

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 1^{er} JUILLET 1924.

Rapport de la Commission des Finances sur un dissentiment survenu entre le Département de la Marine et la Cour des Comptes (1).

MADAME, MESSIEURS,

Le Ministre des Chemins de fer peut-il, comme il le soutient, accorder des secours annuels à des agents de son Département, pensionnés à la suite de blessures ? C'est l'objet de la controverse.

En faveur de la thèse du Ministre, il se présente des arguments de nature diverse :

1^o Un argument d'équité : les secours accordés l'ont été dans le but de ne pas mettre les agents en cause ayant appartenu à la Marine, dans une situation inférieure au point de vue du montant de leur pension à celle des ouvriers tombant sous l'application de la loi sur les accidents du travail ;

2^o Un argument de procédure : la Cour, même après la naissance du conflit, a donné son visa à plusieurs ordonnances émises au profit des intéressés et libellées comme celles qu'elle refuse de viser ;

3^o Un argument de droit : ensuite d'observations faites par la Cour, le Ministre a sollicité et obtenu par la loi du 30 juillet 1922, un crédit supplémentaire dont la justification était libellée comme suit : « Ce crédit est nécessaire pour permettre la régularisation de secours payés à des agents victimes d'accidents en service, non régis par la loi du 24 décembre 1903 ». — De plus, l'article 5 de la loi du Budget pour 1923 porte que « le Ministre des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes, est autorisé à faire payer par avance, sur la caisse des comptables, sous réserve de régularisation ultérieure *les secours et indemnités de toute nature* qui seront alloués sur le budget aux agents en activité de service, aux anciens agents et à leurs familles, ainsi qu'*aux victimes d'accidents* et à leurs ayants droit ».

*
* *

La Cour a néanmoins persisté dans son refus de viser deux des ordonnances en question, l'une de fr. 634,75, l'autre de fr. 398,75.

Elle objecte :

1^o Que « ces dédommagements accordés en vertu d'une règle uniforme à toute une catégorie d'agents, revêtent un caractère de généralité et d'im-

(1) L'exposé de la Cour des Comptes figure en annexe au présent rapport.

personnalité qui ne répond pas à la définition budgétaire du mot secours..... qu'il ne s'agit pas d'allouer des secours à des agents qui se trouveraient dans une position exceptionnelle de la nature de celles visées dans l'arrêté de 1898, mais de suppléer à l'insuffisance de la pension attribuée aux intéressés sur le pied de la loi de 1844... » ;

2º « Le laconisme de la note jointe à la demande de crédit supplémentaire permet de dire que le législateur n'a pas été averti qu'elle impliquait une dérogation à la loi sur les pensions civiles... » ;

3º La procédure suivie « va à l'encontre du principe qu'une loi organique ne peut être modifiée par une loi budgétaire, surtout lorsqu'il s'agit d'une loi de stricte application, comme celle sur les pensions ».

* * *

A n'envisager que l'objet de la dépense en elle-même, celle-ci est pleinement justifiée. En l'absence d'une loi sur les accidents du travail applicable aux gens de mer, le Conseil des Ministres a eu raison de provoquer sous sa responsabilité, conformément aux lois du 29 octobre 1846 et du 20 juillet 1921, la liquidation des mandats en litige depuis deux ans.

D'autre part, les observations de la Cour ne sont pas dépourvues de fondement, mais ce serait pousser la rigueur à l'excès que de condamner d'une manière absolue toute dérogation même exceptionnelle et temporaire à une loi organique, par le moyen de la loi budgétaire.

Il se comprend que, dans l'espèce, le Ministre des Chemins de fer ait eu recours à cet expédient, mais la décision du Conseil des Ministres n'est pas à l'abri de critique en ce qu'elle statue non seulement sur les deux ordonnances soumises à la Cour, mais sur toutes celles qui lui seront présentées à l'avenir pour le même objet.

Cette procédure par voie de disposition générale semble peu en harmonie avec le texte de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846, qui vise espèce par espèce et non pas des catégories entières de dépenses futures ; la Cour doit conserver son entière indépendance et ne peut être privée du droit de refuser son visa à des ordonnances analogues, notamment si, dans la suite et contrairement à son légitime désir, leur émission n'était pas plus clairement justifiée dans la loi budgétaire.

* * *

Votre Commission conclut au renvoi du présent rapport à M. le Ministre des Finances et à M. le Ministre des Chemins de fer.

Le Rapporteur,
JUL. LIEBAERT.

Le Président,
CAMILLE DE BAST.

ANNEXE

Exposé d'un dissentiment entre le Département de la Marine et la Cour des Comptes.

