(N° 365.)

Chambre des Représentants.

Séance du 12 Avril 1845.

RAPPORT

Fait par M. Savart-Martel, *au nom de la section centrale* [1], *chargée d'examiner le projet de loi tendant à ouvrir, au budget de la dette publique pour l'exercice* 1843, *un crédit supplémentaire de fr.* 646,538-89 *pour payement de créances restant à liquider du chef de traitements d'attente, de traitements supplémentaires, de pensions supplémentaires et de secours annuels* [2].

Messieurs,

La section centrale a daigné me confier le soin de vous présenter le rapport sur un projet de loi qui soulèvera peut-être de graves questions.

En acceptant cette honorable mission, je ne me suis point dissimulé qu'elle nécessiterait de ma part un travail tout particulier, puisqu'indépendamment des questions de faits, qui sont nombreuses, force me serait de rechercher les antécédents de la Chambre, et de compulser les traités internationaux. Mais j'ai compté sur les lumières de mes honorables collègues, qui m'ont puissamment aidé.

En soumettant ce travail à votre haute appréciation, j'ose invoquer une pensée de justice, quelle que puisse être votre décision ; c'est que ce rapport est le fruit d'un *travail consciencieux, au-dessus de toutes questions de personnes.*

---

(1) La section centrale était composée de MM. Liedts, *président,* Van den Eynde, Huveners, Osy, Simons, De Meester, et Savart, *rapporteur.*

(2) Projet de loi, n° 253 (session de 1843-1844).

En septembre 1814, le prince-souverain des Pays Bas, qui résumait en lui le pouvoir législatif, porta un arrêté, ayant pour but de récompenser de longs et fidèles services, et de prescrire les conditions générales auxquelles les demandes de pension devraient être assujetties.

Les *cas de pensions, leurs taux*, et *les formes à suivre pour les réclamations*, y sont parfaitement réglés. Ils font l'objet des 16 premiers articles. Mais l'art. 17 laisse *au bon plaisir du prince* l'exécution du règlement; il le met au-dessus de la loi qu'il vient de créer.

Cet article est ainsi conçu : *Nous nous réservons des exceptions à ce qui est statué par le présent règlement dans les cas extraordinaires où des services éminents,* OU D'AUTRES CAUSES, *pourraient nous engager à donner des marques particulières de notre bienveillance.*

Peu de temps après, en 1815, fut établie la Loi fondamentale. Il est difficile de croire que ce dernier article, inconciliable avec cette loi, ait pu lui survivre.

Quoi qu'il en soit, et sous l'empire de la Loi fondamentale, le Roi fit souvent emploi de l'arrêté de 1814, art. 17, *non-seulement pour accorder des pensions* suivant son bon plaisir, mais aussi et surtout pour établir des *traitements d'attente,* des *traitements et pensions supplémentaires, wachtgelden* et *toelagen.*

Chaque année ces sommes étaient portées au budget, et nous ne connaissons point d'exemple que les États-Généraux aient refusé les fonds nécessaires.

On sait cependant que ces saignées abondantes, faites au trésor public, n'étaient rien moins que populaires. Ces sortes de dispositions discrétionnaires formaient un des griefs imputés au précédent Gouvernement : car, si quelques uns considéraient ces sortes de traitements comme *une juste indemnité* du déplacement de certains fonctionnaires qui ne pouvaient encore avoir droit à la pension, d'autres n'y voyaient que des actes de libéralité, puisque les titulaires étaient sans droit pour exiger pareils suppléments qui leur étaient donnés *nullo jure cogente.*

Arrivèrent les événements de 1830, et pour parer sans doute aux plaintes qui s'étaient élevées sous l'ancien Gouvernement, la Constitution du peuple belge consacra le principe, art. 114, *qu'aucune pension, aucune gratification à la charge du trésor public, ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi.*

La Constitution voulut même qu'il fût pouvu, par des lois séparées et dans le plus court délai possible, *à la révision de la liste des pensions.*

Plusieurs fois, et notamment lors de la loi budgétaire de 1832, il fut question dans les travaux législatifs, de ces sortes de traitements. Plusieurs des honorables membres de l'assemblée voulaient qu'on déclarât dès lors, que ces *collations n'étaient point obligatoires pour le trésor de la Belgique.*

La discussion fut vive et animée; elle se termina par l'allocation d'une

somme de fl. 30,000, à distribuer administrativement *entre les réclamants les plus nécessiteux.*

Cet état de choses fut ainsi continué comme *mesure provisoire* jusqu'en 1840, époque où fut mis à exécution le traité international de 1839.

En allouant annuellement une somme dont la distribution était confiée au pouvoir discrétionnaire du Ministre, nous pensons que la Chambre ne préjugeait rien. Elle laissait intactes toutes les questions relativement à ces *toelagen* et *wachtgelden.*

Il n'est donc pas exact de dire que ces allocations budgétaires puissent être nommées *des à-comptes,* en ce sens qu'elles auraient été recognitives d'une *obligation proprement dite.*

Ces allocations ont eu lieu par des motifs d'humanité, et dans la circonstance qu'il n'y avait encore aucune convention acceptée par la Hollande. Les explications échangées à la tribune ne permettent à cet égard aucun doute, et l'on doit y avoir recours.

