

Chambre des Représentants

SESSION 1961-1962.

9 JANVIER 1962.

PROPOSITION DE LOI

complétant l'article 26 de la loi du 27 juillet 1961 portant certaines mesures en faveur du personnel d'Afrique.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 26 de la loi du 27 juillet 1961 interdit le cumul des allocations familiales prévues par les lois coordonnées sur les allocations familiales avec les allocations ou indemnités familiales octroyées aux bénéficiaires de la loi en examen.

Mais, telle qu'elle est libellée, cette disposition ne concerne pas les anciens agents de l'Administration d'Afrique dont la carrière a pris fin avant le 30 juin 1960.

1°) Le texte est clair et ne souffre pas d'interprétation. Il stipule que le cumul est interdit en ce qui concerne : « les indemnités ou allocations familiales octroyées aux bénéficiaires de la présente loi ». Lorsque la loi emploie un terme sans le définir, ce terme y a son sens usuel (Cass. 12 juin 1951, Pas. I, 664). Or, tous les dictionnaires stipulent que le mot « bénéficiaire » signifie : « celui qui profite d'un avantage, d'une faveur, d'un droit, d'un privilège... ». A la simple lecture de la loi, on constate que les anciens agents, qui ont obtenu une pension avant le 30 juin 1960, ne retirent aucun profit de la loi du 27 juillet 1961.

Il n'est d'ailleurs fait allusion à ces agents qu'à l'article 24, alinéa 1^{er} (1), lequel n'a pour objet, en confirmant leurs droits acquis, que d'introduire le second alinéa qui octroie des avantages similaires aux agents pensionnés après le 30 juin 1960. Toute autre interprétation de l'alinéa 1^{er} de cet article 24 ne pourrait que conclure à l'inu-

(1) Et, dès lors, à l'article 1^{er} qui indique la *qualité générale* dont doivent être revêtus les agents pour être soumis à la loi (soumis à et non bénéficiaires de ... puisque les bénéficiaires sont visés en tête de chaque section).

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1961-1962.

9 JANUARI 1962.

WETSVOORSTEL

tot aanvulling van artikel 26 van de wet van 27 juli 1961 houdende sommige maatregelen ten gunste van het personeel van Afrika.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 26 van de wet van 27 juli 1961 verbiedt cumulatatie van de gezinsvergoedingen, bedoeld in de gecoördineerde wetten op de gezinsvergoedingen, met de gezinsvergoedingen of -bijslagen toegekend aan de begunstigden van de wet.

Maar, zoals zij luidt, heeft die bepaling geen betrekking op de gewezen ambtenaren van het bestuur in Afrika wier loopbaan een einde genomen heeft vóór 30 juni 1960.

1°) De tekst is klaar en vraagt geen interpretatie. Hij bepaalt dat cumulatatie verboden is wat betreft « de gezinsvergoedingen of gezinsbijslag toegekend aan de begunstigden van deze wet ». Wanneer de wet een term gebruikt zonder hem nader te bepalen, heeft deze term daarin zijn gebruikelijke betekenis (Cassatie, 12 juni 1951, Pas., I, 664). Volgens alle woordenboeken nu betekent het woord « begunstigde » : « hij die een voordeel, een gunst, een recht, een voorrecht geniet... ». Het volstaat de wet te lezen om vast te stellen dat de gewezen ambtenaren, die een pensioen bekomen hebben vóór 30 juni 1961, geen enkel voordeel halen uit de wet van 27 juli 1961.

Er wordt overigens op die ambtenaren slechts gezinspeeld in het eerste lid van artikel 24 (1), dat slechts ten doel heeft het tweede lid in te leiden, dat gelijkaardige voordelen toekent aan de ambtenaren die na 30 juni 1960 werden op pensioen gesteld, terwijl de verworven rechten werden bevestigd. Elke andere interpretatie van het

(1) En dan ook in artikel 1, dat de *algemene hoedanigheid* bepaalt die de ambtenaren moeten bezitten om onderworpen te zijn aan de wet (onderworpen aan en niet begunstigd van... vermits de begunstigden vooraan in iedere afdeling worden vermeld).

tilité de cette disposition puisque celle-ci a déjà fait l'objet de la loi de garantie du 14 mars 1960.

