L.142/2

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 11e Januari 1949, door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet houdende toelating om herziening van de dienstpensioenen en van de rechten op dergelijk pensioen voor de militairen die vanaf de 25e Augustus 1939 opnieuw dienst genomen hebben, heeft ter zitting van 5 Augustus 1949 het volgend advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 11 janvier 1949, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi autorisant la revision des pensions de retraite pour ancienneté de service et des droits à pareille pension pour les militaires qui ont repris du service à partir du 25 août 1939, a donné en sa séance du 5 août 1949 l'avis suivant:

Het voorontwerp van wet strekt ertoe om, overeenkomstig modaliteiten welke het bepaalt, de herziening toe te staan van de rustpensioenen toegekend wegens diensttijd aan de militairen van elke rang, die vóór 25 Augustus 1939 op rust werden gesteld en die op deze datum of later opnieuw dienst hebben genomen in het leger.

Een besluit van de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën, dat tot 15 Augusuts 1946 vah kracht is gebleven ingevolge het besluit van de Regent van 12 Februari 1946, genomen ter uitvoering van de artikelen 3 en 4 van de besluitwet van 5 Mei 1944 betreffende de besluiten genomen en de andere bestuursdaden verricht, tijdens de vijandelijke bezetting, door de secretarissen-generaal en door hen die deze bevoegdheden hebben uitgeoefend, had reeds op 5 September 1941 het recht op zulk een herziening verleend aan de militairen van alle graden, die ter gelegenheid van de mobilisatie of van de oorlog van 1940 weder onder de wapens waren geroepen.

Voorts hebben ook de wetten op de militaire pensioenen, samengeordend door het koninklijk besluit van 11 Augustus 1923, de herziening toegelaten van de pensioenen wegens diensttijd, welke waren toegekend aan de oudstrijders van de oorlog 1914-1918.

Evenals in het besluit van 5 September 1941 laat men zich in het voorontwerp leiden door de na de oorlog 1914-1918 getroffen regeling, zonder dat deze laatste evenwel zonder meer toepasselijk is gemaakt op de daarin bedoelde militairen. Het stelt nieuwe bepalingen in de plaats van die, welke thans de artikelen 45 en 46 van de samengeordende wetten op de militaire pensioenen vormen.

.../...

Zulk een werkwijze is slechts voor critiek te vrijwaren, indien de artikelen 45 en 46 geen aanleiding meer kunnen geven tot herzieningen en indien alle herzieningen, waartoe zij aanleiding hebben gegeven, zijn doorgevoerd.

De samengeordende wetten op de militaire pensioenen kenden de oudstrijders van de oorlog 1914-1918 een werkelijk recht op herziening van hun pensioen wegens dienstijd toe.

Het voorontwerp, zoals overigens het besluit van 5 September 1941, schijnt dezelfde draagwijdte te hebben. Dit volgt evenwel niet uitdrukkelijk uit artikel 1 van het voorontwerp, dat luidt als volgt:

"Het dienstpensioen van de militairen van elke rang, die van af 25 Augustus 1939 opnieuw dienst genomen hebben, kan, op verzoek van de betrokkene, overeenkomstig onderstaande regelen herzien worden .....".

Het voorontwerp strekt er toe, zoals het dit behoort te doen, alle militairen waarop het toepasselijk is, aan eenzelfde regime te onderwerpen en hun dezelfde voordelen toe te kennen. Het kan dit doel echter niet bereiken omdat de bepalingen welke het behelst niet overeenstemmen met die van het besluit van 5 September 1941 dat terzake toegepast werd van 1 Juli 1941 tot 15 Augustus 1946 en waarvan de uitwerking is gehandhaafd tot 31 December 1945.

Zo zouden de militairen, op wie slechts het regime van het voorontwerp zou worden toegepast, de wederoproepingen in vredestijd kunnen doen gelden voor het herzien van hun pensioen, terwijl de militairen, die zich op de bepalingen van het besluit van 9 September 1941 hebben kunnen beroepen, dat voordeel blijkbaar niet hebben kunnen genieten.