La section centrale ne peut donc admettre *l'intitulé* que le Gouvernement paraît avoir donné à la distribution des sommes votées annuellement. Jamais la Chambre n'a entendu allouer ces sommes *comme à-compte ;* et certes le choix ne saurait être douteux, entre la volonté législative résultante de discussions publiques, et l'intitulé indiqué erronément par de simples actes administratifs.

La section centrale insiste fortement sur cette remarque, afin qu'à ce jour on ne vienne pas forcer la main à la législature, en lui supposant la reconnaissance de prétentions qui, nous le croyons du moins, n'est jamais entrée dans sa pensée.

Le 13 mars 1844, le Gouvernement fit présenter à la législature un projet de loi ayant pour objet d'ouvrir au budget de la dette publique, *exercice* 1843, un crédit supplémentaire de fr. 646,538-89, applicable au paiement des *créances arriérées,* restant à liquider sur des exercices clôturés, du chef de *traitements d'attente, traitements supplémentaires, pensions supplémentaires,* et de *secours annuels.*

A ce projet de loi était joint un *aperçu* des sommes qui seraient dues de ce chef.

Cet aperçu est divisé en quatre catégories :

La 1re, sous la désignation *Traitements d'attente* (wachtgelden), contient 19 articles non payés et ici réclamés, ensemble	146,154 53
La 2e, désignée *Traitements supplémentaires* (toelagen), contient 21 articles, s'élevant ensemble à	355,490 62
La 3e catégorie, nommée *Pensions supplémentaires* (toelagen), se compose de 6 articles, ensemble	144,482 41
La 4e, désignée *Secours annuels* (jaarlijksche onderstanden), ne se compose que de 2 articles, ensemble	411 33
Somme égale à la demande . . . . fr.	646,538 89

Un point qu'on ne doit pas perdre de vue, c'est que les réclamations de ce jour ont lieu pour des périodes qui auraient couru de 1831 à 1839 inclusivement, car, par suite du traité international de 1839 et sans attendre même la convention de 1842, les annuités, échues depuis 1840, ont été payées. Il *s'agit donc ici d'annuités arriérées avant* 1840.

A l'Exposé des motifs, le Gouvernement a joint le *dispositif* d'un arrêt de la cour suprême, en date du 30 avril 1842, qui rejette le pourvoi formé par l'État contre un arrêt favorable aux *héritiers Coupez,* lesquels avaient intenté une action judiciaire à fin de condamnation, en paiement de quelques annuités du chef d'un supplément de traitements (toelagen), accordé par arrêté royal du 3 janvier 1827.

Ce projet de loi a été, comme d'usage, renvoyé aux sections; voici le résultat de leurs délibérations.

La 1re *section* a chargé son rapporteur de demander à la section centrale les renseignements nécessaires pour apprécier chacune des créances réclamées; et surtout pour s'assurer si *la Belgique est tenue de payer ces prétentions arriérées depuis la révolution jusqu'à la ratification du traité de* 1839?

Les 2e *et* 3e *sections* ont formé la même demande.

La 4e est d'avis que, quant aux héritiers Coupez, on ne peut se dispenser de satisfaire à leur demande, *par respect uniquement pour l'autorité de la chose jugée ;* mais que quant aux autres, il est nécessaire d'examiner chaque article séparément, comme aussi d'apprécier *si les motifs de l'arrêt, que produit le ministère, leur seraient également applicables.*

La 5e *section* a déclaré que, n'ayant pu examiner que sommairement l'importante question soulevée par la demande de crédit dont il s'agit, et attendu qu'elle n'a pas sous les yeux les titres sur lesquels reposent les réclamations, *elle abandonne à son rapporteur de prendre à la section centrale une détermination.*

Enfin, *dans la* 6e *section,* un membre admet le projet en faveur du sieur Coupez; mais *il le rejette* pour tous les autres. Deux membres *l'adoptent,* mais pour autant que les autres intéressés se trouvent dans une position semblable à celle du sieur Coupez.

C'est en cet état que la section centrale fut saisie de la proposition du Gouvernement.

Obligée d'une part de défendre le trésor public, et d'autre part de rendre aux réclamants la justice qui leur est due (car jamais vous ne rechercherez l'économie au préjudice de l'équité); prévoyant que les discussions parlementaires peuvent conduire à l'examen de questions ardues et d'une haute gravité, la section centrale s'est réunie plusieurs fois, et a mûrement délibéré.

Dans une de ses premières séances, elle chargea l'un de ses membres,

M. *Savart-Martel,* d'examiner les questions de fait et de droit qui se rattachent à cette affaire; de recueillir tous les renseignements propres à éclairer la section pour en faire rapport. Lors d'une prochaine réunion, le rapporteur se mit en relation avec M. le Ministre des Finances.

