

BELGISCHE SENAAT

VERGADERING VAN 31 OCTOBER 1928

Verslag uit naam der Commissie voor Landsverdediging, belast met het onderzoek van het Wetsontwerp waarbij aan de in actieven dienst gebleven militairen oorlogsinvaliden het voordeel van de extra-dienstjaren wordt verleend voorzien bij de wetten van 3 Augustus 1919 en van 21 Juli 1924.

(Zie n^{rs} 129, 210 en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergaderingen van 13 en 14 Juni 1928.)

Aanwezig : de heeren LEKEU, voorzitter; Ridder BEHAGHEL DE BUEREN, CALONNE, DAMAS, Graaf DE BROUCHOVEN DE BERGEYCK, DERBAIX, DEVAELE, DIRIKEN, Burggraaf DU BUS DE WARNAFFE, HUISMAN VAN DEN NEST en PIERLOT, verslaggever.

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

De wet van 3 Augustus 1919, die de dienstherovating voor de gemobiliseerde Belgen in de openbare ambten en betrekkingen verzekert, bepaalt in haar eerste artikel dat de ambtenaren, bedienden en aangestelden van den Staat en de openbare besturen, die eervol tijdens den oorlog bij het leger gediend hebben, in hunnen graad en hunne betrekking moeten hersteld worden, zoodra zij gedemobiliseerd zijn.

Verder luidt het artikel dat, wat aangaat de bevorderingen en de wedden loonsverhoogingen, hun de duur van hunne aanwezigheid onder de wapens als dienstdijd wordt aangerekend.

De wet van 21 Juli 1924 welke die van 3 Augustus 1919 wijzigt en aanvult, breidt dezen regel uit zoowel ten aanzien van de betrokken categorieën als van de verhouding volgens dewelke de oorlogsdiensten worden aangerekend.

In haar artikel 13 bepaalt zij dat extra-dienstjaren worden toegekend aan de oorlogsinvaliden die betrekkingen bekleeden bij den Staat of in inrichtin-

gen onder toezicht of waarborg van den Staat.

Is de invalide in dienst getreden vóór den oorlog, dan telt zijn tijd onder de wapens, tusschen 31 Juli 1914 en 11 November 1918, dubbel (*littera a van artikel 13*).

Is hij onder den oorlog of na de wapenstilstand in dienst getreden, mits hetzij vóór de afkondiging der wet, dan wordt hem zijn tijd onder de wapens tusschen 31 Juli 1914 en 11 November 1918, aangerekend (*littera b en c*).

Dezelfde extra-dienstjaren worden toegekend aan de politieke gevangenen en aan de weggevoerden wier invaliditeit door rechtbanken voor oorlogsschade werd vastgesteld.

Met den tijd onder de wapens gedurende den veldtocht doorgebracht wordt diegene gelijkgesteld dien de invalide in beschikbaarheid heeft doorgemaakt, wegens lichaamsgebrek of ziekte, of in gevangenschap, als politieke gevangene of als weggevoerde.

*
* *

Het voordeel van artikel 13 der wet van 21 Juli 1924 werd in de praktijk niet toegekend aan de invalide militairen die in actieven dienst zijn gebleven.

Terecht mag men zich afvragen of deze uitsluiting in de bedoeling van den wetgever ligt. De wet van 1919 en die van 1924 die haar kwam verruimen, slaan in hare meeste artikelen enkel op de burgerlijke ambtenaren en bedienden. Over het algemeen kan men er zich de toepassing niet van voorstellen op de gedemobiliseerden die hunne militaire loopbaan na den oorlog voortzetten. Het ware overbodig geweest in een wet te bepalen dat de oorlogsdiensten hun zullen worden aangerekend, daar deze regel geen uitzondering voor hen is en de bestaande bepalingen volstaan.

Doch van het oogenblik dat de wetgever besloot de oorlogsdiensten van de invaliden dubbel aan te rekenen, bestond er geen reden om dit voordeel niet uit te breiden tot degene die in actieven dienst waren gebleven, zoowel als tot degenen die deel uitmaken van het personeel der hoofdbesturen.

Waarschijnlijk was dit de bedoeling van de Kamers bij de stemming over artikel 13 der wet van 21 Juli 1924. Zoo het vraagstuk niet uitdrukkelijk werd opgelost in den loop der voorbereidende werkzaamheden dan ligt dit aan het feit dat allicht niemand eraan gedacht had dat het rijzen kon.

Wat er ook van zij, het ware te betreuren dat de invaliden bij het leger minder goed werden behandeld als bij de burgerlijke besturen.

Het zou niet opgaan dat men, in het zelfde kantoor van het Departement van Landsverdediging, naast elkaar twee invaliden zou zien werken die beiden den ganschen oorlog hebben meegemaakt en waarvan de eene, uit dien hoofde op extra-dienstjaren aanspraak zou kunnen maken omdat hij, na het verlaten van het leger, zijn bediening voortzet als burgerlijk amb-

tenaar, terwijl de andere daarvan verstoken zou blijven omdat hij nog steeds het uniform draagt.

Om die ongelijkheid te verhelpen moet de Senaat uitspraak doen over het hem voorgelegde wetsontwerp.

*
* *

De lezing van het ontwerp lokt een dubbele opmerking uit.

Eerst en vooral de titel.