.../...

Het besluit van 9 September 1941 behield het voordeel van de herziening van het pensioen voor aan degenen die na 9 Mei 1940 in krijgsgevangenschap gewerkt en hield daarbij rekening met de graad van de militair op het ogenblik waarop hij naar zijn haardstede werd teruggestuurd. Het voorontwerp verleent dit voordeel aan alle militairen, zodra zij zes maanden de aan de graad verbonden wedde hebben ontvangen.

In het regime van het besluit van 5 September 1941 hadden de herzieningen nu eens op 1 Juli 1941 uitwerking, indien de aanvragen vóór 1 December 1941 waren ingediend, dan weer op de dag waarop de militairen naar hun haardstede werden teruggestuurd, een andere maal op de 1ste der maand na de indiening van de aanvraag om herziening.

Luidens het voorontwerp hebben de "aanvragen om herziening" uitwerking de 1ste der maand die volgt op de datum van hun indiening. Zij gaan echter in de 1ste der maand na de terugkeer van de militair in zijn haardstede, zonder verder te mogen teruggaan dan tot 1 Januari 1946, indien de aanvraag "op het Algemeen Bestuur der Pensioenen toekomt vóór de afloop van de drie maanden te rekenen van af de datum van de bekendmaking van de wet".

Het besluit van 5 September 1941 bepaalde in het laatste lid van zijn enig artikel dat de reserve-officieren en de militairen van lagere rang, die ter gelegenheid van de mobilisatie wederopgeroepen werden, een invaliditeitspensioen en, eventueel, een pensioen wegens diensttijd kunnen bekomen, zo zij tien jaar wezenlijke en werkelijke dienst hebben en aangetast bevonden worden door een ongeneeslijke ziekte of een ongeneeslijk lichaamsgebrek, welke door de dienst tijdens de mobilisatie opgedaan werden of verergerden, en tot definitieve vrijstelling leidden.

In het voorontwerp wordt over die militairen niets gezegd. Daaruit vloeit voort dat de militairen van die categorie volgens het voorontwerp geen recht hebben op een invali-

.../...

diteitspensioen of op een pensioen wegens diensttijd.

Wat betreft de militairen van die categorie, die krachtens het besluit van 5 September 1941 een van de daarin bepaalde pensioenen hebben verkregen, wordt in het voorontwerp niet gezegd of zij het al dan niet zullen behouden.

Uit de zeer algemene bewoordingen van artikel 2 van het voorontwerp, geïnterpreteerd aan de hand van de evenwel weinig explicieite zin der memorie van toelichting: " Niet allen zullen de destijds gedane herziening of het verleend pensioen door de nieuwe bepalingen zien bevestigen", schijnt men te kunnen afleiden dat die militairen het genot van het ter uitvoering van het besluit van 5 September 1941 toegekende of herziene pensioen zullen verliezen zodra de nieuwe wet in werking treedt en dat zij slechts die bedragen zullen mogen behouden, welke tot op die datum werkelijk werden uitgekeerd.

Deze voorbeelden, welke de ontleding van de bepalingen van het voorontwerp aan de hand gedaan heeft, bewijzen voldoende dat het voorontwerp, zoals het is opgevat, tot gevolg zou hebben dat voor burgers, die wat hun rechtsgrond betreft in een zelfde toestand verkeren, een verschillend regime en verschillende voordelen zouden gelden al naar gelang van de datum waarop zij naar hun haardstede werden teruggestuurd of waarop zij hun aanvraag om pensioen of om herziening van pensioen hebben ingediend.

Zulke bepalingen zijn strijdig met het grondwettelijk beginsel dat de gelijkheid der Belgen voor de wet huldigt.

Voormelde bezwaren zouden wegvallen indien in het voorontwerp de bepalingen van het besluit van de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën van 5 September 1941 werden overgenomen. Dit zou juridisch des te natuurlijker zijn daar de bepalingen van dit oorspronkelijk uiteraard tijdelijk besluit uitdrukkelijk tot 15 Augustus 1946 zijn gehandhaafd en bijgevolg in de wetgeving zijn opgenomen.