*La Cour des Comptes à Monsieur le Ministre des Chemins de fer, Marine,
Postes et Télégraphes.*

« Bruxelles, le 1^{er} juillet 1921.

» La Cour a l'honneur de vous envoyer les ordonnances de paiement n^{os} 10842 à 10845, émises au profit de divers agents de l'Administration de la Marine, à titre de secours, en faisant remarquer que l'examen des pièces qui y sont jointes révèle que l'allocation, sous forme de secours, des différences établies par le tableau annexé à la note de M. l'Administrateur-Président T..., sort du cadre tracé par le règlement organique pour justifier l'intervention du Département en cas de maladie ou de situation malheureuse.

» Dès lors, les agents dont il s'agit n'étant pas affiliés à la caisse des ouvriers et ne pouvant pas être compris parmi ceux prévus à l'article 2 de la loi du 24 décembre 1903, sont exclusivement soumis au régime de la loi du 21 juillet 1844, et, dans ces conditions, aux termes de l'article 114 de la Constitution, une loi spéciale paraît nécessaire pour leur accorder des avantages autres que ceux prévus par la dite loi. »

.

* * *

*Le Ministre des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes à la Cour
des Comptes.*

« Bruxelles, le 10 septembre 1921.

» Sous renvoi des pièces ci-jointes qui accompagnaient sa dépêche du 1^{er} juillet, j'ai l'honneur de faire connaître à la Cour que l'arrêté royal du 25 juin 1898 confère au Ministre le pouvoir d'allouer des secours à d'anciens agents ou à leurs familles qui se trouvent dans une situation malheureuse ainsi qu'à des personnes victimes d'accidents ou à leurs ayants droit.

» De ce pouvoir découle logiquement le droit pour le chef du Département de déterminer les catégories d'anciens agents et de personnes victimes d'accidents auxquelles il convient de venir en aide, ainsi que d'établir, dans un but de justice distributive, des règles quant au montant des allocations à accorder.

» Dans le cas présent, la décision intervenue n'a pas d'autre portée et ne s'écarte dès lors pas des prérogatives ministérielles.

» C'est toutefois par oubli que l'arrêté du 31 janvier 1921 n'a pas visé l'arrêté royal du 25 juin 1898 ; il a été complété en conséquence.

(4)

» Je me persuade qu'en présence des explications ci-dessus, la Cour voudra bien munir de son visa les ordonnances ci-jointes en retour. »

* *

La Cour des Comptes à Monsieur le Ministre des Chemins de Fer, Marine, Postes et Télégraphes.

« Bruxelles, le 27 septembre 1921.

» Sous nouveau renvoi des ordonnances de paiement nos 10842 à 10845, émises au profit de divers agents de l'Administration de la Marine, à titre de secours, et qui accompagnaient en dernier lieu votre dépêche du 10 septembre courant, la Cour a l'honneur de faire remarquer qu'elle ne conteste pas que l'arrêté royal du 25 juin 1898 vous délègue le pouvoir d'allouer des secours, mais qu'elle ne saurait reconnaître ce caractère aux allocations faisant l'objet de votre arrêté du 31 janvier 1921.

» En effet, ces dédommagements accordés en vertu d'une règle uniforme à toute une catégorie d'agents, revêtent un caractère de généralité et d'impersonnalité qui ne répond pas à la définition budgétaire du mot secours et, d'autre part, en supputant rétroactivement, à partir du 1^{er} janvier 1912, les sommes octroyées, on énerve le principe en vertu duquel les secours ne peuvent être accordés pour plusieurs années, le budget qui autorise ces libéralités faisant l'objet d'une loi annuelle.

» Il est d'ailleurs incontestable, aux termes même du rapport du 3 avril 1920 et d'après les calculs repris au tableau qui y est joint, qu'il ne s'agit pas d'allouer des secours à des agents qui se trouveraient dans une position exceptionnelle de la nature de celles visées dans l'arrêté de 1898, mais de suppléer à l'insuffisance de la pension attribuée aux intéressés sur le pied de la loi de 1844, au regard des avantages réservés aux ouvriers tombant sous l'application de la loi sur les accidents du travail par arrêté royal du 20 novembre 1919.

» Ces considérations déterminent la Cour à maintenir le point de vue exprimé dans sa lettre du 1^{er} juillet dernier, et l'incitent à exprimer le désir qu'une loi spéciale intervienne s'il convient d'accorder aux intéressés des avantages autres que ceux prévus par la loi du 21 juillet 1844. »

* *

Le Ministre des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes à la Cour des Comptes.