In strijd met wat daarin aangegeven is heeft de nieuwe wet niet voor gevolg aan de invaliden in actieven dienst het voordeel te verleenen van de extra-dienstjaren voorzien bij de wet van 3 Augustus 1919, doch alleen van de extra-dienstjaren voorzien bij de wet van 21 Juli 1924. De reden daarvan is dat, zooals hooger werd gezegd, al de militairen, zij wezen al of niet invalide, van stonden aan, bij de berekening van hunne jaren dienst, zich den duur van hunne oorlogsdiensten zien aanrekenen, zoowel en met meer reden nog als dien van hunne diensten in vreedstijd. De voorgestelde bepaling laat enkel haar uitwerking voelen in zooverre zij aan militaire invaliden het voordeel toekent van een fictief aantal dienstjaren dat hooger is dan de werkelijke duur der bewezen diensten.

Het is dus enkel littera *a* van artikel 13 der wet van 21 Juli 1924 waarvan het voordeel moet worden uitgebreid tot de invaliden in actieven dienst.

Zonder practisch bezwaar echter kan de titel behouden blijven. Ook stelt uwe Commissie zijne wijziging niet voor, te meer daar het indienen van een amendement de verzending naar de Kamer voor gevolg zou hebben.

De tweede opmerking heeft voor doel de strekking van het eenig artikel van het ontwerp te onderstrepen.

Het bepaalt dat de aanwezigheidsduur onder de wapens gedurende den veldtocht dubbel aangerekend wordt aan den invalide in actieven dienst, zonder dat een onderscheid moet worden ge-

maakt of deze vóór 1 Augustus 1914 of later onder de wapens is gekomen.

Had de besproken wet dit onderscheid overgenomen uit artikel 13 der wet van 1924, dan is het duidelijk dat daaruit geen voordeel ware gesproken voor de belanghebbenden die militaire diensten van vóór den veldtocht 1914-1918 konden doen gelden. Vóór als na het van kracht worden der nieuwe wet, wordt de tijd onder de wapens gedurende den oorlog slechts aangerekend voor zijn werkelijken duur.

* *

Het ontwerp heeft enkel voor doel tot een categorie gedemobiliseerden die dit voordeel nog niet genoten, het stelsel uit te breiden van de extra-dienstjaren dat reeds bestond voor hunne gewezen wapenbroeders.

Op straf buiten het kader van de wet te treden, kan er geen sprake zijn eenige wijziging toe te brengen aan het begrip der extra-dienstjaren zooals de wetgever van 1924 het heeft opgevat, noch aan de vereischen waarvan het tegenwoordige stelsel die dienstjaren afhankelijk maakt.

Het blijkt duidelijk uit de behandeling van de wet in 1924 dat de extra-dienstjaren enkel geldelijk voordeel bezorgen in verhouding, volgens de organieke regelen, tot den duur van de diensten. Deze extra-dienstjaren geven geen recht op bevorderingen in graad, zelfs wanneer de bevordering volgens de dienstjaren plaats heeft. Daarentegen hebben zij, binnen de aangegeven grenzen, dezelfde uitwerking als de werkelijke dienstjaren, hetzij voor de bepaling van de wedden of loonen, van den bijslag, of van het pensioen van den belanghebbende of zijne naastbestaanden. Het eenig artikel weliswaar spreekt *in terminis* enkel over « wedden » doch dit woord slaat gewis op al de aan de belanghebbenden verschuldigde bezoldigingen; wat de pensioenen betreft, hun bedrag hangt af van dit van de laatste wedde en dus zijn daarop, onrechtstreeks althans, de extra-dienstjaren van invloed.

Daar onzekerheid bestaat omtrent de wijze waarop artikel 13 der wet van 1924 moet worden opgevat, zoo was de Commissie van meening dat haar dit niet onverschillig moest laten.

* *
* *

Hieronder geven wij een beknopt overzicht van de geschillen die de toepassing der wet van 1924 heeft doen rijzen; het aan den Senaat voorgelegde ontwerp zal stellig nieuwe olie op het vuur gooien indien de betwiste vraagstukken niet worden opgelost.

1° *Weigering der vergoedingen aan de ambtenaren en officieren die een bepaalden graad hebben bereikt.*

De onderrichtingen van den Minister van Binnenlandsche Zaken verschenen in de *Moniteur* van 30 April 1925 bepalen dat de extra-dienstjaren ophouden te worden aangerekend wanneer de titularis, welk ook zijn graad zij, een vaste wedde van 16,500 frank trekt. Dit maximum werd voorloopig opgevoerd tot 37,500 frank. Het voornemen bestaat het nog op te voeren om het in verhouding te brengen tot de tegenwoordige weddecijfers. (Antwoord op de vraag van den heer Pierco, *Bulletijn* 1927-1928, n° 51). Vermoedelijk zal het worden bepaald op 44,000 frank; deze verschillende bedragen stemmen volgens de tijdstippen overeen met den toestand van een bureeloverste. Het gevolg daarvan is dat de extra-dienstjaren zullen geweigerd worden aan den invaliden ambtenaar vanaf den graad van onderbestuurder.

Indien men tot de militairen uitbreidt wat geldt voor de invaliden bij de burgerlijke besturen, dan zal het voordeel van de bij het ontwerp voorziene extra-dienstjaren worden beperkt tot de militairen van lageren rang en tot de officieren tot en met den graad van kapitein-commandant.