Mocht het, om redenen waarover de Raad van State niet te oordelen heeft, niet gepast zijn die bepalingen in de nieuwe wet op te nemen, dan zou er tenminste moeten voor gezorgd worden dat de wet op zulk een datum in werking treedt, dat zij zonder hinder de plaats van de eerste reglementering kan innemen.

In die veronderstelling zou de wet, daar zij op alle belanghebbenden moet worden toegepast, tot gevolg kunnen hebben dat zij afbreuk doet aan sommige rechten, welke krachtens het besluit van 5 September 1941 verworven zijn.

L'avant-projet de loi tend à autoriser, conformément à des modalités qu'il détermine, la revision de la pension de retraite pour ancienneté de service allouée aux militaires de tous rangs admis à la retraite antérieurement au 25 août 1939 et qui, à cette date ou à une date postérieure, ont repris du service à l'armée.

Un arrêté du secrétaire général du Ministère des Finances maintenu en vigueur jusqu'au 15 août 1946 par l'arrêté du Régent du 15 février 1946, pris en exécution des articles 3 et 4 de l'arrêté-loi du 5 mai 1944 relatif aux arrêtés pris et aux autres actes administratifs accomplis durant l'occupation ennemie par les secrétaires généraux et par ceux qui ont exercé leurs fonctions, a, en date du 5 septembre 1941, déjà conféré un droit à une telle revision aux militaires de tous grades rappelés sous les armes à l'occasion de la mobilisation ou de la guerre de 1940.

Les lois sur les pensions militaires, coordonnées par l'arrêté royal du 11 août 1923, ont, d'autre part, autorisé la revision des pensions d'ancienneté auxquelles avaient été admis les anciens combattants de la guerre 1914-1918.

Comme l'arrêté du 5 septembre 1941, l'avant-projet s'inspire des dispositions prises après la guerre de 1914-1918, sans toutefois rendre celles-ci applicables telles quelles aux militaires qu'il vise. Il insère de nouvelles dispositions dans les lois coordonnées sur les pensions militaires en les substituant à celles constituant actuellement les articles 45 et 46.

Cette marière de procéder n'est à l'abri de critiques que si les articles 45 et 46 ne peuvent plus donner lieu à des revisions et si toutes les revisions auxquelles ils ont pu donner ouverture ont été effectuées.

../..

Les lois coordonnées sur les pensions militaires conféraient aux anciens combattants de la guerre 1914-1918 un véritable droit à la revision de leur pension d'ancienneté.

L'avant-projet, comme d'ailleurs l'arrêté du 5 septembre 1941, semble avoir la même portée. Cela ne résulte toutefois pas expressément de l'article 1er de l'avant-projet qui est libellé en ces termes :

" La pension pour ancienneté de service des militaires de tout rang, qui ont repris du service à partir du 25 août 1939, peut sur demande de l'intéressé être revisée conformément aux règles ci-après....".

L'avant-projet tend, comme il le doit, à soumettre à un régime identique tous les militaires qu'il vise et à leur conférer les mêmes avantages. Il ne pourra cependant atteindre ce but parce que les dispositions qu'il comporte ne concordent pas avec celles de l'arrêté du 5 septembre 1941 qui a régi la matière du 1er juillet 1941 au 15 août 1946, et dont les effets sont maintenus jusqu'au 31 décembre 1945.

C'est ainsi que les militaires qui ne bénéficieraient que du régime de l'avant-projet pourraient faire valoir pour la revision de leur pension les rappels effectués en temps de paix, alors que les militaires qui ont pu invoquer les dispositions de l'arrêté du 9 sep tembre 1941 n'ont pu, semble-t-il, jouir de cet avantage.

L'arrêté du 9 septembre 1941 réservait le bénéfice de la revision de la pension en tenant compte du grade dont le militaire était titulaire lors du renvoi dans ses foyers, à ceux qui avaient été en service postérieurement au 9 mai 1940. L'avant-projet octroie cet avantage à tous les militaires dès le moment où ils ont perçu pendant six mois le traitement afférent au grade.

