

(N° 134.)

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 8 MAI 1923.

Exposé du dissentiment qui s'est produit entre la
Cour des Comptes et le Ministère des Affaires
Économiques.

COUR DES COMPTES.

Bruxelles, le 26 avril 1923.

A Monsieur le Président du Sénat.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

Conformément à l'article 7 de la loi du 20 juillet 1921, la Cour a l'honneur de transmettre au Sénat, un exposé du dissentiment qui s'est produit entre son Collège et le Département des Affaires économiques, à propos de l'interprétation de l'article 5, paragraphe 3 des lois coordonnées du 19 août suivant, sur les réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre.

Par ordonnance :
Le Greffier en chef,
DE RIJCKER.

La Cour des Comptes :
Le Premier Président,
DEMARTEAU.

EXPOSÉ

L'article 5, paragraphe 3^o, des lois coordonnées du 19 août 1921, sur les réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre, prévoit que, lorsque le fait dommageable a causé la mort de la victime, une allocation annuelle de 400 francs par tête est accordée aux ascendants dont la victime était ou devait naturellement devenir le soutien. Il ajoute qu'en cas de prédécès du père ou du grand-père, la mère ou la grand-mère de la victime recevra la somme de 800 francs.

L'application de cette dernière disposition a fait surgir, entre la Cour et le Département des Affaires économiques, un différend qui a pris naissance à propos de la question de savoir si, en cas de *remariage*, la mère ou la grand-mère peut conserver la jouissance de la rente privilégiée de 800 francs, ou si le fait que, par sa nouvelle union, elle a recouvré un soutien légal, doit entraîner, pour elle, la réduction de cette allocation au taux de 400 francs prévu pour les mères dont le conjoint est vivant.

La Cour reproduit, ci-après, les correspondances auxquelles ce différend a donné lieu, ainsi que la décision prise en Conseil des Ministres du 12 février 1923.

* * *

« *La Cour des Comptes*

» à *Monsieur le Ministre des Affaires économiques.*

» Bruxelles, le 28 avril 1922.

» La Cour a l'honneur de vous renvoyer les ordonnances de paiement nos 34349, 1413, 2306, 2425 et 2432, émises au profit de diverses victimes civiles de la guerre, à titre d'indemnités, en vous priant de lui faire connaître si c'est à bon droit que la jouissance d'une allocation annuelle de 800 francs est maintenue aux intéressées après leur remariage, alors que l'article 39 de la loi du 23 novembre 1919 sur les pensions militaires dont s'est inspiré le législateur dans la revision de l'article 5 de la loi du 10 juin 1919, n'accorde à la veuve remariée ou qui a contracté mariage depuis le décès du militaire, que le taux de 400 francs. »

* * *

« *Le Ministre des Affaires économiques*

» à *la Cour des Comptes.*

» Bruxelles, le 14 juin 1922.

» Comme suite à votre lettre, 1^{re} Chambre, 2^e Direction, n° 231558 du 18 avril dernier, j'ai l'honneur de vous faire remarquer que de la discussion qui a précédé le vote de la loi du 25 juillet 1921, il ressort de toute évidence que la Législature a marqué nettement son intention d'assimiler, dans la mesure du possible, les victimes civiles de la guerre aux victimes militaires, mais seulement, en ce qui concerne le taux des pensions et indemnités. C'est

uniquement sur ce point que l'article 5 a été modifié ; en ce qui concerne son application, aucune modification n'a été apportée à la loi du 10 juin 1919.

» Or, dans un but de moralité publique et pour favoriser autant que possible la disparition de situations irrégulières, le conjoint non divorcé, ni séparé de corps qui se remarie conserve ses droits à la pension. (Déclaration de M. Claes et de M. le Ministre Jaspar. *Annales parlementaires*, Chambre, p. 777.)