2°) L'économie de l'article 26 et le plan suivi par ses rédacteurs, permettent de déduire que l'intention du législateur fut de ne viser, dans cet article, que les seuls agents bénéficiaires de la section I de la loi, puisque l'article reprend, dans le même ordre où la loi s'occupe d'eux, dans cette section :

a) les bénéficiaires d'un traitement afférent au congé de transition prévu à l'article 3;

b) les bénéficiaires de l'indemnité d'attente prévue à l'article 9, § 1^{er};

c) les bénéficiaires d'une pension octroyée en raison de la qualité de membre du personnel de carrière des cadres d'Afrique, lesquels sont précisément visés par l'article 10, qui fait suite aux articles cités sub a) et b) ci-dessus.

3°) La portée du texte à l'examen est encore plus claire lorsqu'on envisage le cas des anciens agents d'Afrique dont la carrière a pris fin prématurément pour cause d'incapacité physique et qui bénéficient d'une pension d'invalidité. En effet, s'ils reçoivent des indemnités familiales en complément de leur pension, cette dernière n'a nullement été octroyée « en raison de la qualité de membre du personnel de carrière des cadres d'Afrique » comme le précise le texte de la loi.

En fait, le cas de ces agents a d'abord fait l'objet d'un arrêté royal les relevant de leur grade et de leurs fonctions pour incapacité physique au service de la Colonie; ils n'étaient donc plus « membres du personnel de carrière des cadres d'Afrique » lorsqu'ils ont été pensionnés à raison d'une invalidité permanente en Europe et ce, à la condition que leur incapacité ait pour origine l'une des causes énumérées à l'article 4 du décret du 23 juillet 1949.

4°) L'interprétation d'un texte portant exception, comme l'article 26 de la loi du 27 juillet 1961, doit être stricte. Les conditions énumérées doivent donc être comprises dans leur sens exact et doivent être entièrement remplies.

Donc, en l'espèce, il faut que les allocations familiales soient allouées aux seuls bénéficiaires de la loi et non pas aux personnes auxquelles il est seulement fait référence.

Il faut en outre que la pension soit octroyée en raison de la seule qualité de « membre du personnel de carrière des cadres d'Afrique » et non en raison d'une invalidité contractée pendant que l'agent était membre de ce personnel.

Ce sont là deux conditions suffisantes mais aussi nécessaires. Si elles ne sont pas remplies conjointement, le cumul n'est pas interdit.

* * *

Cependant, cette interprétation du texte de l'article 26 est en contradiction avec la véritable intention du Législateur qui, dès l'origine des discussions sur les lois dites d'intégration, voulait interdire aux pensionnés coloniaux avant le 30 juin 1960, le cumul des allocations familiales

premier lid van artikel 24 zou slechts kunnen leiden tot de vaststelling dat die bepaling overbodig is, aangezien zij reeds het voorwerp heeft uitgemaakt van de garantiewet van 14 maart 1960.

2°) De opzet van artikel 26 en het door zijn auteurs gevolgde plan, kunnen leiden tot de gevolgtrekking, dat de wetgever in dit artikel slechts de begunstigde ambtenaren van afdeling I van de wet wilde bedoelen, aangezien het artikel, in dezelfde orde waarin de wet zich met hen inlaat, volgende categorieën overneemt :

a) de begunstigten met een wedde die betrekking heeft op het overgangsverlof, bepaald in artikel 3;

b) de begunstigten met het wachtgeld, bepaald in artikel 9, § 1;

c) de begunstigten met een pensioen dat toegekend werd uit hoofde van de hoedanigheid van lid van het beroepspersoneel van de kaders van Afrika, die nu juist bedoeld worden bij artikel 10, dat volgt op de artikelen vermeld onder voorgaanda) en b).

3°) De draagwijdte van de behandelde tekst is nog duidelijker wanneer men het geval van de gewezen ambtenaren van Afrika beschouwt, aan wier loopbaan voorbarig een einde werd gemaakt wegens lichamelijke ongeschiktheid en die een invaliditeitspensioen genieten. Inderdaad, indien zij als aanvulling van hun pensioen gezinsbijslag bekomen, werd dit pensioen hen geenszins toegekend « uit hoofde van de hoedanigheid van lid van het beroepspersoneel der kaders in Afrika », zoals de tekst van de wet nader bepaalt.