« Bruxelles, le 11 mai 1923.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que les ordonnances nos 10842 à 10845, annexées à votre lettre du 27 septembre 1921, ont été annulées. »

* *

La Cour des Comptes à Monsieur le Ministre des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes.

« Bruxelles, le 19 octobre 1923.

» Comme suite à la lettre de la Cour du 27 septembre 1921, vous lui avez fait connaître, par votre dépêche du 11 mai dernier, que les ordonnances de paiement nos 10842 à 10845 ont été annulées. Elles avaient pour objet de servir des secours à des agents de l'Administration de la Marine, licenciés à la suite d'infirmités résultant d'accidents survenus en service et qui ont bénéficié de la pension privilégiée prévue par les articles 5 et 9 de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles. Dans sa susdite lettre du 27 septembre 1921, la Cour a émis les considérations qui la déterminaient à maintenir le point de vue exposé dans sa lettre du 1^{er} juillet précédent, et elle exprimait le désir qu'une loi spéciale intervint s'il convenait d'accorder aux intéressés des avantages autres que ceux prévus par la loi de 1844. L'annulation des dites ordonnances permettait de croire que votre Administration s'était ralliée à l'opinion de la Cour ou qu'elle soumettrait à la Législature un projet de loi tendant à déroger à la législation en vigueur. En réalité, elle a voulu et sans que les raisons en soient données, passer outre au paiement des secours dont il s'agit, sauf à solliciter un crédit supplémentaire, à titre de régularisation.

» Puisqu'il est maintenant acquis que votre Département jugeait devoir allouer ces secours malgré l'objection de l'illégalité qui lui était opposée, la Cour a l'honneur de faire remarquer que la procédure à suivre en pareil cas est celle prévue à l'article 14 de la loi organique du 27 octobre 1846. Elle aurait pu admettre cependant que le différend fût tranché par la voie du budget, bien qu'il touche à l'application d'une loi organique et que ce mode de légiférer reste toujours critiquable, si l'objet de ce différend avait été exposé au Parlement de manière telle qu'il pût le juger en connaissance de cause. Il n'en a pas été ainsi. Le laconisme de la note jointe à la demande du crédit supplémentaire permet de dire que le législateur n'a pas été averti, qu'elle impliquait à la fois une dérogation à la loi sur les pensions civiles et une méconnaissance de l'article 114 de la Constitution.

» Pour ces motifs, la Cour regrette, Monsieur le Ministre, de ne pouvoir munir de son visa les ordres de virement nos 59452 à 59457 ci-joints, émis en remboursement du montant des secours payés par les Receveurs des droits maritimes à Anvers et à Ostende. »

* * *

*Le Ministre des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes
à la Cour des Comptes.*

« Bruxelles, le 22 novembre 1923.

» En réponse à sa dépêche du 19 octobre dernier, j'ai l'honneur de faire connaître à la Cour que les ordonnances de paiement nos 10842 à 10845 ont été annulées en attendant le vote d'un crédit supplémentaire sollicité à l'article « traction et matériel » de l'Administration de la Marine, à l'effet de poursuivre la régularisation des paiements.

» La justification en a été libellée comme suit : « Ce crédit est nécessaire

pour permettre la régularisation de secours payés à des agents victimes d'accidents en service, non régis par la loi du 24 décembre 1903 ». Ce crédit a été accordé par la loi du 30 juillet 1922.

» De plus, l'article 6 de la loi du budget pour 1923 porte que « le Ministre des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes est autorisé à faire payer par avance, sur la caisse des comptables, sous réserve de régularisation ultérieure les secours et indemnités de toute nature qui seront alloués sur le budget aux agents en activité de service, aux anciens agents et à leurs familles, ainsi qu'aux victimes d'accidents et à leurs ayants droit ».

» Il est incontestable que ces modifications apportées intentionnellement, à deux reprises, à des lois budgétaires ont eu pour effet d'attirer l'attention du législateur et il me paraît insoutenable qu'elles aient échappé aux membres de la Législature si l'on considère la façon méticuleuse dont les budgets sont examinés et discutés tant à la Chambre qu'au Sénat.

» Tenant compte du fait qu'aucune demande de renseignements complémentaires n'a été formulée au sujet des deux modifications précitées apportées au budget, j'estime, contrairement à l'avis de la Cour, qu'on peut en inférer que les membres de la Législature ont eu tous leurs apaisements et ont voté ces lois en parfaite connaissance de cause.

» Au surplus, j'avais tout lieu de supposer que la Cour était d'accord quant à la légalité de la procédure suivie puisqu'elle a visé sans observation les ordonnances reprises au relevé ci-joint, relatives aux premiers paiements des allocations revenant aux mêmes intéressés et, par le fait même, a admis le principe de la mesure.

