

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 1^{er} MARS 1878.

Augmentation du tarif des pensions militaires (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. A. NOTHOMB.

MESSIEURS,

La proposition de loi qui vous est soumise procède de la pensée qui a dicté la loi du 28 juillet 1871, par laquelle les pensions militaires ont été augmentées de 10 p. % en moyenne.

Alors, comme aujourd'hui, il s'est agi de faire droit aux réclamations multipliées des officiers pensionnés; alors, comme aujourd'hui, leur cause trouvait dans les Chambres comme au dehors, dans la presse comme dans le sentiment public, d'énergiques et infatigables défenseurs.

Dans l'Exposé des motifs du projet de loi de 1871, le Ministre des Finances, l'honorable M. Jacobs, s'exprimait comme suit :

« Il est incontestable que, depuis 1814, depuis 1838, depuis 1840, il s'est
 » produit dans le prix des choses qui touchent aux besoins matériels, un ren-
 » chérissement dont l'effet a été de détruire le rapport existant alors entre les
 » traitements et les pensions, d'une part, et le coût des subsistances, de l'autre.
 » On s'est fondé sur ce renchérissement pour augmenter, en 1863 et en 1864,
 » les traitements des fonctionnaires de l'État; pour le plus grand nombre de
 » fonctionnaires de l'ordre civil, dont le traitement est la base de la pension,
 » cette augmentation a influé sur les pensions.

» Les militaires dont la pension est réglée d'après le grade, indépendamment

(1) Projet de loi, n° 22.

(2) La section centrale, présidée par M. SCHOLLAERT, était composée de MM. PETY DE THOZÉ, GUYOT, WOESTE, DE SMET, NOTHOMB et VAN WANBEKE.

» du traitement, n'ont pas profité de cet avantage. Il y a là une inégalité qu'il importe de faire cesser. Le projet que j'ai l'honneur de vous présenter tend à la faire disparaître.

« Le tarif actuel des pensions militaires serait, pour tous les grades, à l'exception des officiers généraux, augmenté d'environ 10 p. %. C'est également de cette quotité que se sont accrues la plupart des pensions civiles à la suite de l'élévation des traitements.

» Le projet de loi aura pour effet de rétablir le rapport qui existait avant 1863, et qui a été rompu alors entre les pensions militaires et les pensions civiles. »

Soumises aux délibérations des sections, les propositions du Gouvernement destinées « à satisfaire à des réclamations légitimes » — c'est l'expression dont se servait l'honorable Ministre — ne rencontrèrent aucune résistance et la section centrale par l'organe de son rapporteur, l'honorable M. Delehaye (1) leur fit l'accueil le plus sympathique. On lit dans ce document ce qui suit :

« Elle (la section centrale) vote le projet de loi tel qu'il est formulé en n'y voyant que la réparation devenue urgente et nécessaire de la position actuelle faite aux officiers pensionnés. Elle exprime le regret que le Gouvernement ne se soit pas prononcé sur la question d'assimilation des militaires aux fonctionnaires civils. Quant à la pension, et dans l'opinion de la majorité, cette question ne doit pas être considérée comme écartée définitivement par le projet de loi actuel ; elle recommande instamment cet objet à la sollicitude du Gouvernement. »

La Chambre discuta le projet dans sa séance du 15 juillet 1871 (2).

Quelques voix seulement critiquèrent les mesures proposées, et moins encore, quant au fond qu'en égard au mode proposé pour améliorer la position d'anciens fonctionnaires certainement « très-dignes d'intérêt », suivant l'expression d'un des honorables opposants.

A ces objections l'honorable Ministre des Finances fit la réponse suivante :

« Quelles que soient les solutions qui interviennent, les militaires pensionnés ont droit à une augmentation de pension, comme les fonctionnaires civils en ont obtenu une. Autrefois il existait entre les pensions civiles et militaires un équilibre qui a été rompu lorsque les traitements ont été augmentés ; les fonctionnaires civils voient régler leur pension d'après leurs traitements : une augmentation de traitement a pour conséquence une augmentation de pension ; les pensions militaires, au contraire, sont fixées par la loi, indépendamment du traitement dont l'augmentation n'a pas rejailli sur elles.

» Pour rétablir l'équilibre, il fallait augmenter ces pensions d'une quotité correspondante à l'augmentation qu'ont subie les traitements ; c'est ce que nous faisons par le projet de loi ; nous résolvons une question d'équité, en rétablissant l'équilibre qui a existé jusqu'en 1863 et qui, de l'aveu de tous, doit être rétabli.

» Dans ces conditions, quelque opinion qu'on ait sur la question militaire

(1) Séance du 8 juillet 1871, n° 210.