Die ambtenaren zijn feitelijk het voorwerp geweest van een koninklijk besluit, dat hen wegens lichamelijke ongeschiktheid uit hun graad en uit hun functies in dienst van de Kolonie onthief; zij waren dus geen « leden van het beroepspersoneel van de kaders in Afrika » meer wanneer zij, uit hoofde van een bestendige invaliditeit, in Europa op pensioen werden gesteld en dit op voorwaarde dat hun ongeschiktheid voortvloeit uit een de in artikel 4 van het decreet van 23 juli 1949 opgesomde oorzaken.

4°) De interpretatie van een tekst die uitzonderingen behelst, zoals artikel 26 van de wet van 27 juli 1961, moet strikt zijn. De voorwaarden die er opgesomd worden moeten dus in hun ware betekenis worden verstaan en ten volle vervuld zijn.

In dit geval moeten de gezinsvergoedingen dus enkel toegekend worden aan de begunstigten van de wet en niet aan de personen naar wie alleen wordt verwezen.

Bovendien is vereist dat het pensioen enkel toegekend werd wegens de hoedanigheid van « lid van het beroepspersoneel van de kaders in Afrika » en niet omwille van een invaliditeit opgelopen terwijl de ambtenaar tot dit personeel behoorde.

Deze beide voorwaarden volstaan, maar zij zijn dan ook noodzakelijk. Indien zij niet samen zijn vervuld, is cumulatie niet verboden.

* * *

Deze interpretatie van de tekst van artikel 26 is echter in strijd met het werkelijke inzicht van de Wetgever die, van bij de aanvang van de behandeling van de zgn. integratiewetten, degenen die vóór 30 juni 1960 een koloniaal pensioen genoten, het cumuleren van kinderbijslag, die

proméritées à l'occasion d'un travail salarié en Belgique avec les indemnités familiales afférentes à leur pension.

Il apparaît donc que le texte à l'examen doit être complété, mais il conviendrait de le nuancer.

Car, s'il est sain et normal d'interdire le cumul des allocations familiales, notamment lorsqu'elles sont afférentes à des pensions relativement élevées, la mesure deviendrait antisociale et injuste si elle s'appliquait aux petites pensions d'invalidité.

Expliquons nous :

a) les pensions d'invalidité octroyées aux agents qui n'ont pu accomplir au moins quinze années d'Afrique sont très faibles.

Ces agents, qui n'ont obtenu une pension que s'ils ont contracté une maladie ou une invalidité permanente d'au moins dix pour cent, se voient octroyer une pension calculée sur la base de leur dernier traitement, à concurrence de 10 ou de 14/60^{es} suivant qu'ils comptent moins de six ans ou de six à quinze ans de services effectifs, le résultat étant affecté d'un coefficient réducteur égal au pourcentage d'invalidité.

Dans la grande majorité des cas, cette pension était tellement faible que des minima ont dû être fixés. Ils sont de 55.000 francs pour des agents qui comptent 12 ans de services effectifs ou qui sont atteints d'une invalidité de 60 % au moins (décrets des 23 juillet 1949 et 27 juin 1955). Si l'une de ces conditions n'est pas remplie le minimum est réduit proportionnellement à la durée des services à raison de 1/180 de 55.000 francs par mois d'activité.

Il ne s'agit plus, en fait, d'une pension, mais bien d'une rente allouée pour invalidité contractée pendant l'exercice et la durée des services sous les tropiques.

Cette pension ou cette rente se révélant insuffisante dans de très nombreux cas, le législateur colonial a voulu la compléter, mais en raison de la situation économique il n'a pu le faire qu'à l'avantage des ex-agents ayant charge de famille. Le décret du 19 mai 1948 a attribué à ces pensionnés la moitié des indemnités familiales allouées aux agents en activité. Ceci est très important car les indemnités complémentaires ainsi allouées ne sont pas des allocations familiales au sens strict du terme ainsi qu'il résulte de ce qui suit.