» Il est incontestable que cette thèse s'applique non seulement aux veuves pensionnées du chef du décès de leur mari, mais également à celles qui tirent de la mort d'un enfant leur droit à la pension. La raison de moralité peut être invoquée dans les deux cas, et il est évident que telle est bien la pensée du législateur qui, s'il en avait jugé autrement, n'aurait pas manqué de marquer sa volonté lorsqu'est venu en discussion le littéra C, du 2^o de l'article 5 de la loi du 10 juin 1919.

» Il n'est pas douteux qu'en agissant ainsi le législateur a entendu dire que la pension une fois accordée restait acquise à la bénéficiaire, quoi qu'il puisse advenir ultérieurement.

» Votre Collège a du reste visé sans observations les ordonnances émises au profit de veuves remariées.

» Je citerai notamment les ordonnances n^{os} 33336 et 0388 au nom de M^{me} veuve Joseph De Bruyn, née Philomène Scoriels, veuve en premières nocces de M. Louis De Bilder; les ordonnances n^{or} 33567 et 0557 au nom de M^{me} Jules Martin, née Emilie Bossuyt, veuve en premières nocces de M. Pierre-Joseph Lapere; les ordonnances n^{os} 34207 et 1048, au nom de M^{me} Richard Vanderbuggen, née Irma Van Mareke, veuve en premières nocces de M. Adolphe Mahieu.

» Dans ces conditions, je vous renvoie les ordonnances n^{os} 34349, 1413, 2306, 2425, 2432, jointes à votre lettre prérappelée, en vous priant de vouloir bien les revêtir de votre visa. »

*
* *

« *La Cour des Comptes*

» à *Monsieur le Ministre des Affaires économiques.*

» Bruxelles, le 25 juillet 1922.

» La Cour a muni de son visa les ordonnances de paiement n^{os} 34419 et 1413, qui accompagnaient en dernier lieu votre dépêche du 14 juin écoulé, Secrétariat général, n^o D. P. 55986 D, ainsi que celles n^{os} 8341 et 11662, qui étaient comprises dans les bordereaux n^{os} 55111 et 56389; mais elle a l'honneur de vous faire connaître que les pensions doubles liquidées, au moyen de ces mandats, au profit de mères de victimes civiles de la guerre, nonobstant la cessation de leur état de viduité, n'ont été admises qu'en raison du fait qu'elles ont été allouées par des jugements ayant acquis force de chose jugée.

» Quant aux ordonnances émises du même chef que les précédentes, en vertu de décisions administratives, la Cour compte vous les renvoyer incessamment non liquidées. Les considérations développées dans votre dépêche prérappelée n'ont pu, en effet, la déterminer à se rallier à l'interprétation que donnent, de l'article 5, 3^o des lois coordonnées du 19 août 1921, les décisions judiciaires dont il a été question ci-avant. Des jugements en sens contraire ont d'ailleurs été rendus les 2 et 8 février dernier, par les tribu-

naux des dommages de guerre de Gand et de Liège (affaires Van Caeneghem et Dotet).

» La Cour persiste à croire, Monsieur le Ministre, que l'assimilation des victimes civiles de la guerre aux victimes militaires, envisagée par le législateur de 1919, et réalisée, autant qu'il le pouvait encore, par celui de 1921, doit être à la base des mesures de réparation, toutes les fois qu'un texte légal ne s'y oppose pas.

» Votre Département ne conteste pas, d'ailleurs, que cette assimilation ait été dans les vues des Chambres législatives ; mais il se croit fondé à prétendre qu'elle est limitée aux *taux* des allocations.

» Sans doute, la fusion des systèmes de réparation des lois du 10 juin et 23 novembre 1919 n'a pas été réalisée complètement par la loi du 23 juillet 1921 ; mais si cette mise en parfaite concordance n'a pu se faire, c'est avant tout, comme on l'a déclaré au cours des débats qui ont précédé le vote de cette dernière loi, parce que certains droits acquis en vertu de la loi de 1919 ne pouvaient être retirés. Néanmoins, c'est un soutènement inexact que de dire que l'assimilation a été restreinte au taux des indemnités, alors que la loi du 25 juillet 1921 a étendu aux victimes civiles le bénéfice de l'allocation supplémentaire que l'article 32 de la loi du 23 novembre 1919 avait accordée aux victimes militaires obligées de recourir à l'aide constante d'un guide ou d'un infirmier.