Deze beperkingen lokken in de betrokken middens levendig verzet uit; men doet opmerken dat zij in strijd zijn met den tekst van artikel 13 der wet

van 1924, dat geen onderscheid maakt wat betreft het bedrag van de wedde door den invalide getrokken en dat, in de algemeenheid zijner bewoordingen, dit voordeel overschillig toekent aan al de titularissen van betrekkingen van den Staat of van de besturen onder toezicht van den Staat, zonder onderscheid, welke de graad van den belanghebbende ook zij.

Zij zijn evenveel in strijd met den tekst van het ontwerp zelve, zooals hij, zonder commentaar, door de Kamer werd goedgekeurd. Volgens het eenig artikel, wordt de tijd onder de wapens, tusschen 31 Juli 1914 en 11 November 1918 doorgebracht, dubbel aangerekend voor de vaststelling der wedden « van de officieren en militairen van lageren rang », die oorlogsinvaliden zijn. Edoch, de officieren en militairen van lageren rang omvatten, volgens de beteekenis van deze uitdrukking in de bestuurstaal, al degenen die tot het leger behoren welke hun graad zij : het woord « officier » slaat op al de graden van de hiërarchie vanaf den luitenant-generaal tot den onderluitenant : de uitdrukking « militairen van lageren rang » komt in tegenstelling met de vorige en slaat op al de militairen die geen rang van officier hebben, dat wil zeggen de onder-officieren, korporaals of brigadiers en soldaten.

Niets, in de voorbereidende werkzaamheden tot de wet van 1924, noch in het ontwerp dat thans wordt onderzocht, spreekt de algemeene beteekenis van den tekst tegen.

Van hunnen kant houden de voorstanders der beperkende interpretatie staande dat de beambten die hooger aangegeven maxima bereiken « buiten de voorwaarden komen te staan die, in de bedoeling van den wetgever, het toekennen van buitengewone voordeelen wettigden. » (*Onderrichtingen van 30 April 1925.*) De reden daarvan zou zijn dat, door het feit dat hij tot den graad van onderbestuurder of tot elken gelijkwaardigen graad is opgeklommen, de invalide bewezen heeft dat zijn

lichaamsgebreken in niets zijn loopbaan hebben belemmerd en dat hij geen geldelijk verlies heeft geleden dat extra-dientsjaren zou wettigen.

Welke waarde het argument ook hebbe, antwoorden de belanghebbenden, blijkt het niet ontvankelijk, want het oefent critiek uit op de wet en het wil, onder voorwendsel van leemten, er uitzonderingen in lasschen, die alleen de wetgever daarin mocht voorzien.

De tot nog toe gevolgde practijk en die men wil uitbreiden tot de invaliden die onder toepassing van de nieuwe bepalingen gaan vallen, is evenmin goed te praten onder opzicht van opportuniteit als van wettelijkheid.

Het is niet juist dat elk invalide, die een bepaalden graad in de bestuurs-hiërarchie of bij het leger bekleedt, geen stoffelijke schade ondervindt uit hoofde van zijn lichaamsgebreken. Zonder deze laatste zou hij het misschien nog verder hebben gebracht, zijn loopbaan ware langer geweest ; hij zou langer hebben genoten van de stoffelijke voordeelen van den actieven dienst en zijn pensioen ware in verhouding hooger geweest.

Het is uiterst kiesch na te gaan, in elk bijzonder geval, hoe groot de schade is door den invalide geleden. Het is juist wegens deze moeilijkheid en wegens het gevaar voor willekeur dat de wetgever aan de vergoedingen door hem aan den invalide verleend een forfaitair karakter heeft willen geven, het gelde het pensioen of andere vergoedingen, zooals onder meer de extradienstjaren. Van het oogenblik dat men zich aan het forfaitair stelsel houdt, moet men het aannemen met al zijn gevolgen en niet willen nagaan of, in een of andere omstandigheid, de schadeloosstelling niet verder strekt dan de geleden schade. Men mag er overigens zeker van zijn dat deze veronderstelling zich zelden voordoet en dat, in de meeste gevallen, de invaliden bij lange niet, onder welken vorm ook, de vergoedingen hebben ontvangen die elk geldverlies goedmaken, zonder te spreken van de zede-

lijke schade die door niets kan worden goed gemaakt.

2° *Beperking der vergoedingen tot de maximumwedde in iederen graad :*

De invaliden, titularissen van betrekkingen, achten ook in strijd met de wet van 1924 den regel aangenomen in sommige ministerieele departementen, volgens denwelke de extra-dienstjaren niet meer worden verleend wanneer de belanghebbende de maximumwedde ontvangt die voor zijn graad is voorzien.

Hier moet men toegeven dat de praktijk, op het eerste zicht, zich schijnt op den tekst van de wet te kunnen beroepen. De extra-dienstjaren, zeggen de voorstanders van deze beperking, zijn op stuk van zaken niets anders dan een fictieve verhoging van het aantal werkelijke dienstjaren. Bijgevolg, wanneer een ambtenaar of een bediende de maximum-wedde heeft bereikt waarop hij aanspraak kan maken wegens zijn werkelijke diensten, welke ook hun duurweze, dan blijft elke werkelijke of fictieve verhoging van dienstjaren zonder uitwerking en zijn extra-dienstjaren overbodig.

Dit is een spitsvondige verklaring, zeggen de belanghebbenden, doch zij is het gevolg van een misbruik van den letterlijken zin en vertolkt verkeerd de bedoeling van den wetgever.