Lors de la discussion du projet de décret au conseil colonial, en séance du 23 avril 1948, un membre proposa d'interdire le cumul des indemnités coloniales et des allocations familiales belges. A cette intervention le Président répondit : « Il s'agit d'*augmenter la pension* dans des conditions modérées. Il n'existe donc, je pense, aucune raison de ne pas accorder ces avantages aux pensionnés qui sont encore en activité de service ».

Un membre précise alors : « Il est entendu que ces *allocations familiales* pourront être cumulées avec celles versées dans la Métropole ». Plus loin, le représentant de l'Administration expliquait : « L'Administration a estimé que les *pensions étaient insuffisantes et elle a voulu améliorer le sort de l'intéressé dans une proportion que les circonstances permettaient, c'est-à-dire en attribuant un avantage à ceux qui ont le plus de charges familiales* ».

Un membre ajoute : « Beaucoup de pensionnés seraient dans l'impossibilité de vivre décemment s'ils ne cherchaient un nouvel emploi pour compléter leurs ressources ».

hun mocht uitgekeerd worden naar aanleiding van een bezoldigde arbeid in België, met de aan hun pensioen gekoppelde gezinsvergoedingen wilde verbieden.

Het blijkt dus dat de bedoelde tekst dient aangevuld, doch met inachtneming van het nodige onderscheid.

Want, indien het gezond en normaal is het cumuleren van kinderbijslag te verbieden, o. m. wanneer hij gekoppeld is aan een betrekkelijk hoog pensioen, zou het toch een antisociale en onrechtvaardige maatregel worden, indien hij werd toegepast op de kleine invaliditeitspensioenen.

Wij verklaren ons nader :

a) De invaliditeitspensioenen toegekend aan de ambtenaren, die niet ten minste vijftien jaar dienst in Afrika konden verrichten, zijn zeer gering.

Deze ambtenaren hebben slechts een pensioen bekomen indien zij aangetast zijn door een ziekte of een blijvende invaliditeit van ten minste tien procent. Er wordt hun een pensioen toegekend, berekend op grond van hun laatste wedde naar rato van 10 of 14/60 naargelang zij minder dan zes jaar of tussen zes en vijftien jaar werkelijke dienst tellen. Op de uitkomst van deze bewerking wordt een herleidingscoëfficiënt toegepast, gelijk aan het invaliditeitspercentage.

In de meeste gevallen was dit pensioen zo gering, dat men verplicht was bepaalde minima vast te stellen. Deze bedragen 55.000 frank per jaar voor de ambtenaren die 12 jaar werkelijke dienst tellen of een invaliditeit van ten minste 60 % hebben (decreten van 23 juli 1949 en 27 juni 1955). Is een van deze voorwaarden niet vervuld, dan wordt het minimum evenredig met de duur van de prestaties verminderd naar rato van 1/180 van 55.000 frank per maand dienst.

Feitelijk gaat het niet meer over een pensioen, maar over een rente, die toegekend wordt wegens een invaliditeit opgelopen bij het vervullen van de dienst in de tropen.

Aangezien dit pensioen of die rente in zeer veel gevallen onvoldoende blijkt te zijn, heeft de koloniale wetgever ze willen aanvullen maar, wegens de economische toestand, heeft hij dit slechts kunnen doen ten voordele van de gewezen ambtenaren met gezinslast. Het decreet van 19 mei 1948 heeft die gepensioneerden de helft van de gezinsbijslag, die aan de ambtenaren in actieve dienst toegekend werd, verleend. Dit is zeer belangrijk, want de aldus toegekende bijkomende vergoedingen zijn *sensu stricto* geen gezinsbijslagen zoals blijkt uit wat volgt.

Bij de bespreking van het ontwerp van decreet in de koloniale raad, tijdens de vergadering van 23 april 1948, stelde een lid voor cumulatie van de koloniale vergoedingen en van de Belgische gezinsvergoedingen te verbieden. Op die tussenkomst antwoordde de Voorzitter : « De bedoeling is *het pensioen* in een redelijke mate te *verhogen*. Er bestaat dus, naar ik meen, geen enkele reden om die voordelen niet toe te kennen aan de gepensioneerden die nog in dienstactiviteit zijn. »