» D'autre part, l'argument de moralité développé dans les paragraphes 2 à 4 de votre dépêche du 14 juin perd beaucoup, semble-t-il, de sa force probante, lorsqu'on constate que la Législature n'a pas cru devoir s'arrêter à cette considération, quand il s'est agi de déterminer les bases de la réparation qui serait accordée aux victimes militaires. Or, si le but du législateur a été, comme le déclare votre Département, de favoriser autant que possible la disparition de situations irrégulières, on a peine à concevoir les raisons qui lui ont inspiré l'adoption, pour les veuves, mères de victimes militaires, d'un mode d'indemnisation qui réduit de moitié les pensions de celles qui contractent une nouvelle union.

» Au contraire, le fait que, nonobstant le point de vue moral invoqué, et qui n'a pu leur échapper, les auteurs de la loi du 23 novembre 1919 ont prévu la réduction du double au simple des rentes allouées aux veuves dont il s'agit, vient confirmer l'opinion de la Cour ; car il démontre que, dans la pensée de ces auteurs, l'État, c'est-à-dire la collectivité des citoyens, ne devait se substituer au soutien naturel et légal qu'est l'époux ou l'enfant, que dans la mesure stricte où cette intervention était indispensable. La logique semble, dès lors, exiger que le soutien subrogé disparaisse là où reparait le soutien naturel et légal.

» Certes, l'article 5 des lois coordonnées du 19 août 1921 eut gagné à être précis, sur ce point, comme l'est l'article 39 de la loi du 23 novembre 1919 ; toutefois, l'omission dans la première de ces dispositions d'un texte analogue à celui que contient la seconde, ne peut être un obstacle à une interprétation reposant sur des conditions identiques d'état civil.

» Au surplus, si un avantage doit rompre l'égalité de traitement des victimes civiles et des victimes militaires, il se conçoit mal qu'il se trouve dans la part des premières plutôt que dans celle des secondes, et il est permis de prévoir qu'au cas où la thèse de votre Département viendrait à prévaloir, les victimes militaires verraient dans ses conséquences défavorables pour elles, un grief dont elles se hâteraient de réclamer le redressement. Et ainsi s'accroîtrait considérablement, Monsieur le Ministre, la charge à résulter, pour le Trésor, de l'interprétation que donne votre Département à la loi organique sur la réparation des dommages subis par les victimes civiles de la guerre. »

« *Le Ministre des Affaires économiques*

» *à la Cour des comptes.*

» Bruxelles, le 26 octobre 1922.

» Les arguments développés dans votre lettre du 25 juillet dernier, 2^e Direction, n° 256329, et qui ont fait l'objet dans mon Département d'un sérieux examen, ne sont pas de nature à modifier la manière de voir exposée dans ma communication du 14 juin précédent, n° 55986.

» Il est de toute évidence que l'intention poursuivie par le législateur de 1921, d'assimiler à certains égards les victimes civiles de la guerre, ne peut produire des effets juridiques effectifs que dans la mesure où elle s'est affirmée dans des textes formels. C'est le cas pour ce qui est du taux de certaines indemnités ; ce n'est nullement le cas quant à la détermination des conditions auxquelles les indemnités prévues par l'article 5 sont dues.

» Si le texte de l'article 39 de la loi du 23 novembre 1919 établit un taux nettement distinct pour la pension à attribuer à une mère veuve et pour celle qui revient à une mère veuve remariée ou qui a contracté mariage depuis le décès du militaire, cette distinction ne se rencontre pas dans la loi du 25 juillet 1921.