Il prévint ce haut fonctionnaire que la section centrale désirait quelque explication de sa part sur les points suivants :

Les créances énoncées au tableau sont-elles justifiées en fait? Sont-elles dues en tout ou en partie?

Sont-elles toutes à charge de la Belgique et pour la totalité?

N'y a-t-il point d'autres prétentions encore du chef de *traitements d'attente,* de *traitements supplémentaires,* de *pensions supplémentaires* et de *secours annuels?*

Le ministère fut informé de plus, que la section désirait aussi la production de toutes les pièces justificatives, et notamment des pièces de la procédure intentée par les héritiers Coupez et qui avait donné matière au pourvoi en casssation.

M. le Ministre répondit en ces termes : « La première de ces questions » a reçu la décision la plus formelle de l'autorité judiciaire, ainsi qu'on le voit » par les arrêts de la cour d'appel de Bruxelles et de la cour de cassation, dont » copie est annexée à l'exposé des motifs du projet de loi.

» L'administration a épuisé les degrés de juridiction : le mémoire produit » en son nom et ensuite de ses instructions par ses avocats devant la cour » suprême, constate que l'appréciation de cette cour a été provoquée sur tous » les points qui pouvaient être considérés comme des éléments de solution.

« L'administration a soutenu, en premier lieu, qu'il n'entrait pas dans la » compétence du pouvoir judiciaire de décider si les traitements d'attente ou » suppléments de pensions réclamés étaient dûs ou ne l'étaient pas, par le » motif que tout ce qui concerne la collation des traitements d'attente ou » autres attachés à l'exercice des fonctions publiques, ainsi que des pensions » et gratifications qui sont la conséquence de l'exercice de ces mêmes fonc- » tions, fait partie des attributions légales du pouvoir exécutif, seul juge de » l'accomplissement des conditions qui sont requises pour la jouissance des » traitements, pensions, etc., et que les dispositions que le pouvoir exécutif » porte dans cette matière constituent des actes de pure administration dans » lesquels les lois du 24 août 1790 et du 16 fructidor an III interdisent aux » tribunaux de s'immiscer.

» En second ordre de défense, l'administration a soutenu que les disposi- » tions par lesquelles le roi Guillaume, sous l'empire de la Loi fondamentale » de 1815, avait accordé des gratifications ou suppléments de traitements à » des fonctionnaires atteints par des mesures générales, étaient par leur nature

» même conditionnelles, précaires et soumises à la condition de l'allocation des » fonds par les lois de finances, et que, par suite, ces dispositions devaient être » considérées comme rapportées par les lois budgétaires de 1830 à 1840, qui » n'ont plus accordé les fonds nécessaires pour payer ces gratifications ou » suppléments de traitements; et aussi par la mise en vigueur de la Constitu- » tion actuelle et la loi du 4 août 1832, qui emportent l'abrogation de l'art. 17 » de l'arrêté du 14 septembre 1814.

» Finalement, l'administration a élevé un doute sur le point de savoir si le » pouvoir donné au chef du Gouvernement par l'art. 17 de l'arrêté du 14 sep- » tembre 1814, pour la fixation du taux des pensions, ne devait pas être res- » treint aux pensions proprement dites, et s'il pouvait être étendu au point » d'être considéré comme un droit illimité, comme une véritable omnipotence, » à l'effet d'accorder des gratifications ou des libéralités à des fonctionnaires » qui ne se trouvaient pas dans les conditions légales pour être pensionnés.

» L'arrêt de la cour de cassation du 30 avril 1842, contient l'examen de ces » divers points et la réfutation des moyens proposés au nom de l'administration. » Dans cet arrêt, qui semble devoir être envisagé comme fixant en jurispru- » dence la solution des questions agitées devant la cour, le Gouvernement ne » pouvait se dispenser de voir la reconnaissance du droit, non pas seulement » du sieur Coupez, mais aussi des titulaires dont les réclamations étaient » demeurées en instance.

» La seconde question proposée par la section centrale et qui consiste à » demander si les créances du chef de l'arriéré de ces traitements d'attente et » pensions supplémentaires tombent aujourd'hui à charge de la Belgique, » trouve sa réponse dans les traités du 19 avril 1839 et du 5 novembre 1842. » Le premier de ces traités est exclusif de toute liquidation entre les deux » États, pour les dettes ou obligations antérieures à 1839, et à partir de cette » date l'obligation pour la Belgique de faire face aux traitements et aux pen- » sions dont il s'agit, est formellement écrite dans l'art. 21, qui reproduit d'une » manière littérale la stipulation insérée relativement aux pensions et traitements » d'attente dans le traité du 15 novembre 1831. Le traité du 5 novembre 1842 est » venu compléter les arrangements relatifs aux pensions et traitements d'attente: » son art. 68 confirme l'exclusion de toute répétition de l'un des deux États envers » l'autre pour les arrérages de pensions, etc., dûs à des sujets belges ou néer- » landais. Il ne peut donc y avoir de ce chef ouverture à aucune réclamation » vis-à-vis du Gouvernement des Pays-Bas. S'il y a une dette envers des sujets » belges, c'est à la Belgique qu'il incombe de l'acquitter. »

M. le Ministre remit aussi 46 dossiers relatifs aux réclamations dont il s'agit ici.

La plupart contiennent des copies plus ou moins authentiques d'arrêtés royaux ou de lettres d'avis d'arrêtés royaux, tous antérieurs au 25 août 1830, constituant *les traitements d'attente, les traitements supplémentaires* et *pensions supplémentaires* dont il s'agit.