Sous le régime de l'arrêté du 5 septembre 1941, les revisions sortaient leurs effets, tantôt le 1er juillet 1941, si les demandes avaient été introduites antérieure-

../..

ment au ler décembre 1941, tantôt le jour du renvoi des militaires dans leurs foyers, tantôt le ler du mois suivant l'introduction de la demande de revision.

L'avant-projet dispose que les "demandes de revision" ont effet au ler du mois qui suit la date de leur introduction. Toutefois, elles prennent cours le ler du mois qui suit la rentrée du militaire dans ses foyers, sans pouvoir remonter au-delà du ler janvier 1940, si la demande "parvient à l'Administration générale des pensions avant l'expiration des trois mois prenant cours à la date de la publication de la loi."

L'arrêté du 5 septembre 1941 prévoyait au dernier alinéa de son article unique que les officiers de réserve et les militaires de rang subalterne qui ont été rappelés à l'occasion de la mobilisation pourront obtenir une pension d'invalidité et, éventuellement une pension d'ancienneté, s'ils comptent dix ans de services réels et effectifs et sont reconnus atteints d'une maladie ou infirmité incurable contractée ou aggravée par le fait du service accompli au cours de la mobilisation et entraînant l'exemption définitive.

L'avant-projet ne fait aucune mention de ces militaires. Il en résulte que les militaires de cette catégorie ne trouvent dans l'avant-projet aucun droit à pension d'invalidité ou d'ancienneté.

Quant aux militaires de cette catégorie qui ont acquis, sous l'empire de l'arrêté du 5 septembre 1941 une des pensions prévues, l'avant-projet omet de dire s'ils la conserveront ou non.

Il paraît résulter des termes très généraux de l'article 2 de l'avant-projet, interprétés à la lumière de la phrase toutefois peu explicite de l'exposé des motifs: "Tous ne verront pas confirmer par les dispositions nouvelles la revision effectuée ou la pension accordée naguèr

../..

que ces militaires perdront le bénéfice de la pension octroyée ou revisée en exécution de l'arrêté du 5 septembre 1941 dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et ne seront admis à conserver que les sommes effectivement payées à cette date.

Ces quelques exemples, tirés de l'analyse des dispositions de l'avant-projet, suffisent à démontrer que, tel qu'il est conçu, l'avant-projet aurait pour conséquence de soumettre des citoyens se trouvant dans une situation identique quant à leur titre, à un régime et à des avantages différents suivant la date de leur renvoi dans leurs foyers ou de leur demande de pension ou de revision de pension.

De telles dispositions vont à l'encontre du principe constitutionnel consacrant l'égalité des Belges devant la loi.

Les inconvénients relevés ci-dessus disparaîtraient si l'avant-projet reprenait les dispositions de l'arrêté du secrétaire général du Ministère des Finances du 5 septembre 1941. Ce serait, du point de vue juridique, d'autant plus naturel que les dispositions de cet arrêté essentiellement précaire à son origine ont été expressément maintenues en vigueur jusqu'au 15 août 1946 et sont, partant, entrées dans la législation.

Si, pour des raisons qui échappent à l'appréciation du Conseil d'Etat, il ne convenait pas de reprendre ces dispositions dans la loi nouvelle, au moins serait-il nécessaire de prévoir que la loi sortira ses effets à une date telle qu'elle puisse se substituer harmonieusement à la réglementation première.

Dans cette hypothèse, la loi devant s'appliquer à tous les intéressés, pourrait avoir pour effet de porter atteinte à certains droits acquis en vertu de l'arrêté-loi du 5 septembre 1941.

Waren aanwezig: Etaient présents:

De Heren: F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter
Messieurs: conseiller d'Etat, président

D. DECLEIRE, raadsheren van State
H. BUCH, conseillers d'Etat

E. VAN DIEVOET, bijzitters van de afdeling wetgeving
P. COART-FRESART, assesseurs de la section de législation

J. CYPRES, adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. LEPAGE.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.LEPAGE.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,