» D'un autre côté, l'article 18 de la loi militaire et l'article 63 de l'arrêté royal d'exécution règlent les droits à la pension accordée à une veuve du chef du décès de son mari, lorsqu'elle contracte une nouvelle union. Les lois du 10 juin 1919 et du 25 juillet 1921 ne contiennent aucune disposition semblable et il est de jurisprudence constante que le fait de convoler en secondes noces ne modifie en rien des droits à la pension d'une veuve de victime civile, bien qu'elle ait de ce chef un nouveau *soutien*. Le droit à la double pension reconnu aux mères et grand'mères, en cas de prédécès de leur mari, leur est acquis dès que le décès est constaté. Le fait d'avoir un nouveau soutien par le remariage ne peut, comme dans le cas des épouses mentionnées ci-dessus, porter atteinte à ce droit.

» Cette manière de voir est partagée par la Cour des dommages de guerre de Gand, qui dans son arrêt du 17 juillet 1922, dont copie ci-jointe, accorde à Mme Moens, Joséphine, veuve Bovyn, bien qu'elle ait épousé en secondes noces M. D'hondt, une rente de 800 francs du chef de la mort d'un fils du premier lit.

» Si des jugements ont été rendus en sens contraire, il appartenait aux intéressés de se pourvoir en appel, mon Département ayant décidé de ne plus le faire lorsque les intérêts de l'État ne sont pas lésés.

» Il est au surplus un point que votre Collège semble avoir perdu de vue, c'est que la loi militaire n'envisage pas les ascendants sous le même angle que la loi civile. La première accorde la pension dans tous les cas indistinctement, tandis que la seconde limite ses faveurs aux seuls ascendants dont la victime était ou devait devenir le soutien. Les premiers ne seraient donc pas fondés de se prévaloir d'une jurisprudence plus large dont les seconds obtiendraient l'avantage pour réclamer un traitement égal qu'une loi devrait du reste consacrer.

» J'aime à croire que ces considérations vous permettront, Messieurs, de vous rallier à mon avis et à munir de votre visa les ordonnances de paiement établies dans ces conditions par suite de la revision administrative. »

« *La Cour des Comptes*

» à *Monsieur le Ministre des Affaires économiques.*

« Bruxelles, le 12 décembre 1922.

« Les considérations développées dans votre dépêche du 26 octobre dernier, Secrétariat général, 4^e Section, n° 61600, ne sont pas de nature à modifier l'opinion de la Cour, attendu qu'aucun élément nouveau n'est produit en faveur de l'interprétation que donne votre Département de l'article 5, 3^o, des lois coordonnées du 19 août 1921.

« En effet, l'objection basée sur l'intention du législateur de n'assimiler qu'à certains point de vue les bénéficiaires de pensions civiles et les titulaires de pensions militaires a déjà été rencontrée dans les paragraphes 3 et suivants de la lettre de la Cour du 25 juillet dernier, 1^{re} Chambre, 2^e Direction, n° 256,329 ; et, quant à l'arrêt de la Cour des dommages de guerre de Gand, du 17 juillet dernier, il est d'autant moins à retenir qu'on y cherche vainement les motifs de la décision du juge.

» D'autre part, le fait que la loi militaire n'envisagerait pas les ascendants sous le même angle que la loi civile n'est point pertinent ; car tout le différend repose sur ce que la Cour ne peut se résoudre à ratifier des décisions administratives qu'elle juge contraires à l'esprit de la loi, et qui ont pour effet, en premier lieu, de réparer différemment, suivant que les victimes sont civiles ou militaires, le préjudice causé à la veuve remariée ; et, en second lieu, de reporter en quelque sorte l'allocation supplémentaire de 400 francs sur la tête du nouvel époux, c'est-à-dire, du beau-père de la victime. »

* * *

« *Le Ministre des Affaires économiques*

» à *la Cour des Comptes.*

» Bruxelles, le 27 février 1923.