Il fit observer que, d'après le caractère de ces arrêtés, les titulaires n'avaient point eu à produire d'autres pièces.

Il remit aussi la copie signifiée des arrêts de la cour d'appel et de cassation, ainsi que le jugement en première instance et le mémoire introductif du pourvoi, dans l'affaire Coupez.

Il a répondu que la liste jointe au projet de loi comprend tous les réclamants *qui ont été jugés se trouver dans les conditions requises pour réclamer l'application de l'art.* 21 *du traité de* 1839, *et des principes admis par l'autorité judiciaire.*

Cette réponse laisse donc incertain le point de savoir si, en fait, il n'existerait pas d'autres *prétentions* de cette nature ; circonstance inutile en ce qui concerne le droit proprement dit, mais qui acquerrait beaucoup de gravité s'il s'agissait d'une décision politique ou de simple équité.

La section centrale, après avoir ouï son rapporteur sur les faits et sur les moyens de droit, a d'abord remarqué que, s'il est vrai que les héritiers Coupez sont dans une position spéciale, puisqu'ils ont pour eux une décision judiciaire qui paraît irrévocable, il s'en faut de beaucoup que cette décision ait, *sur les autres prétentions énoncées au projet de loi,* la portée que lui suppose le Gouvernement ; non seulement parce qu'en droit, un arrêt unique, isolé, ne peut former jurisprudence, mais parce qu'en fait il s'est trouvé dans l'affaire Coupez des circonstances particulières qui ne peuvent se rencontrer dans les autres prétentions.

Nous n'avons pas vu l'arrêté dont se prévaut la famille Coupez, il ne se trouve pas aux actes; mais en nous attachant aux faits et dates consignés dans les écritures du procès, nous y remarquons ce qui suit :

Les héritiers Coupez ont ajourné l'État le 15 *décembre* 1835. Donc, avant le traité de 1839 et la convention de 1842, ils ont exposé que

« Par arrêté du 11 octobre 1823, leur auteur dut cesser ses fonctions » de receveur particulier de l'arrondissement de Charleroy, par suite d'une » mesure d'économie adoptée par le Gouvernement;

» Qu'en remplacement de cette fonction, il reçut à cette époque l'emploi » moins avantageux d'agent de la Banque à Binche, emploi qu'il conserva » jusqu'à sa mort ;

» Que sur ses réclamations réitérées, le Gouvernement, par décision du 8 jan- » vier 1827, lui accorda une indemnité annuelle de fl. 500 qui devait durer » *aussi longtemps qu'il se trouverait dans la même position,* ou dans une » position analogue ; et qu'en fait Coupez se trouvait dans la même position » lors de son décès, le 8 février 1834 ;

» Que cette indemnité était ainsi un traitement d'attente ; que la législature

» et le gouvernement des Pays-Bas ont constamment et chaque année reconnu » le droit de tous les fonctionnaires qui se trouvaient dans une pareille » position ;

» Que l'indemnité annuelle dont s'agit a été payée exactement jusqu'à la » révolution ; que le Gouvernement belge a agi dans le même sens ; qu'il a » même payé au sieur Coupez le 2e semestre de 1830. »

Dans leurs conclusions du 25 mai 1836, ils ont ajouté « que le ministère, qui » a seul qualité pour représenter la nation en justice, aurait toujours *reconnu* » la légitimité et la réalité de cette dette ; et que ce *toelage* aurait été accordé » au sieur Coupez pour lui tenir lieu de la pension à laquelle, dit-on, il avait » droit, en sorte qu'on n'aurait pu révoquer ce *toelage* qu'en le changeant en » *véritable pension qui lui était due.* » Enfin, ils insistaient sur l'application du traité de 1831 dont, remarquons-le, les effets étaient au moins suspendus.

Le 26 juin 1836, le tribunal de Bruxelles prononça la condamnation de l'État ; et, le 6 mars 1841, ce jugement fut confirmé.

Le 14 juin 1841, l'État se pourvut en cassation ; mais on sait que la cour suprême doit tenir pour vrais les faits avoués ou non contestés précédemment, et qu'en droit elle ne peut casser que sur pied des lois qui lui sont *indiquées clairement,* comme ayant été violées.