(2) *Annales*, p. 1725 et suiv.

» en général, cette question spéciale doit être résolue à part, comme question de
» justice, d'équité et d'équilibre entre nos différentes catégories de fonction-
» naires. »

Le projet fut voté par 59 voix contre 10 et 1 abstention.

Au Sénat, l'approbation ne fut pas moins explicite.

L'honorable rapporteur s'exprimait ainsi :

« On ne peut méconnaître qu'avant l'augmentation des traitements des
» fonctionnaires civils, il existait une certaine harmonie entre les pensions
» civiles et les pensions militaires. Aujourd'hui cet équilibre est rompu. Les
» pensions des fonctionnaires civils étant réglées d'après leur traitement, ont
» toutes subi depuis quelques années, une augmentation. Il n'en est pas de
» même envers les pensions militaires, dont le taux est fixé par la loi. Le projet
» qui vous est présenté rétablit en partie cette inégalité, en augmentant les pen-
» sions militaires d'une quotité correspondante à l'augmentation des pensions
» civiles. Le projet de loi soumis à vos délibérations substitue un nouveau
» tableau à celui qui est annexé à la loi de 1838 et en maintient toutes les dis-
» positions. La loi sera appliquée comme elle l'a toujours été et le maximum
» des pensions sera augmenté, à l'exception de celui des officiers généraux,
» d'environ un dixième ⁽¹⁾.

Aucune observation critique ne se produisit et le projet de loi fut voté à l'unanimité ⁽²⁾.

C'est donc sous cette impression générale et presque unanime, que les pouvoirs publics décrétèrent la loi du 28 juillet 1871, première et partielle réparation d'une situation trop prolongée.

Ce sentiment a persisté.

Nous en trouvons la preuve dans un rapport qui vous a été présenté dans la séance du 24 avril dernier ⁽³⁾. On y lit ceci :

« Rien ne saurait, en effet, justifier une inégalité qui porterait préjudice à
» ceux qui ont voué leur sang et leur vie à la défense de l'ordre et de la
» sécurité publique, de l'honneur et de l'existence de la Belgique.

» On peut comprendre certains privilèges assurés à l'état militaire, en raison
» même de la nature des services que l'armée est appelée à rendre et des
» conditions auxquelles elle est assujettie ; on ne saurait comprendre qu'aucune
» défaveur puisse légitimement l'atteindre.

» L'examen auquel le rapporteur de votre commission s'est livré lui a démontré
» que cette opinion est partagée par la majorité des diverses commissions succes-
» sivement appelées à donner leur avis sur cette grave question des pensions
» militaires ; que la loi de 1871, apportant une augmentation de 10 p. % à la
» plupart des pensions militaires, a été proposée et votée pour rétablir au moins
» jusqu'à un certain point, l'équilibre entre les pensions militaires et les pensions
» civiles, et que la section centrale exprima alors le vœu de voir le gouverne-
» ment assimiler complètement les pensions militaires aux pensions civiles.

⁽¹⁾ Rapport de M. de Vadder, *Documents du Sénat*, p. 54.

⁽²⁾ Séance du 21 juillet 1871, *Annales*, p. 563.

⁽³⁾ Rapport de M. Struye, *Annales*, p. 632.

» Enfin, Messieurs, votre commission croit devoir ici rappeler que, depuis
» 1871, les conditions de l'existence, les besoins de la vie et les convenances
» sociales, vont toujours en s'aggravant. Depuis 1871, les exigences évidentes
» de la situation ont amené le gouvernement à augmenter le traitement d'un
» grand nombre de fonctions civiles et militaires.

» Or, cette augmentation des traitements a déterminé pour les fonctionnaires
» civils une augmentation corrélative de leur pension de retraite. C'était justice.
» Mais, pour les militaires, la pension, malgré le besoin d'augmentation léga-
» lement reconnu, est restée la même. Où est l'équité ?

» Votre commission insiste donc pour que le Ministre de la Guerre d'accord
» avec le Ministre des Finances, propose promptement aux Chambres la solution
» que réclame cette question d'un si grave intérêt moral et matériel. »

C'est sous l'empire de ces circonstances et en s'inspirant des idées qui s'étaient
dégagées de toute part, que notre honorable collègue fit la proposition que nous
discutons.

Dans les sections, il lui a été fait un accueil partout favorable. Diverses
observations y ont été produites, les unes se rapportant plus spécialement à
l'objet dont il s'agit, les autres ayant un caractère plus général.

Communiquées à la section centrale, elles ont fourni l'occasion d'un échange
de vues et d'explications avec le Gouvernement, échange dont nous retenons
les points les plus saillants.