Gesteld, bij voorbeeld, een klerk-opsteller der 1^{ste} klasse bij het Ministerie van Binnenlandsche Zaken, die vóór den oorlog in dienst trad, twee jaar oorlog meemaakte en invalide is. Volgens de organieke regelen die voor zijn toestand gelden (K. B. van 16 December 1927), zou hij in die graad moeten aanvangen met een wedde van 19,000 frank, twee tweejaarlijksche verhoogingen van 1,500 frank ontvangen en aldus na tien jaar graad komen tot het maximum van 26,000 frank.

Uit hoofde van zijn extra-dienstjaren zal deze bediende in den graad aanvangen met een wedde van 22,000 frank en vier jaar vroeger dan zijn niet-invalide collegas het cijfer van 26,000 frank

bereiken. Vanaf dit oogenblik houdt men op, volgens de thans geldende praktijk, rekening te houden met zijn hoedanigheid van invalide en geniet hij dezelfde wedde als de niet bevoorrechte bedienden van denzelfden rang en met hetzelfde aantal dienstjaren als hij. Zoo hij op dien graad blijft staan, daar zijn bevordering belemmerd wordt door zijn gezondheid of om eenige andere reden, dan zal hij gedurende slechts tien jaar het voordeel der wet van 1924 hebben genoten.

Gesteld echter dat hij tot eersten opsteller worde bevorderd. Deze graad heeft een aanvangwedde van 25,000 fr., twee tweejaarlijksche verhoogingen van 2,000 frank en twee driejaarlijksche van 2,500 frank. De belanghebbende begint dus met 29,000 frank en na zes jaar in de plaats van 10 komt hij tot het maximum van 34,000 frank. Op dat oogenblik zal hij het voordeel der extra-dienstjaren gedurende twintig jaar hebben genoten. Van dat oogenblik houdt dit voordeel op tenzij een nieuwe bevordering het weer tijdelijk van kracht kome maken.

Het kon niet in de bedoeling liggen van de opstellers der wet van 1924 dit al te vernuftige stelsel van wisselende extra-dienstjaren uit te denken, dat vooral ten goede komt aan de invaliden wier bevordering het minste gevaar loopt. De wetgever wilde aan elken invaliden bediende een bestendig voordeel waarborgen tegenover zijne collegas die gelijke titels hadden, zoodat, tusschen hem en hen, een verschil van wedde zou bestaan dat, gedurende zijn geheele loopbaan, een bijna vaste verhouding zou vertegenwoordigen.

Er blijft echter een bezwaar : hoe in de praktijk de bedoeling van den wetgever te verwezenlijken, wanneer het voorziene maximum van de wedde is bereikt en elke aanduiding ontbreekt omtrent het voordeel dat aan den invalide moet worden toegekend?

Het vraagstuk, zeggen de invaliden verder, is niet onoplosbaar.

Daar de wetsbepaling die de extra-dienstjaren instelt in geen geval zonder uitwerking blijven mag, zoo dienen de *bestuursregelen* te worden aangevuld om hen met de wet overeen te brengen.

De onderrichtingen van den Minister van Binnenlandsche Zaken dd. 30 April 1925, gaven richtsnoeren aan, waar van de beteekenis wordt toegelicht door onderstaand voorbeeld :

Gesteld een klerk-opsteller der eerste klasse die, zooals wij daareven hebben ondersteld, recht heeft op vier extra-dienstjaren. Zijn normale loopbaan bedraagt een maximum-wedde van 26,000 frank. De laatste driejaarlijkse verhooging bedraagt 2,000 frank. Wanneer de belanghebbende drie jaar dienst heeft met 26,000 frank, ontvangt hij een verhooging — de laatste in den

$$\frac{2,000 \times 4}{3} = 2,666 \text{ of}$$

2,750 frank.

Een groep invaliden stelt een stelsel voor dat fel daarop lijkt. De bediende in dit geval heeft recht, in den graad, op een maximum van 26,000 frank en op een minimum van 19,000 frank, wat een verschil maakt van 7,000 frank dat in tien jaar wordt bereikt of, gemiddeld, 700 frank verhooging 's jaars. Als titularis van vier extra-dienstjaren zal de belanghebbende zijn maximum-wedde zien verhoogden van $4 \times 700 = 2,800$ frank en aldus zien opvoeren tot 28,800 frank, cijfer dat, zonder verdere bevordering, niet meer mag worden overschreden.

Beide oplossingen schijnen redelijk en strooken met den geest der wet van 1924.

Na onderzoek van de beide vraagstukken die werden uiteengezet, waren sommige leden der Commissie van meening dat de tekst en de geest, zoowel van het besproken ontwerp als van de wet van 1924, niet toelaten de extra-dienstjaren te weigeren, hetzij vanaf een bepaalden graad, hetzij vanaf een maximum in den graad voorzien.

Andere leden, die van hun sympathie

deden blijken voor de oplossingen verdedigd door de invaliden, titularissen van openbare betrekkingen, waren niet door dezer argumenten overtuigd en hebben hun meening voorbehouden.

De Commissie verkoos het debat niet met een stemming te besluiten doch zij roept op deze moeilijkheden de gansch bijzondere aandacht der Regeering.

*
* *

Tot vereenvoudiging van de berekening bij het bepalen van het bedrag der wedden, hebben sommige besturen gemeend den duur der militaire dienstjaren te mogen aanronden, mits weglating van den diensttijd beneden een semester. Gevolg daarvan is soms een merkkelijk verlies. Dergelijke praktijk moet verdwijnen want zij is in strijd met de wet.