Nous remarquons que dans sa requête, l'État dit (en opposition avec le fait posé par les défendeurs) que M. Coupez, fonctionnaire amovible, ne comptait pas encore *le nombre d'années requis pour obtenir la pension.*

Quoi qu'il en soit, le pourvoi présenta quatre moyens :

1° Fausse application de l'art. 92 de la Constitution belge ; violation de la loi du 24 août 1790, tit. II, art. 13, et de la loi du 16 fructidor an III ; ce qui présentait uniquement une question de compétence ;

2° Violation de l'art. 114 de la Constitution belge, qui n'attribue qu'à la loi d'allouer pension ou gratification à la charge du trésor ;

3° Violation des lois budgétaires de 1830 à 1840 ;

4° Fausse application et violation de l'arrêté du 14 septembre 1814 et notamment de son art. 17.

Quant aux traités internationaux, et notamment aux traités et conventions de 1839 et 1842, il n'en existe pas un mot, ni dans le pourvoi, ni dans l'arrêt de rejet dont la date est d'ailleurs du 30 avril 1842.

Jugerait-on de même sous l'empire du droit actuel? Il est permis d'en douter; mais ce qui est certain, c'est que le Gouvernement n'est lié par cet arrêt ni légalement ni moralement, en ce qui touche au moins d'autres intérêts que celui des héritiers Coupez. Nous mettrons donc hors de ligne la créance des héritiers Coupez sur le payement de laquelle il pourra être statué séparément.

Si le projet de loi demandé par le Gouvernement ne devait être repoussé par une fin de non-recevoir, formant une question préjudicielle, à laquelle la section centrale croit devoir s'attacher avant tout, il y aurait à voir :

1° Si l'art. 17 de l'arrêté-loi de 1814, qui laissait au souverain un droit absolu, un droit illimité sur le trésor de l'État, a survécu à l'adoption de la loi fondamentale de 1815?

2° Quel était le caractère des arrêtés du chef du Gouvernement en ce qui concerne les *traitements d'attente* et *traitements supplémentaires?* Étaient-ils irrévocables? Engendraient-ils un *véritable droit civil,* grevant le trésor public au-delà de ce qu'il aurait plu aux États-Généraux d'allouer au budget annuel?

3° Les événements de 1830, qui enlevaient à tous les employés et fonctionnaires publics leur état et leur traitement, n'ont-ils pas fait cesser *de plein droit* pour le futur les *toelagen* et *wachtgelden?*

4° Si, d'après le droit des gens, les provinces qui se détachent violemment d'un État pour se créer une existence libre, sont tenues de toutes les dettes même de *pure libéralité,* antérieures à la séparation? S'il n'est vrai, au contraire, que l'érection de la Belgique en *État indépendant,* participe de la nature de la conquête plutôt que d'une transmission emportant l'actif à la charge de tout le passif?

5° Si, d'après la Constitution de 1831, qui oblige même les Chambres belges à *reviser la liste des pensions,* la législature belge serait liée par toutes les dispositions de munificence ou autres, accordées par le chef du précédent Gouvernement?

6° Si nos lois budgétaires, *rapprochées des circonstances,* peuvent être envisagées comme emportant révocation?

7° Ce n'est pas tout. Pour apprécier en fait et en droit les prétentions émises à la charge du trésor, et probablement celles qui surgiront encore, il ne suffirait pas de les diviser par catégories; mais comme dans chacune de ces catégories mêmes se présentent plusieurs positions exceptionnelles, force serait-il d'instruire séparément sur la plupart d'entre elles, afin d'être juste envers tous et chacun des réclamants.

Nous n'avons pas cru devoir nous prononcer, quant à présent, sur ces diverses questions, sauf à les rencontrer éventuellement dans la discussion; car si la fin de non-recevoir est admise comme *moyen péremptoire,* la solution et même l'examen de ces points deviendraient sans utilité Nous avons à cœur de ne point occuper la Chambre de questions oiseuses.

Pour obtenir de la Belgique les arrérages dont s'agit, on invoque le traité international de 1839, qui s'occupe, en effet, art. 21, *des pensions et traitements d'attente, de non-activité et de réforme.*

Eh bien, la fin de non-recevoir que propose la section centrale, se puise précisément dans cet art. 21 du traité de 1839, ainsi conçu : « Les pensions et » traitements d'attente, de non-activité et de réforme, seront acquittés *à l'ave-*

» *nir* de part à d'autre, et tous les titulaires tant civils que militaires, *qui y* » *ont droit,* conformément aux lois en vigueur avant le 1er novembre 1830. »

Cette locution adverbiale *à l'avenir,* synonyme de *désormais,* ne peut échapper à l'attention de la Chambre. Elle sera convaincue que dans cet article du traité, il ne s'agit point du *passé,* mais des temps futurs; tandis que les réclamations qui nous sont adressées ne concernent que des arriérés avant le traité ; car, depuis 1840, la législature (qui n'a pu s'occuper encore de la révision) a fait chaque année les fonds nécessaires pour les annuités 1841-42-43-44 et 45.