Een lid verklaarde verder : « Het is wel te verstaan dat *die gezinsvergoedingen zullen mogen samengevoegd worden* met die welke in het Moederland worden uitgekeerd. » Wat verder legde de vertegenwoordiger van het Bestuur uit : « Het Bestuur heeft gemeend dat *de pensioenen onvoldoende zijn en zij heeft het lot van de belanghebbenden willen verbeteren binnen de in de omstandigheden mogelijke verhouding*, dit wil zeggen met een voordeel toe te kennen aan hen die de meeste gezinslasten hebben. »

Een lid voegt eraan toe : « Talrijke gepensioneerden zouden in de onmogelijkheid verkeren behoorlijk te leven moesten zij niet naar een nieuwe betrekking uitzien om hun inkomsten aan te vullen. »

Le Président conclut en déclarant : « Je vous propose de voter le projet accordant des allocations familiales parce qu'il constitue, dans une mesure insuffisante peut-être, mais appréciable cependant, une amélioration du sort de ceux que nous devons aider. Et en tout cas, il fallait adapter les pensions au coût de la vie.

Plutôt qu'une augmentation générale, nous avons préféré un complément proportionnel aux charges familiales. C'est moins coûteux pour le Trésor et plus efficace pour les bénéficiaires ».

Interdire actuellement le cumul dans tous les cas ne serait pas seulement revenir sur un droit acquis, mais retirer ce droit à ceux à qui il fut octroyé dans un esprit de justice distributive et en pleine connaissance de cause. Il n'existe aucun précédent, semblable ou analogue, dans toute la législation sociale belge !

b) L'octroi d'un complément familial à la pension est une mesure qui rencontre pleinement la tendance sociale actuelle. Nombreux sont les textes de législation sociale qui octroient des avantages différents selon les charges familiales.

c) L'article 60 des lois coordonnées sur les allocations familiales admet des exceptions à la règle de l'interdiction du cumul et notamment dans un cas similaire à celui qui nous préoccupe, à savoir les majorations de pension pour enfants, octroyées aux invalides de guerre et aux veuves de guerre. Il s'agit d'un cas très comparable, en effet, puisque, ceci n'est qu'un exemple, M. le Ministre Franck déclarait dans l'exposé des motifs de la loi du 12 mars 1923 : « Les services rendus en Afrique sont en quelque sorte assimilés aux services de guerre ».

d) Les anciens agents, relevés pour inaptitude physique, ont vu depuis peu leur situation sensiblement aggravée.

En raison de leur invalidité qui leur crée des difficultés particulières pour l'obtention d'un emploi et des limites d'âge qu'ils ont souvent dépassées, l'arrêté du Régent du 3 mai 1948 pris en exécution de l'article 19 du statut des agents de l'Etat prévoyait une possibilité spéciale d'accession aux cadres de l'Administration belge. Or, en ce qui concerne l'accession à la première catégorie des agents de l'Etat, cet arrêté a été modifié par l'arrêté royal du 16 février 1961 de telle manière qu'il n'est plus applicable que pour la nomination à des grades de fonctionnaires supérieurs.

En outre, le marché de l'emploi a été sursaturé par l'arrivée massive d'agents d'Afrique dont la carrière a pris fin à la suite des événements.

La proposition de loi que j'ai l'honneur de déposer poursuit le but d'éviter les inégalités sociales tout en s'abstenant de frustrer les moins favorisés des maigres compensations qui leur sont accordées. Dans la recherche de cet objectif, elle exclut de l'interdiction du cumul, les indemnités familiales octroyées en complément d'une pension d'invalidité inférieure au minimum prévu (actuellement 55.000 francs par an) pour le taux d'invalidité et la durée des services adoptés comme référence dans la législation qui accorde ces rentes.

Tot besluit verklaart de heer Voorzitter : « Ik stel U voor het ontwerp houdende toekenning van gezinsvergoedingen goed te keuren omdat het misschien in een onvoldoende maar nochtans niet te onderschatten mate, een verbetering betekent van het lot van hen die wij moeten helpen. Men moest toch, in ieder geval, de pensioenen aan de kosten van levensonderhoud aanpassen.