» Comme suite à votre lettre, du 28 avril 1922, n° 231558, 1^{re} Chambre, 2^e Direction, j'ai l'honneur de vous renvoyer les ordonnances de paiement nos 2306, 2432 et 38539, émises au profit de veuves remariées, pour arriérages complémentaires en vertu de la loi du 25 juillet 1921, en vous priant de vouloir bien munir ces mandats de votre visa sous réserve, par application de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846.

» Veuillez trouver ci-joint une expédition de la délibération prise à ce sujet par le Conseil des Ministres le 12 février 1923.

» A ces ordonnances sont jointes celles nos 1350, 1351 et 1352, émises en paiement du premier trimestre de 1923, au profit de ces sinistrés.

» L'ordonnance n° 38539, remplace le mandat n° 2425, non visé par votre Collège et annulé dans les écritures de mon Département.

» Quant aux ordonnances nos 34349 et 1413 renvoyées par votre susdite lettre, elles ont été munies de votre visa. »

* * *

« LE CONSEIL DES MINISTRES,

» Vu l'arrêté royal du 19 août 1921, portant coordination des dispositions de la loi du 25 juillet 1921 avec celles de la loi du 10 juin 1919 qui restent en vigueur, concernant les réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre ;

» Vu l'article 5, 3^o, de cette disposition en vertu duquel l'allocation annuelle de 400 francs par tête, consentie, aux ascendants dont la victime était ou devait naturellement devenir le soutien, est portée à 800 francs en faveur de la mère ou de la grand'mère de la victime, en cas de prédécès du père ou du grand-père ;

» Vu l'article 17 de l'arrêté précité ordonnant la revision, par voie administrative, des pensions permanentes ou temporaires octroyées en vertu de la loi du 10 juin 1919 par un jugement passé en force de chose jugée, aux victimes ayant droit aux allocations prévues aux articles 2, 3, 4 et 5 du dit arrêté ;

» Attendu que par ses lettres des 28 avril, 25 juillet et 12 décembre 1922, la Cour des Comptes n'admet pas les mères et grand'mères remariées au bénéfice de cette pension double pour les raisons que l'assimilation des victimes civiles de la guerre aux victimes militaires, envisagée par le législateur de 1919 et réalisée, autant qu'il le pouvait encore, par celui de 1921 doit être à la base des mesures de réparation toutes les fois qu'un texte légal ne s'y oppose pas ; que l'article 39 de la loi du 23 novembre 1919 sur les pensions militaires, dont s'est inspiré le législateur dans la revision de l'article 5 de la loi du 10 juin 1919, n'accorde à la veuve remariée ou qui a contracté mariage depuis le décès du militaire que le taux de 400 francs et que, si un avantage doit rompre l'égalité de traitement des victimes civiles et des victimes militaires, il se conçoit mal qu'il se trouve dans la part des premières plutôt que dans celle des secondes et que celles-ci ne manqueraient pas de voir dans ces conséquences défavorables pour elles un grief dont elles se hâteraient de réclamer le redressement ;

» Attendu que l'intention poursuivie par la législateur de 1921 d'assimiler à certains égards les victimes civiles de la guerre aux victimes militaires ne peut produire des effets juridiques effectifs que dans la mesure où elle s'est affirmée dans des textes formels ;

» Attendu que si cette intention s'est manifestée en ce qui concerne le taux de certaines indemnités, il n'en est pas de même quant à la détermination des conditions auxquelles les indemnités prévues à l'article 5 sont dues ;

» Attendu que si les veuves des victimes civiles conservent la pension octroyée du chef du décès de leur mari, alors même qu'elles ont un nouveau soutien en contractant une nouvelle union, on ne peut concevoir que la pension double soit refusée dans les mêmes circonstances aux mères ou grand-mères dont le droit est et reste acquis dès que le décès du père ou du grand-père est constaté ;