En vain, pour soumettre la Belgique à cette charge, invoquerait-on l'esprit du traité pour s'éloigner de son texte ; l'esprit est ici d'accord avec la lettre.

Quelques mots sur les antécédents lèveront le doute, s'il pouvait s'en présenter. Ils démontreront que la Belgique a obtenu, *à titre onéreux,* libération pleine et entière de toute obligation du chef du partage de dettes publiques du royaume des Pays-Bas ; en sorte que si certaines pensions restent à notre charge pour les annuités à échoir *postérieurement aux traités,* c'est là une exception qu'on a pris la précaution d'écrire. Or tout le monde sait que *l'exception confirme la règle.*

Lorsque les traités de 1814 et 1815 unirent la Belgique à la Hollande, la diplomatie avait voulu que *la fusion fût complète ;* elle avait voulu qu'il y eût entre les provinces du Nord et les provinces du Midi une véritable communauté *à titre universel.* Cette espèce de mariage était mal assorti. Il y avait entre les époux *incompatibilité d'humeur.* Aussi les événements de 1830 amenèrent-ils une séparation.

Dès le 4 octobre, le Gouvernement provisoire déclara que *les provinces de la Belgique, violemment détachées de la Hollande, constitueraient un état indépendant*; et le 18 novembre suivant, notre indépendance, qui existait en fait depuis la fin de septembre, fut proclamée par le Congrès national.

Le 21 du même mois, la *Belgique, donnant un* premier gage *de paix et de conciliation,* consentit une suspension d'armes jusqu'à la fin des délibérations sur l'armistice.

Mais les choses ne restèrent pas longtemps en cet état, puisqu'en juillet 1831, le Congrès adopta les 18 articles, formant les préliminaires d'un traité de paix entre la Belgique et la Hollande.

Quoique la Belgique fût, *jure et facto,* séparée des anciennes provinces septentrionales, et dût en rester séparée comme état neutre et indépendant, il y avait à régler de nombreux intérêts *matériels* résultant d'une communauté de 15 années; la société étant dissoute, se présentait la nécessité d'en opérer la liquidation.

Après avoir indiqué les limites de la Belgique et de la Hollande (art. 1er et suivant), le traité de juillet 1831 s'occupa *des dettes* (art. 12 et 13).

Il fit une distinction entre les dettes *antérieures* à la réunion et celles contractées *en commun*.

L'art. 12 établit en principe « qu'il serait opéré un partage de manière à faire » retomber sur chacun des deux États, toutes les dettes qui, *avant la réunion,* » frappaient les divers territoires qui les composaient; » mais quant aux dettes *contractées en commun,* il était dit « qu'elles seraient divisées dans une juste » proportion. »

L'art. 13 voulait que des commissaires liquidateurs seraient chargés de fixer la quote-part que la Belgique aurait à payer provisoirement et sauf liquidation pour le service d'une portion des intérêts des dites dettes.

Mais les protocoles se succédaient rapidement, et le 22 novembre, le traité conclu à Londres, le 15 du même mois, fut accepté par la Belgique.

Dans ce traité en 24 articles, les hautes puissances qui l'avaient signé, voulant éviter les difficultés à résulter de la division des dettes, imaginèrent un marché à forfait, qui libèrerait la Belgique, moyennant une rente fixe et annuelle de *huit millions quatre cent mille florins des Pays-Bas.*

On y admettait le principe de *non-liquidation.*

Cette œuvre diplomatique, qu'on ne doit pas perdre de vue, parce qu'elle a servi de base au traité définitif, portait (art. 13, § 1er) ce qui suit :

« *A partir du* 1er *janvier* 1832, la Belgique, du chef du partage des dettes » publiques du royaume-uni des Pays-Bas, restera chargée d'une somme de » fl. 8,400,000 de rentes annuelles, dont les capitaux seront transférés du débet » du grand-livre à Amsterdam, ou du débet du trésor général du royaume-uni » des Pays-Bas, sur le débet du grand-livre de la Belgique. »

§ 4 : « Moyennant la création de la dite somme de rentes annuelles de » fl. 8,400,000, la Belgique se *trouvera déchargée* envers la Hollande *de toute* » *obligation* du chef du partage des dettes publiques du royaume-uni des » Pays-Bas. »

Voilà clairement démontré que, moyennant la rente fixée, la Belgique obtenait pleine libération.

Le § 5 corrobore cette vérité, puis qu'arrivant que la liquidation des fonds du syndicat et de la banque de Bruxelles, présentât un actif, cet actif devait se partager entre les deux États dans une proportion prévue, tandis que, s'il y *avait déficit, la Belgique n'en était point tenue.*

Enfin, si l'on jette un coup d'œil sur l'art. 14, le scepticisme le plus prononcé devrait s'avouer convaincu, puisque la Hollande prenait formellement et littéralement à sa charge toutes les sommes nécessaires pour le service jusqu'au 1er *janvier* 1832; et elle en devait être indemnisée même avec intérêt.