On a désiré savoir si le Gouvernement persistait dans le projet d'accorder
l'éméritat à tous les fonctionnaires tant civils que militaires, au moyen d'une
retenue de traitements.

La réponse a été que « l'idée d'accorder l'éméritat à tous les fonctionnaires a
été émise il y a quelques mois. Une commission instituée pour l'examiner a fait
récemment son rapport. Ce travail est actuellement soumis à l'avis des divers
départements ministériels, sans rien préjuger. Le Gouvernement n'est pas en
mesure de déclarer aujourd'hui s'il persiste ou non dans ce projet, puisqu'il ne
l'a pas encore adopté et que les questions de principe et d'application ne sont
pas résolues. »

La section centrale ne peut qu'approuver la réserve du Gouvernement : cette
question est une des plus graves qui puissent être soulevées ; les intérêts les
plus complexes y sont engagés, puisqu'ils affectent la situation du Trésor, les
charges des contribuables, l'existence des fonctionnaires et la bonne marche des
services publics.

Nous savons que le rapport de la commission est un travail des plus
remarquables et des plus complets et hâtons-nous d'ajouter que, parmi les
combinaisons proposées pour atteindre le but, il en est qui sont rassurantes
quant aux charges financières que l'État devrait éventuellement s'imposer.
La section centrale n'a pas mission de discuter cette grande question ni de se
prononcer sur les moyens de la résoudre. Elle émet seulement le vœu que le
Gouvernement fasse de cette étude l'objet de ses préoccupations rapprochées ;
elle rappelle que la Belgique est entrée, la première, dans cette voie par
sa législation sur l'éméritat de la magistrature et du corps professoral. Elle
espère que le rapport de la commission fournira au Gouvernement des éléments

de conviction assez puissants pour arriver à étendre à tous les fonctionnaires de l'État un système uniforme que commandent à la fois et la justice et l'égalité.

On a demandé s'il n'y a pas lieu de modifier la limite d'âge pour le service militaire en accordant des positions moins actives aux officiers les plus âgés.

Cette question a été posée à diverses reprises et toujours résolue négativement; l'expérience a démontré que, même dans l'état de paix, le plus grand nombre de militaires ne parvient qu'avec peine à cette limite; beaucoup sont pensionnés pour infirmités avant l'âge réglementaire.

Nous devons, toutefois, ajouter que, suivant quelques membres de la section centrale, cette opinion du Département de la Guerre paraît trop absolue, et d'après eux, la question de la limite d'âge mérite un nouvel examen.

Dans une des sections, on a émis l'avis que l'augmentation de 20 p. % ne doit pas entraîner une retenue proportionnelle sur le traitement.

Il ne saurait, en effet, s'agir de cela; les pensions militaires sont à la charge du Trésor, comme les pensions civiles; il ne se fait pas de retenues sur les traitements pour le service de ces pensions. Ces retenues ne se font que pour les caisses des veuves et orphelins.

Il est évident, au surplus, que, lors même que pareille retenue serait imposée, elle ne pourrait s'étendre aux traitements des officiers qui servent aujourd'hui, pour grossir les pensions de ceux qui les précèdent.

Ne convient-il pas, s'est-on encore demandé dans une des sections, d'adopter une augmentation différentielle dans les pensions des militaires? En d'autres termes, les petites pensions ne doivent-elles pas être accrues dans une proportion plus élevée que les pensions correspondant aux grades supérieurs?

A cette observation, le Département de la Guerre répond que « dans presque » tous les États de l'Europe, les pensions militaires représentent des quotités » uniformes du dernier traitement et ces quotités varient entre les $\frac{2}{3}$ et les $\frac{3}{4}$ » de ce traitement.

» Ce principe est rationnel : les pensions doivent être proportionnées à l'im- » portance et à la durée des services rendus. Si ce rapport n'est pas rigoureuse- » ment observé en Belgique, dans la collation des pensions militaires, c'est en » faveur des grades inférieurs qu'on s'en est écarté.

» En effet :

» Le lieutenant général reçoit 34 p. % de son traitement ;

» Le général-major — 39 p. % —

» Le colonel — 42 p. % —

» Le lieutenant-colonel — 42 p. % —

» Le major — 42 p. % —

» Le capitaine de 1^{re} cl. — 50 p. % —

» — 2^e cl. — 56 p. % —

» — 3^e cl. — 60 p. % —

» Le lieutenant — 56 p. % —

» Le sous-lieutenant — 54 p. % —

Un grand nombre de capitaines admis à la retraite ont dix années d'activité dans leur grade ; 70 p. % d'entre eux reçoivent de ce chef un supplément de 20 p. %, ce qui porte, en réalité, la pension de ces derniers à 60 p. % du traitement d'activité.