*
* *

Het voordeel van de nieuwe wet moet worden uitgebreid tot de militairen die met verlof zijn in de voorwaarden bepaald bij het Koninklijk besluit van 18 December 1925. Deze verklaring stemt overeen met de in zekeren zin contractueele bepalingen krachtens dewelke de belanghebbenden gemachtigd werden, met het oog op de inkrumping der kaders, hun verlof aan de vragen met tijdelijk behoud van hun heele wedde of een deel daarvan.

De Commissie is eveneens van meening dat de extra-dienstjaren toekomen aan de militairen wier invaliditeit werd erkend, doch wier rechten op pensioen geschorst zijn, door de geldende wetten en verordeningen, tot hun vertrek uit het leger.

*
* *

Bij eenparigheid der aanwezige leden, stelt de Commissie aan den Senaat de goedkeuring van het ontwerp voor.

De Verslaggever, *De Voorzitter,*
 H. PIERLOT. LEKEU.

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 31 OCTOBRE 1928

Rapport de la Commission de la Défense Nationale, chargée de l'examen du Projet de Loi étendant aux militaires invalides de guerre restés au service actif le bénéfice des bonifications d'ancienneté prévues par les lois des 3 août 1919 et 21 juillet 1924.

(Voir les n°s 129, 210 et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 13 et 14 juin 1928.)

Présents : MM. LEKEU, président; le chevalier BEHAGHEL DE BUEREN, CALONNE, DAMAS, le comte DE BROUCHOVEN DE BERGEYCK, DERBAIX, DEWAELE, DIRIKEN, le vicomte DU BUS DE WARNAFFE, HUISMAN VAN DEN NEST, et PIERLOT, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS

La loi du 3 août 1919 assurant la réintégration des Belges mobilisés dans les fonctions et emplois publics stipule, en son article 1^{er}, que les fonctionnaires, employés et agents de l'État et des administrations publiques qui auront servi honorablement dans les rangs de l'armée au cours de la guerre devront être replacés dans leurs grade et emploi dès qu'ils seront démobilisés.

La disposition ajoute que, au point de vue des promotions et augmentations de traitements ou de salaires, la durée de leur présence sous les drapeaux leur sera comptée comme temps de service.

La loi du 21 juillet 1924, modifiant et complétant la loi du 3 août 1919, donne de l'extension à la règle ci-dessus rappelée tant au point de vue des catégories intéressées que quant au taux suivant lequel sont supputés les services de guerre.

Elle décide, en son article 13, que des bonifications d'ancienneté sont accordées aux invalides de guerre occupant des emplois de l'État ou des établisse-

ments sous le contrôle ou la garantie de l'État.

Si l'invalidé est entré en fonctions avant la guerre, son temps de présence sous les drapeaux entre le 31 juillet 1914 et le 11 novembre 1918 comptera double (*littera a de l'art. 13*).

S'il est entré en fonctions pendant la guerre ou après l'armistice, pourvu que ce soit antérieurement à la promulgation de la loi, son temps de présence sous les drapeaux entre le 31 juillet 1914 et le 11 novembre 1918 lui sera compté (*littera b et c*).

Les mêmes bonifications sont accordées aux prisonniers politiques et aux déportés dont l'invalidité a été reconnue par les tribunaux des dommages de guerre.

Au temps passé dans les rangs de l'armée durant la campagne est assimilé celui que l'invalidé a passé soit en disponibilité, à raison de ses infirmités ou maladies, soit en détention, à titre de prisonnier politique, soit en déportation.

* * *

Le bénéfice de l'article 13 de la loi du 21 juillet 1924 n'a pas été, dans la

pratique, accordé aux militaires invalides restés en activité de service.

On peut, à bon droit, se demander si cette exclusion est conforme au vœu du législateur. Sans doute, la loi de 1919 et celle de 1924 qui ne faisait que s'inspirer plus largement des principes déjà consacrés par la première ne concernent, dans la plupart de leurs articles, que les fonctionnaires et agents civils. On ne pourrait même, en général, en concevoir l'application aux démobilisés dont la carrière militaire se poursuit après la guerre. Il eût été inutile de décréter par la voie législative que les services de guerre seront comptés dans la supputation de leur ancienneté, cette règle n'offrant, pour eux, rien d'exceptionnel et les dispositions organiques en vigueur suffisant à l'établir en ce qui les concerne.

Mais, du moment où le législateur décidait de compter au double de la présence réelle des intéressés sous les drapeaux les services de guerre des invalides, il n'existait aucune raison de ne pas étendre cet avantage à ceux d'entr'eux qui sont restés en activité, aussi bien qu'à ceux qui font partie du personnel des administrations civiles.

Il est probable que telle était l'intention des Chambres en votant l'article 13 de la loi du 21 juillet 1924. Si la question n'a pas été explicitement résolue au cours des travaux préparatoires, c'est vraisemblablement parce que personne ne croyait qu'elle dût se poser.

Quoi qu'il en soit, il serait regrettable que les invalides fussent moins bien traités à l'armée que dans les administrations civiles.

Il serait inadmissible que l'on pût voir, travaillant côte à côte, dans le même bureau du département de la Défense Nationale, deux invalides ayant fait toute la guerre et dont l'un jouirait, de ce chef, d'une ancienneté fictive parce que, ayant quitté l'armée, il exerce ses attributions en qualité de fonctionnaire civil, tandis que l'autre

en serait privé parce qu'il continue de porter l'uniforme.