Aussi, lorsqu'on laisse à la charge de la Belgique les pensions et traitements d'attente, de non-activité et de réforme, n'est-ce que *pour l'avenir.* C'est la conséquence logique de ce qui a précédé. Les annuités de ces traitements

n'étaient point encore dues ; ce n'était qu'une dette éventuelle et future qu'il ne faut pas confondre avec les arrérages, dont le service restait à la charge de la Hollande, qui, nous le répétons, en était indemnisée.

Mais on sait que des motifs, qu'on ne peut imputer à la Belgique, arrêtèrent l'exécution de ce traité, qu'avaient rédigé et signé *l'empereur d'Autriche, le roi des Français, le roi de la Grande-Bretagne, le roi de Prusse et l'empereur de toutes les Russies,* mais non *le roi de Hollande.*

Ce n'est qu'en 1839 que les plénipotentiaires de ces hautes puissances, signataires du traité de 1831, soumirent à l'acceptation de la Belgique et de la Hollande, le traité définitif qui fut accepté quelque temps ensuite. Si l'on demandait alors de graves et douloureux sacrifices en ce qui concerne les limites, *puisqu'il fallait abandonner une partie de nos frères,* il n'en était point de même en ce qui concernait la partie financière.

Les principes du traité du 15 novembre 1831, en ce qui touche la dette, ont été admis dans le traité de 1839. Le principe de non-liquidation y a été transporté, et la plupart des dispositions financières de 1831 ont été recopiées dans le nouveau traité international.

En effet, l'art. 13 du nouveau traité, qui s'occupe aussi *de dette,* n'est que la répétition de l'art. 13 de l'œuvre diplomatique de 1831, sauf qu'en 1831 on prévoit l'exécution pour le 1er janvier 1832; tandis qu'en 1839 on la prévoit pour 1839, le temps passé ne nous appartenant plus ; sauf encore que le prix de notre libération qui, en 1831, devait être une rente de fl. 8,400,000, est réduit à 5,000,000 en 1839.

Aussi le § 4 de cet article porte-t-il littéralement ce qui suit : « Moyennant » la création de la dite somme de rentes annuelles de fl. 5,000,000, la Belgique » se trouvera déchargée envers la Hollande de toute obligation du chef du » partage des dettes publiques du royaume des Pays-Bas. »

Vient ensuite l'art. 21, absolument conforme à l'art. 22 de 1831, portant mot à mot ce qui suit : « Les pensions et traitements d'attente, de non-activité » et de réforme, seront acquittés, *à l'avenir,* de part et d'autre, à tous les » titulaires tant civils que militaires, qui y ont droit conformément aux lois » en vigueur avant le 1er novembre 1830. »

Nous ne pouvons passer sous silence que le traité de 1839 a été entendu et exécuté dans ce sens que les arrérages antérieurs à 1839 ne pouvaient incomber à la Belgique ; car, depuis 1840, ces annuités ont été payées, la législature les ayant allouées sans arrérages aucuns, en sorte que la pratique est ici d'accord avec la théorie professée par la section centrale, *que la Belgique est libérée de toutes dettes antérieures au traité de* 1839, même en ce qui concerne les arrérages dont s'agit art. 21.

Si nous consultons la convention réglementaire faite à La Haye, le 5 novembre 1842, on n'y trouve rien de contraire au traité; il en est la confirmation, l'exécution même. Loin d'accorder aux titulaires des droits nouveaux, elle

explique parfaitement qu'ils restent assujettis *aux lois et règles du pays* éventuellement chargé des annuités futures.

En effet, l'art. 63, qui se trouve au chap. III : *Des finances,* est ainsi conçu :

« Afin de *régler,* de commun accord, l'exécution de ce qui est prescrit par » l'art. 13 du traité du 19 avril 1839, relativement au partage des dettes publi- » ques du royaume des Pays-Bas, il a été convenu... » Suivent des dispositions réglementaires, ayant pour but des facilités réciproques d'exécution.

L'art. 68 ne crée pas un droit nouveau; il n'innove pas au traité, mais il indique qui paiera *à l'avenir* les pensions qui devraient être payées. Il indique qui sera chargé de payer la dette, si dette il y a, mais il abandonne au droit commun l'examen de la dette même.

Il statue que les dettes créées avant le 1er septembre 1830, en faveur de Néerlandais ou Luxembourgeois qui, domiciliés à cette époque en Belgique, ont continué à y demeurer, sont à la charge du trésor néerlandais ou grand-ducal ;

Que les pensions accordées avant le 1er novembre 1830 à des Belges qui, domiciliés à cette époque dans la Néerlande, ont continué à demeurer en Hollande ou dans le grand-duché de Luxembourg, sont à la charge de la Belgique.

Par contre, les pensions accordées par le Gouvernement belge, depuis le 1er novembre 1830, jusqu'à l'époque de la remise aux Pays-Bas du duché du Limbourg et du Grand-Duché, à des personnes nées sur ce territoire, et qui n'auront pas déclaré vouloir rester Belges en conformité des lois belges sur la matière, seront à la charge du trésor néerlandais; tandis qu'au cas contraire c'est une charge du trésor de la Belgique ; et que chacun des pays conserve à la charge de son trésor les pensions allouées avant le 1er novembre 1830 à des étrangers domiciliés sur son territoire au 19 avril 1830.