» Attendu que si la thèse de la Cour devait prévaloir, il y aurait lieu de réduire à 400 francs les pensions de 800 francs dont jouissent actuellement les mères et grand-mères, en cas de remariage ultérieur et qu'il conviendrait de rétablir le taux primitif si leur nouveau mari venait à prédécéder ;

» Attendu que la loi n'a pas prévu cette éventualité ;

» Attendu que l'argument tiré du grief que les victimes militaires pourraient invoquer, n'est pas pertinent, puisque la loi militaire accorde la pension à tous les ascendants indistinctement, alors que la loi civile n'envisage que les seuls ascendants dont la victime était ou devait devenir le soutien ;

» Considérant au surplus que les revisions de pensions par la voie administrative, prévues par l'article 17, 2^e alinéa, des lois coordonnées sur les

réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre sont des actes juridictionnels qui, à l'expiration du délai d'appel devant les Cours des dommages de guerre, acquièrent la force de la chose jugée au même titre que les décisions émanant des tribunaux des dommages de guerre, auxquels l'Administration est légalement substituée en l'espèce; que, dès lors, lorsqu'elle statue en pareil cas, l'Administration est investie des mêmes prérogatives que les juridictions des dommages de guerre proprement dites et, qu'à ce titre, elle a compétence pour interpréter la loi en toute indépendance, son interprétation devenant souveraine lorsque les délais de recours sont expirés; qu'en conséquence, il n'appartient pas à la Cour des Comptes de censurer du chef de fausse interprétation de la loi, les décisions ainsi rendues par l'Administration dans les limites de ses pouvoirs juridictionnels; qu'en ce faisant, la Cour empiéterait sur des attributions qui, en la matière, sont du domaine exclusif des Cours des dommages de guerre et éventuellement de la Cour de Cassation,

» DÉCIDE :

» ARTICLE PREMIER. — Les décisions administratives qui allouent aux mères et grand'mères la pension double de 800 francs, prévue en cas de prédécès du père ou du grand'père, sortiront leurs effets même au cas où les intéressés auraient contracté un nouveau mariage.

» ART. 2. — Notification de la présente décision sera faite à la Cour des Comptes, avec invitation à viser les ordonnances émises pour le paiement du premier terme de ces pensions.

» Donné à Bruxelles, le 12 février 1923.

» *Le Premier Ministre, Ministre des Finances,*

» G. THEUNIS.

» *Le Ministre de la Justice,*

» F. MASSON.

» *Le Ministre des Affaires étrangères,*

» HENRI JASPAR.

» *Le Ministre de l'Intérieur et de l'Hygiène,*

» PAUL BERRYER.

» *Le Ministre des Sciences et des Arts,*

» P. NOLF.

» *Le Ministre de l'Agriculture et des Travaux publics,*

» Baron RUZETTE.

» *Le Ministre de l'Industrie et du Travail,*
» R. MOYERSON.

» *Le Ministre des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes,*
» XAVIER NEUJEAN,

» *Le Ministre de la Défense nationale,*
» ALBERT DEVÈZE.

» *Le Ministre des Colonies,*
» LOUIS FRANCK.

» *Le Ministre des Affaires économiques,*
» A. VAN DE VYVERE.

» Pour copie conforme :

» *Le Secrétaire du Cabinet,*
» (S.)VAN DER ELST. »

Le Secrétaire du Conseil,
» HENRI VELGE. »

* * *

Ensuite de la décision qui précède, la Cour a muni de son visa, avec réserve, conformément à l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846, toutes les ordonnances émises pour le paiement de la pension double de 800 francs aux mères ou grand'mères, remariées, de victimes civiles de la guerre.

Toutefois, elle a formulé des réserves au sujet de l'argument d'incompétence que contient le dernier considérant de cette délibération.

Fait et délibéré en séance, à Bruxelles, le 26 avril 1923.

Par ordonnance :
Le Greffier en chef,
DE RYCKER.

La Cour des Comptes :
Le Premier Président,
DEMARTEAU.