Wij hebben een aanvulling, die in verhouding is met de gezinslasten, verkozen boven een algemene verhoging. Zulks kost minder aan de Schatkist en is doeltreffender voor de begunstigden. »

Verbod van cumulatie in alle gevallen zou niet alleen betekenen dat men op een verworven recht terugkomt, maar ook dat men diegenen ervan berooft aan wie het toegekend werd in een geest van verdelende rechtvaardigheid en met volle kennis van zaken. Er bestaat geen enkel daarop gelijkend of gelijkkluidend precedent in gans de Belgische sociale wetgeving !

b) De toekenning van een gezinstoeslag op het pensioen is een maatregel die ten volle beantwoordt aan de huidige sociale tendens. De sociale wetteksten, die voordelen toekennen welke verschillend zijn volgens de gezinslasten, zijn talrijk.

c) Artikel 60 van de gecoördineerde wetten op de gezinsbijslag neemt uitzonderingen aan op de regel van het verbod van cumulatie, met name in een geval dat gelijkaardig is aan dat waarvan sprake is, zijnde de pensioentoeslagen voor kinderen, toegekend aan oorlogsinvaliden en -weduwen. Het geldt inderdaad een geval dat daarmede goed kan vergeleken worden want, en dit is slechts een voorbeeld, de heer Minister Franck verklaarde in de Memorie van Toelichting van de wet van 12 maart 1923 : « De in Afrika verleende diensten worden in zekeren zin met de oorlogsdiensten gelijkgesteld. »

d) De toestand van de gewezen ambtenaren, die uit hun ambt ontheven waren ingevolge lichamelijke ongeschiktheid, is sindsdien merklijk verergerd.

Ingevolge hun invaliditeit, die voor hen bijzondere moeilijkheden schept tot het bekomen van een betrekking, en de ouderdomsgrens die zij vaak overschreden hebben, voorzag het regentsbesluit van 3 mei 1948, genomen in uitvoering van artikel 19, van het statuut van het Rijkspersoneel, in een bijzondere mogelijkheid tot opnemning in de kaders van het Belgisch bestuur. Wat nu de toegang betreft tot de eerste categorie van de Rijksambtenaren, werd dit besluit gewijzigd bij koninklijk besluit van 16 februari 1961 en wel op zulkdanige wijze dat het nog slechts toepasselijk is voor de benoemingen tot de graden van hogere ambtenaren.

Bovendien werd de arbeidsmarkt oververzadigd door de massale aankomst van ambtenaren uit Afrika, wier loopbaan, ingevolge de gebeurtenissen, werd stopgezet.

Het wetsvoorstel dat ik de eer heb in te dienen heeft ten doel de sociale ongelijkheden te vermijden, waarbij men zich tevens ervan onthoudt de minst bevoordeelden te beroven van de magere compensaties die hun werden verleend. Te dien einde sluit het van het verbod van cumulatie uit, de gezinsvergoedingen, die toegekend waren als aanvulling van een invaliditeitspensioen dat lager is dan het voor de invaliditeitsgraad en de duur van de gepresteerde diensten, die als referentie aangenomen werden in de wetgeving die deze renten toekent, bepaalde minimum (thans 55.000 frank per jaar)..

A. SAINTRAINT.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

L'article 26 de la loi du 27 juillet 1961 portant certaines mesures en faveur du personnel d'Afrique, est complété par la disposition suivante qui en forme le quatrième alinéa :

« Ne tombent pas sous l'application de l'alinéa 1^{er}, les indemnités familiales octroyées en complément d'une pension d'invalidité égale ou inférieure à celle dont le taux a été fixé par les articles 5 et 8 du décret du 27 juin 1955 sur la revalorisation et la mobilité des pensions civiques et coloniales. »

8 décembre 1961.

WETSVOORSTEL

Enig artikel.

Artikel 26 van de wet van 27 juli 1961 houdende sommige maatregelen ten gunste van het personeel van Afrika, wordt aangevuld met volgende bepaling, die er het vierde lid van uitmaakt :

« Vallen niet onder toepassing van § 1, de gezinsbijslag die toegekend wordt als aanvulling van een invaliditeitspensioen dat gelijk of lager is dan dat waarvan het bedrag bepaald is in de artikelen 5 en 8 van het decreet van 27 juni 1955 betreffende de herwaardering en de mobiliteit van de burgerlijke en koloniale pensioenen. »

par la disposition suivante qui en forme le quatrième alinéa.

A. SAINTRAINT.