C'est à cette inégalité injustifiée que le projet de loi soumis aux délibérations du Sénat a pour but de mettre un terme.

* * *

La lecture du projet suggère, tout d'abord, une double remarque.

La première vise le titre.

Contrairement à ce qu'il indique, la loi nouvelle n'aura pas pour conséquence d'étendre aux invalides restés en service actif le bénéfice des bonifications d'ancienneté prévues par la loi du 3 août 1919 mais seulement celui des bonifications prévues par la loi du 21 juillet 1924. La raison en est que, comme il a déjà été exposé ci-dessus, tous les militaires, invalides ou non, voient dès à présent compter, dans le calcul de leur ancienneté réelle, la durée de leurs services de guerre, aussi bien et à plus forte raison que celle de leurs services du temps de paix. La disposition projetée n'a d'effet qu'en tant qu'elle accorde aux invalides militaires l'avantage d'une ancienneté fictive supérieure à la durée réelle des services.

C'est donc uniquement le littéra *a* de l'article 13 de la loi du 21 juillet 1924 dont il s'agit d'étendre le bénéfice aux invalides restés en activité.

Cependant, le titre du projet peut être maintenu sans inconvénient d'ordre pratique. Aussi, votre Commission n'en propose-t-elle pas la modification, d'autant plus que le dépôt d'un amendement entraînerait la nécessité du renvoi à la Chambre.

La seconde observation a pour but de souligner la portée de l'article unique du projet.

Il décide que la durée de la présence sous les drapeaux pendant la campagne sera comptée double à l'invalidé resté en activité, sans qu'il y ait lieu de distinguer si celui-ci est entré à l'armée avant le 1^{er} août 1914 ou depuis cette date.

Si la loi en discussion eût emprunté pareille distinction à l'article 13 de la loi de 1924, il est évident qu'elle n'eût apporté aucun avantage à ceux des intéressés qui n'ont pas accompli de services militaires antérieurement à la campagne 1914-1918. Après comme avant la mise en vigueur de la loi nouvelle, le temps de leur présence sous les drapeaux pendant la guerre n'aurait été pris en considération que pour sa durée effective.

* * *

Le projet n'a pour but que d'étendre à une catégorie de démobilisés qui n'en profitaient pas encore le système des bonifications déjà institué en faveur de leurs anciens compagnon d'armes.

Il ne peut être question, sous peine de sortir du cadre de la loi, d'apporter aucune modification à la notion de la bonification d'ancienneté telle que le législateur de 1924 l'a conçue, ni aux conditions auxquelles le régime légal actuel en subordonne l'attribution.

Bornons-nous à rappeler que, ainsi qu'il appert clairement des discussions de la loi de 1924, la bonification ne donne droit qu'aux avantages d'ordre pécuniaire qui dépendent, d'après les règles organiques, de la durée des services. Les bonifications ne peuvent constituer un titre à des promotions de grade, même lorsque l'avancement est déterminé d'après l'ancienneté. Par contre, elles produisent, dans les limites qui viennent d'être indiquées, les mêmes effets que l'ancienneté réelle, qu'il s'agisse de déterminer le chiffre des traitements ou salaires, des allocations accessoires à ces rémunérations ou celui de la pension du bénéficiaire et de ses ayants droit.

L'article unique du projet ne vise, il est vrai, *in terminis*, que les « traitements », mais ce mot désigne, sans aucun doute, toutes les rémunérations dues aux intéressés pendant leur carrière active; quant aux pensions, leur montant est fonction de celui du dernier

traitement et elles seront donc, au moins indirectement, influencées par les bonifications.

D'autre part, des incertitudes s'étant révélées dans la pratique au sujet de la manière dont doit s'entendre l'article 13 de la loi de 1924, votre Commission a estimé ne pouvoir se désintéresser de ces difficultés.

* * *

Nous résumerons ci-dessous les controverses auxquelles a donné lieu l'application de la loi de 1924 et auxquelles le projet soumis au Sénat ne manquera pas d'apporter un aliment nouveau si les questions discutées ne sont pas tranchées.

1° Refus des bonifications aux fonctionnaires et officiers ayant atteint un grade déterminé.

Les instructions de M. le Ministre de l'Intérieur publiées au *Moniteur* du 30 avril 1925 prescrivent que les bonifications cesseront d'être appliquées lorsque le titulaire, quel que soit son grade, aura atteint le traitement fixe de 16,500 francs. Ce maximum a été porté provisoirement à 37,500 francs. Il est question de l'élever encore, afin de le mettre en rapport avec le chiffre actuel des traitements. (Réponse à une question, de M. Pierco, *Bulletin* 1927-28, n° 51). Le chiffre en sera vraisemblablement fixé à 44,000 francs. Ces divers montants correspondent, suivant les époques, à la situation d'un chef de bureau. Il en résulte que les bonifications sont refusées aux fonctionnaires invalides à partir du grade de sous-directeur inclus.

Si l'on étend aux militaires la manière de faire qui a prévalu en ce qui concerne les invalides des administrations civiles, le bénéfice des bonifications prévues par le projet actuel sera limité aux militaires de rang subalterne et aux officiers jusqu'au grade de capitaine-commandant inclus.

Pareille limitation soulève, dans les milieux intéressés, de vives objections.

