale proposait, au contraire, d'inscrire à côté du maximum relatif un maximum absolu de 20,500 fr.

La Chambre s'est ralliée à cette proposition transactionnelle acceptée par le Gouvernement et a fixé un maximum absolu de 25,000 francs pour la partie fixe.

D'autre part, elle a porté à 15,750 fr. le maximum absolu de la partie fixe pour les fonctionnaires ou employés comptables et pour les conservateurs des hypothèques, tandis que le projet de loi ne prévoyait que 15,250 francs.

Enfin, au § 4 du même article, elle a substitué le chiffre de 800 francs à celui de 600 francs dans le but d'améliorer quelque peu le sort des petits pensionnés.

Partie mobile.

La partie mobile des pensions est en rapport avec l'importance de la partie fixe et elle varie selon les fluctuations de l'index.

Le texte voté par la Chambre est encore une fois le résultat d'une transaction entre les nombreuses propositions qui lui furent soumises.

L'article 10 fixe la répartition des charges de la partie mobile des pensions du personnel des établissements communaux d'enseignement et des écoles primaires adoptées entre l'État, la province et la ou les communes où l'intéressé a rempli ses fonctions : deux cinquièmes par la commune, un cinquième par la province et deux cinquièmes par l'État. (Art. 1^{er} de la loi du 6 avril 1884.)

Le même article stipule également que la charge de la partie mobile des pensions du personnel des écoles normales provinciales est répartie conformément à l'alinéa final de l'article 8 de la loi du

18 mai 1912, c'est-à-dire deux cinquièmes à l'État et trois cinquièmes à la province.

Le chapitre II du projet de loi est relatif aux pensions à charge des caisses de prévoyance, il en détermine les éléments constitutifs, la partie fixe et la partie mobile.

En principe les pensions à charge des caisses de veuves et d'orphelins comprennent, à partir du 1^{er} juillet 1924, une partie fixe et une partie mobile.

Cette règle souffre quelques exceptions qui sont nettement déterminées par la loi. (Art. 11).

Pour la partie fixe, l'article 12 uniformise les taux auxquels seront dorénavant calculés les pensions qui sont liquidées sur base du traitement des cinq dernières années ; sous le régime actuel les taux varient d'après les règlements organiques des caisses.

La partie mobile est acquise aux taux fixés par l'article 9, c'est-à-dire qu'elle est en rapport avec l'importance de la partie fixe et qu'elle varie selon les fluctuations de l'index.

Les pensions des veuves et orphelins sont le prix des retenues ou remises. La loi organique du 21 juillet 1844 a prohibé formellement le subsides du Trésor en faveur des caisses débitrices ; néanmoins la loi du 3 juin 1920 et l'article 11 des dispositions diverses de la loi budgétaire du 20 août avaient prévu certaines indemnités au profit de ces caisses.

Ces dispositions sont maintenues ; elles ne peuvent être majorées du chef du relèvement résultant de la péréquation des traitements. (Art. 19.)

Le chapitre III traite des pensions dans les cercles rédimés. Il détermine que le Roi peut assurer transitoirement le bénéfice de la présente loi aux personnes qui sont visées dans l'Arrangement belgo-allemand du 4 mai 1923.

Cette extension sera réalisée dans l'esprit du second alinéa de l'article 5

de l'arrangement, c'est-à-dire que sous réserve de certaines facultés d'appréciation les pensions seront mises en concordance avec celles qui sont accordées par les lois et règlements belges à égalité ou équivalence de situation sans toutefois que ces dernières pensions puissent être dépassées.

Dispositions communes.

L'article 23 abroge les articles 46 et 47 de la loi du 21 juillet 1844, de même que l'article 1^{er} de la loi du 3 juin 1920 qui interdisaient, sauf quelques exceptions, le cumul de deux pensions et d'un traitement et d'une pension.

La revision des pensions en cours forme l'objet du dernier chapitre du projet. Les pensions seront révisées sur les nouvelles bases ; si des traitements ou autres avantages n'avaient pas été révisés, leur rajustement préalable peut être réalisé par arrêté royal.

L'article 25 tranche divers cas d'application qui concernent les membres du personnel d'enseignement des établissements communaux ; au surplus, pour ne point retarder la revision des pensions en cours, l'article 26 habilite formellement le Roi pour trancher toutes les difficultés d'application.

Les règles qui président à la péréquation peuvent aboutir dans des cas exceptionnels à une réduction des pensions actuelles ; cependant, si l'index moyen dépasse 510, rien ne sera retranché aux titulaires actuels de pension.

L'article 31 stipule qu'à partir du 1^{er} janvier 1926 :

1^o Des retenues seront opérées sur la partie mobile des traitements au même titre que sur la partie fixe au profit des caisses visées à l'article 21 de la loi du 6 mars 1925 ;

2^o Une retenue supplémentaire de 3 p. c. sera opérée sur le montant intégral des pensions des agents mariés, au profit de la caisse des veuves et des orphelins à laquelle les titulaires sont affiliés ;

3^o Une retenue extraordinaire de 5 p. c. sera opérée sur les pensions des veuves et des orphelins au profit de la caisse qui en est débitrice.

Ce prélèvement a pour but d'alimenter ces caisses afin de les mettre en mesure de remplir leurs obligations. Comme l'a déclaré le Gouvernement au cours de la discussion, la richesse de ces caisses est toute relative ; il n'est point douteux qu'en général elles ne possèdent pas de réserves suffisantes.

D'après les indications du Ministre des Finances, au cours de la discussion à la Chambre, la péréquation entraînera les augmentations annuelles de charges suivantes :

En ce qui concerne les régies, 50 millions ;

Pour la Caisse Nationale, 20 millions ;

Pour les pensions à charge de la dette publique, 71 millions ;

Pour les diverses caisses de veuves et d'orphelins, 63 millions.

Ce chiffre est extrêmement élevé et ne peut être dépassé dans les circonstances actuelles.

Votre Commission des Finances a adopté le projet à l'unanimité.

Des membres ont déclaré ne se rallier au présent rapport qu'en formulant le vœu de voir le Gouvernement soumettre, sans retard, au Parlement, des projets de péréquation des pensions des invalides du travail et des vieux ouvriers de l'industrie.

Le Président,
H. LAFONTAINE.

Le Rapporteur,
R. MOYERSOEN.