Des arrangements sont pris en ce qui concerne les pensons accordées à des individus absolument étrangers depuis le 25 août 1815 jusqu'au 1er novembre 1830, de manière à ce que la Belgique n'ait plus à s'en occuper.

Enfin, les pensions et traitements d'attente, de non-activité et de réforme, autres que les pensions dont il vient d'être question, restent à la charge du pays qui les soldait au 19 avril 1839, et demeurent cependant assujetties *aux lois et règles de ce pays.*

Non-seulement depuis 1831 la Belgique n'en payait aucun à proprement parler ; mais, ainsi que nous l'avons dit ci-dessus, en prenant pour base les lois et règles de l'État, nous ne pensons pas avoir été soumis au payement de toutes les dotations constituées par le chef du précédent Gouvernement.

Peut-être viendra-t-on prétendre que les traités internationaux n'obligeraient que l'État, et non les habitants, *en ce qui concerne leurs intérêts privés ;* que le devoir de la Belgique serait de payer, sauf son recours contre la Hollande.

Ce serait là, nous paraît-il, un paradoxe contraire au droit public, et inadmissible surtout dans un pays constitutionnel où les traités ne deviennent obligatoires qu'*après sanction de la législature.*

Par cela même que les Chambres sont appelées à sanctionner les traités, elles leur donnent la force légale ; elles les constitue *lois de l'État.*

Qu'on n'aille donc point se plaindre de la possibilité que ces traités enlèveraient des *droits acquis ;* car le droit public s'étend jusque-là. Le droit public enlève et transfère des droits politiques ; il donne, il enlève la nationalité même ; et l'on conçoit que parfois des intérêts privés peuvent en souffrir ; mais l'intérêt des nations commande ces sacrifices.

La maison d'Autriche, lors du traité de *Campo-Formio* et du traité de *Vérone,* ne s'est-elle pas libérée d'une partie de ses dettes en en chargeant le Gouvernement français? Le Gouvernement français n'a-t-il pas un traité à forfait même avec la Hollande, à la suite des événements de 1814 et 1815? Il est sans exemple que les intéressés privés ne se soient pas cru liés par ces traités faits sans leur participation, malgré eux et contre eux quelquefois.

La règle que les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes, et ne nuisent point aux tiers, est sans doute un principe élémentaire du droit civil ; mais il n'est point applicable au droit public, le droit des gens ne l'admet point, au moins en termes absolus.

De là, le § 2 de l'art. 68 de la Constitution des Belges, ainsi conçu : « Les » traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État, ou *lier individuellement des Belges,* n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des » Chambres. »

Plus heureux que d'autres, le Belge dont les intérêts seraient froissés pourrait facilement s'adresser aux Chambres *avant la sanction* d'un *traité diplomatique* qui blesserait ses droits ; telle est sa garantie contre l'abus ou l'erreur.

Mais dès que le pouvoir législatif a prononcé, il ne reste plus qu'à se soumettre.

En vous proposant le rejet du projet présenté par le Gouvernement, projet qui a pour but de payer les arrérages dont s'agit, la section centrale n'entend point préjudicier aux droits qui appartiendraient aux héritiers Coupez, résultant de la décision judiciaire produite par le Ministère même.

C'est ici une position exceptionnelle qu'elle place en dehors de la résolution, qu'elle soumet à la Chambre.

La section centrale émet le vœu qu'il puisse être statué promptement sur les arrérages dont s'agit, pour faire cesser, autant que possible, toute divergence d'opinions.

Déterminée par les motifs qui précèdent, la section centrale est d'avis, à la majorité de six voix contre une, que les annuités échues avant 1839 des traite-

ments d'attente, de traitements supplémentaires, de pensions supplémentaires et de secours annuels dont s'agit art. 21 du traité de 1839, ne sont point dus par la Belgique.

Nous avons donc l'honneur de vous proposer le projet de loi suivant :

PROJET DE LOI.

Léopold,

Roi des Belges, etc.

Vu le traité de paix conclu à Londres, le 19 avril 1839, art. 21 ;

Vu le traité entre la Belgique et les Pays-Bas, du 5 novembre 1842, art. 68,

Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

ARTICLE PREMIER.

Ne sont pas à la charge du trésor de la Belgique les arrérages des pensions, traitements d'attente, de non-activité ou de réforme échus au 19 avril 1839 et dont il s'agit aux art. 21 et 68 du traité précité.

ART. 2.

Les arrérages desdites pensions, traitements d'attente ou de réforme, échus depuis le traité du 19 avril 1839 et à échoir feront l'objet d'une loi à porter en exécution des mêmes art. 21 et 68.

Le rapporteur,
SAVART.

Le président,
LIEDTS.