Ces restrictions, fait-on observer, ne sont pas conciliables avec le texte de l'article 13 de la loi de 1924, qui s'abstient de toute distinction basée sur le montant du traitement dont jouit l'invalidé et qui, dans la généralité de ses termes, accorde indifféremment cet avantage à tous les titulaires d'emplois de l'Etat ou des administrations sous le contrôle de l'Etat, sans exception, quel que soit le grade atteint par l'intéressé.

Elles ne sont pas moins incompatibles avec le texte du projet lui-même, tel qu'il a été, sans commentaire, voté par la Chambre. Suivant l'article unique, le temps passé sous les drapeaux entre le 31 juillet 1914 et le 11 novembre 1918 comptera double dans le calcul des traitements « des officiers et militaires de rang subalterne », invalides de guerre. Or, les officiers et militaires de rang subalterne comprennent, d'après le sens qu'a cette locution dans le langage administratif, tous ceux qui appartiennent à l'armée, quel que soit leur grade : le terme « officier » s'applique à tous les échelons de la hiérarchie depuis le lieutenant-général jusqu'au sous-lieutenant; l'expression « militaires de rang subalterne » s'oppose à la précédente et désigne tous les militaires n'ayant pas rang d'officier, c'est-à-dire les sous-officiers, caporaux ou brigadiers et les soldats.

Rien, ni dans les travaux préparatoires de la loi de 1924, ni dans ceux du projet actuellement soumis au Sénat, ne contredit la portée générale du texte.

De leur côté, les partisans de l'interprétation limitative soutiennent que les agents qui atteignent les rémunérations maxima ci-dessus indiquées « se placent... en dehors des conditions qui ont justifié, aux yeux du législateur, l'octroi d'avantages exceptionnels par ancienneté fictive ». (*Instructions du 30 avril 1925.*) La raison en serait que, par le fait d'être parvenu au grade de sous-directeur ou à toute autre situation équivalente, l'invalidé a démontré que ses infirmités n'ont en rien compromis

sa carrière et qu'il n'en résulte pour lui aucune perte pécuniaire pouvant motiver une compensation sous forme de bonifications d'ancienneté.

Quelle que puisse être la valeur intrinsèque de cet argument, répliquent les intéressés, il ne paraît pas recevable, car il revient à critiquer la loi et tend à y apporter, sous le prétexte de lacune, des exceptions que le législateur seul avait le pouvoir d'y introduire.

Au surplus, la pratique suivie jusqu'ici et que l'on songe à étendre aux invalides qui seront régis par les dispositions nouvelles est aussi difficile à justifier au point de vue de l'opportunité qu'au point de vue de la légalité.

Il n'est pas exact que tout invalide qui atteint un degré déterminé de la hiérarchie administrative ou militaire soit indemne de préjudice matériel résultant de ses infirmités. Sans elles, peut-être eût-il avancé plus loin encore; sa carrière eût été plus longue; il eût joui plus longtemps des avantages matériels de l'activité et sa pension d'ancienneté s'en fût trouvée accrue.

Il est extrêmement délicat de rechercher, dans chaque cas particulier, quelle est l'importance du dommage que l'invalidité inflige. C'est précisément à cause de cette difficulté et du danger d'arbitraire que le législateur a voulu donner aux réparations qu'il accorde aux invalides un caractère forfaitaire, qu'il s'agisse de la pension ou d'autres compensations, telles que les bonifications d'ancienneté. Or, du moment où l'on adopte le régime du forfait, il faut l'accepter avec toutes ses conséquences et renoncer à vérifier si, dans l'une ou l'autre circonstance, la réparation ne dépasse pas le préjudice réel. On peut, du reste, être sûr que cette hypothèse se rencontre rarement et que, dans la majorité des cas, les invalides sont loin d'avoir reçu, sous quelque forme que ce soit, des indemnités telles qu'elles ne laissent subsister aucune perte pécuniaire, sans parler du dommage moral qu'aucune réparation ne peut compenser.

2° *Limitation des bonifications au traitement maximum dans chaque grade.*

Les invalides titulaires d'emplois considèrent également comme non conforme à la loi de 1924, la règle admise dans certains départements ministériels, suivant laquelle les bonifications cessent d'être accordées lorsque le bénéficiaire a atteint le traitement maximum organiquement prévu dans le grade qu'il occupe.

Ici, il faut reconnaître que la pratique semble, à première vue, pouvoir se recommander du texte de la loi. La bonification, disent les partisans de cette limitation, n'est, en somme, qu'un accroissement fictif de l'ancienneté. Par conséquent, lorsqu'un fonctionnaire ou un agent a atteint le traitement maximum auquel il eût pu prétendre à raison de ses services effectifs, quelle que fût leur durée, tout accroissement, réel ou fictif, d'ancienneté, reste sans effet et l'attribution de bonifications devient inutile.

Cette interprétation, reprennent les intéressés, est subtile, mais elle procède d'un abus du sens littéral et traduit mal la pensée du législateur.

Soit, par exemple, un commis-rédacteur de 1^{re} classe au Ministère de l'Intérieur, entré dans l'administration avant la guerre, ayant fait deux ans de campagne et invalide. D'après les règles organiques qui régissent sa situation (A. R. du 16 décembre 1927), il devrait débiter dans ce grade au traitement de 19,000 francs, recevoir deux augmentations biennales de 1,500 francs, deux triennales de 2,000 francs et arriver ainsi, après dix ans de grade, au maximum de 26,000 francs.