La section centrale adhère à cette manière de voir : elle estime que l'infériorité de la pension appliquée aux grades supérieurs n'est une bonne chose à aucun point de vue. Il importe, au plus haut degré, pour la considération de l'armée, que les officiers des grades les plus élevés, atteints par la retraite, ne déchoient pas brusquement dans une situation trop amoindrie, aux prises avec une existence pénible et parfois besogneuse ; les habitudes formées, les relations forcément contractées, les obligations du rang acquis dans le monde, de même que l'importance des services rendus exigent, ce nous semble, que la dignité des officiers supérieurs soit assurée dans leur retraite. Méconnaître cette nécessité, n'est-ce pas s'exposer à voir s'affaiblir la constitution morale d'une armée où les hommes, et précisément les plus capables et les plus méritants, auraient trouvé le moins de juste récompense ?

On a désiré connaître aussi si l'on prévoit que le chiffre total actuel des pensions militaires subira des réductions dans les années prochaines. Le Département de la Guerre nous a répondu que des réductions se sont produites depuis 1872, et elles continueront à se produire pendant un grand nombre d'années. D'après toutes les probabilités, le chiffre des pensions militaires en 1886, comparé au chiffre de 1872, sera moins élevé de 400,000 francs.

Rappelons, à cette occasion, qu'au 1^{er} janvier 1877, les pensions militaires à servir s'élevaient à 3,706,974 francs. Les 20 p. % accordés, le budget serait augmenté de 741,395 francs. L'indication de ce dernier chiffre répond à une question que les sections et la section centrale ont adressée au Gouvernement.

Il nous a paru que cette charge nouvelle, qui ne laisse pas d'être considérable, pouvait être supportée par les ressources ordinaires du budget de l'État, d'autant plus qu'elle doit sensiblement décroître, comme nous venons de le dire.

Quant au surplus, la section centrale se rallie aux motifs invoqués par l'auteur de la proposition de loi ; elle estime qu'il n'est que légitime et d'une étroite équité d'accorder aux officiers pensionnés l'amélioration de leur sort ; ils seront encore bien moins traités que dans la plupart des pays de l'Europe. Les développements de M. Woeste fournissent à cet égard des indications certaines, non contredites. Nous y renvoyons.

Ailleurs aussi on se préoccupe de cet intérêt : on sent qu'il est vital pour le bon recrutement d'une armée. En effet, nous avons vu, il y a quelques jours à peine, se produire dans un pays voisin une proposition législative (1) tendant à porter les pensions militaires au minimum des deux tiers, au maximum de l'intégralité du traitement d'activité, moyennant une retenue de 5 p. %.

Enfin, la section centrale est d'avis que si les Chambres votent l'augmentation

(1) Chambre des députés de France, proposition du 2 mars 1877, renouvelée et complétée dans la séance du 22 janvier 1878, par MM. Proust et Gambetta, *Documents*, n° 527.

du 20 p. %, la répartition doit s'en faire suivant un mode égal et uniforme, conformément à l'esprit de la loi du 28 juillet 1871, qui a accordé 10 p. % et dont la mesure nouvelle ne serait que le complément déjà pressenti dès cette époque. La section centrale est d'autant plus confirmée dans cet avis que les diverses et difficiles questions qui se rattachent au système général des pensions et à leur application, soulevées dans le rapport de la commission dont nous avons parlé plus haut seront l'objet du plus sérieux examen du Gouvernement, rien n'étant préjugé.

La proposition primitive fixait au 1^{er} juillet prochain la date d'où l'augmentation prendrait cours.

La section centrale, se conformant au sentiment qui a dirigé ses délibérations propose de fixer cette date au 1^{er} janvier de l'année courante.

L'article 2 serait donc rédigé comme suit :

« Cette augmentation produira ses effets à partir du 1^{er} janvier 1878. »

La section centrale, par six voix contre une abstention, a l'honneur de vous proposer l'adoption du projet de loi.

Le Rapporteur,

ALP. NOTHOMB.

Le Président,

F. SCHOLLAERT.

Législation sur les pensions militaires et documents à consulter :

Loi du 24 mai 1838 ;

— 27 mai 1840 ;

— 25 février 1842 ;

— 19 mai 1845 ;

— 27 mai 1856 ;

— 28 juillet 1871.

Arrêté royal du 19 août 1838.

Rapport de M. le Ministre des Finances, du 13 mai 1870. (*Documents. Chambre, session 1869-1870 page 557.*)

Chambre. — *Annales parlementaires*, pages 1723 et suiv. (Discours de MM. Coomans et Guillery. Discussion de la loi de 1871.)

Parent. (*Commentaire des lois sur les pensions militaires, 1855.*)

Rapport de la commission des pensions du 6 janvier 1878.