Grâce aux bonifications, cet agent débutera dans le grade au traitement de 22,000 francs et arrivera, quatre ans plus tôt que ses collègues non-invalides, au chiffre de 26,000 francs. A partir de ce moment, on cesse, d'après la pratique actuellement suivie, de lui tenir compte de sa qualité d'invalidé et il jouit du même traitement que les

agents non privilégiés de mêmes rang et ancienneté que lui. S'il s'arrête à cet échelon de la carrière, son avancement étant entravé par le délabrement de sa santé ou pour toute autre cause, il n'aura donc joui de l'avantage prévu par la loi de 1924 que pendant dix ans.

Supposons, au contraire, qu'il soit promu premier rédacteur. Ce grade comporte, normalement, un début à 25,000 francs, l'allocation de deux augmentations biennales de 2,000 francs et de deux triennales de 2,500 francs. L'intéressé débutera à 29,000 francs et atteindra, après six ans au lieu de dix, le maximum de 34,000 francs. A ce moment, il aura pu jouir de la bonification pendant vingt ans. Elle cessera, dès lors, d'opérer, à moins qu'une nouvelle promotion ne vienne lui rendre, momentanément, son effet.

Il n'a pu entrer dans les intentions des auteurs de la loi de 1924 d'inventer ce système trop ingénieux de bonifications intermittentes, qui favorise surtout, même toutes proportions gardées quant à l'importance des situations, les invalides dont l'avancement est le moins compromis. Ce que le législateur a voulu, c'est assurer à tout agent invalide un avantage permanent sur ses collègues ayant des titres administratifs égaux aux siens, de manière à établir, entre lui et eux, une différence de traitement qui se traduise, durant toute la carrière, par un rapport à peu près constant.

Reste cependant une difficulté : comment réaliser, dans la pratique, la pensée du législateur lorsque, le maximum de traitement organiquement prévu étant atteint, toute indication sûre fait défaut concernant l'étendue de l'avantage à accorder à l'invalidé ?

Le problème, continuent les invalides, n'est pas insoluble.

La disposition légale qui institue le privilège des bonifications ne pouvant, en aucun cas, rester sans effet, il y a lieu de compléter *les règles administratives* afin de les mettre en concordance avec le vœu de la loi.

Les instructions du Ministre de l'Intérieur en date du 30 avril 1925, traçaient des directives dont la portée ressort de l'exemple ci-dessous.

Soit un commis-rédacteur de première classe ayant, comme nous l'avons supposé il y a un instant, droit à quatre années de bonifications. Sa carrière normale comporte un traitement maximum de 26,000 francs. La dernière triennale est de 2,000 francs. Lorsque l'intéressé aura trois ans d'ancienneté à 26,000 francs, il recevra une augmentation — la dernière dans le grade —

$$\begin{array}{r} 2000 \times 4 \\ \text{de } \frac{\text{---}}{3} = 2,666 \text{ ou } 2,750 \text{ francs.} \end{array}$$

Un groupement d'invalides suggère un système qui se rapproche beaucoup du précédent. L'agent considéré a droit, dans le grade, à un maximum de 26,000 francs et à un minimum de 19,000 francs; soit une différence de 7,000 francs à franchir en dix ans ou, en moyenne, 700 francs d'augmentation annuelle. Titulaire de quatre années de bonifications, l'intéressé verra le traitement maximum relevé, en sa faveur, de $4 \times 700 = 2,800$ francs et porté ainsi à 28,800 francs, chiffre qui ne sera plus dépassé sans une promotion.

Ces deux solutions semblent rationnelles et conformes à l'esprit de la loi de 1924.

* *

Après examen des deux questions qui viennent d'être exposées, une partie des membres de la Commission a estimé que le texte et l'esprit, tant de la loi de 1924 que du projet en discussion, n'autorisent pas le refus des bonifications, soit à partir d'un grade déterminé, soit à partir du maximum normalement prévu dans le grade. D'autres membres, tout en déclarant leur sympathie pour les solutions défendues par les invalides titulaires d'emplois publics, n'ont pas été entièrement convaincus par leurs arguments et ils réservent leur opinion.

La Commission a jugé préférable de ne pas conclure le débat par un vote, mais elle signale ces difficultés à l'attention toute spéciale du Gouvernement.

* *

Dans un but de simplification des calculs lors de l'établissement du montant des traitements, certaines administrations ont cru pouvoir arrondir la durée des services militaires à bonifier en négligeant les accroissements d'ancienneté inférieurs à un semestre. Il en résulte, parfois, une perte très appréciable. Cette pratique ne pourrait être maintenue qu'au prix d'une méconnaissance de la loi.

* *

Il y a lieu de faire bénéficier de la loi nouvelle les militaires qui se trouvent en congé dans les conditions déterminées par l'arrêté royal du 18 décembre 1925. Cette interprétation est conforme aux dispositions, en quelque sorte, contractuelles en vertu desquelles les intéressés ont été autorisés, dans un but de réduction des cadres, à solliciter leur mise en congé avec jouissance temporaire de tout ou partie du traitement.

La Commission estime également que les bonifications seront dues aux militaires dont l'invalidité a été reconnue mais dont les droits à la pension sont suspendus, par les dispositions légales et réglementaires en vigueur, jusqu'à leur départ de l'armée.

* *

A l'unanimité des membres présents, la Commission propose au Sénat l'adoption du projet.

Le Rapporteur,
H. PIERLOT.

Le Président,
JULES LEKEU.