» J'ai, en conséquence, l'honneur de représenter au visa de la Cour les ordonnances qui accompagnaient sa dépêche précitée. »

ANNEXE.

« Indemnités allouées à des agents pensionnés, victimes d'accidents en service, liquidées par ordonnances soumises au visa préalable de la Cour des Comptes.

DATE des ORDONNANCES.	NUMÉROS.	Montant.	NOMS des INTÉRESSÉS.	ARTICLE du BUDGET DE 1923.
10 mai 1923.	55518/46	634,75	{ E S	{ 100,25 534,50 } 1 ^{er} trimestre 1923, Tableau I, chapitre B, art. 52.
10 mai 1923.	55519/47	398,75	{ H S	{ 120,50 278,25 } id. id.

*
* *

*La Cour des Comptes à M. le Ministre des Chemins de fer, Marine,
Postes et Télégraphes.*

« Bruxelles, le 28 décembre 1923.

» Comme suite à votre dépêche du 22 novembre écoulé, la Cour a l'honneur de vous faire savoir qu'il ne lui est pas possible de considérer comme régu-

lière la procédure suivie par votre Département, à l'effet de lui permettre d'allouer des secours à d'anciens agents de la Marine jouissant d'une pension privilégiée.

» Elle constate d'abord, sans s'y arrêter davantage, que votre Administration ne dit pas pourquoi elle a renoncé à la procédure toute indiquée pour trancher les différends de l'espèce, celle prévue à l'article 14 de la loi organique du 29 octobre 1846.

» Quant à l'autorisation sollicitée de la Législature, elle n'a pas été demandée, quoi qu'en pense votre Département, de manière telle qu'elle pût juger le différend en parfaite connaissance de cause. Au contraire, on serait mieux fondé à soutenir qu'elle n'a pas même pu en soupçonner l'existence. La Cour a déjà signalé le laconisme de la note qui était jointe à la demande du crédit supplémentaire, et il ne semble pas que l'on puisse prétendre que les modifications apportées à l'article 6 de la loi du budget pour 1923 aient pu attirer suffisamment l'attention du législateur.

» Il n'y est pas question d'un litige entre le Département et la Cour. Ces modifications ont été simplement introduites dans le libellé d'un crédit voté chaque année pour accorder des secours à de nombreux agents, et avec lesquels les secours litigieux sont confondus.

» Du fait qu'aucune demande de renseignements complémentaires n'a été formulée au sujet des modifications précitées, il est bien téméraire d'en inférer que les membres de la Législature ont eu tous leurs apaisements. La déduction apparaîtrait plus logique, si elles avaient donné lieu à une demande d'explications.

» Quoiqu'il en soit de cette appréciation, la Cour ne saurait admettre que la Législature fût régulièrement saisie du différend. Les éléments de celui-ci ne lui ont pas été soumis. Elle ignorait l'existence, l'objet et la portée de la contestation. Dans ces conditions, il serait excessif de prétendre que le législateur a voulu sciemment par son vote consacrer une dérogation aux articles 5 et 9 de la loi du 21 juillet 1844.

» La pratique parlementaire ne se prête d'ailleurs pas à ce que pareille procédure soit introduite à l'occasion de l'examen du budget, car elle va à l'encontre du principe qu'une loi organique ne peut être modifiée par une loi budgétaire, surtout lorsqu'il s'agit d'une loi de stricte application comme celle sur les pensions.

» Pour ces motifs, la Cour avait exprimé le désir qu'une loi spéciale intervint, s'il convenait d'accorder aux intéressés des avantages autres que ceux prévus par la loi de 1844.

» Vous trouverez ci-joints en retour, Monsieur le Ministre, les ordres de virement nos 59452 à 59457 qui accompagnaient votre dépêche précitée. »

* * *

*Le Ministre des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes
à la Cour des Comptes.*

» Bruxelles, le 1^{er} mars 1924.

» Pour satisfaire à votre dépêche du 28 décembre 1923, j'ai l'honneur de vous renvoyer les ordres de virement nos 59452 à 59457, accompagnés d'une copie conforme de l'arrêté du 25 février 1924, pris en Conseil des Ministres. »

Cabinet
du
PREMIER MINISTRE.

COPIE.

-0-

« LE CONSEIL DES MINISTRES,

» Vu les arrêtés royaux organiques des administrations du Département des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes ;

» Considérant que la Cour des Comptes refuse de s'associer à la liquidation de secours alloués à certains employés, blessés en service, à l'effet de ne pas les traiter moins favorablement que des ouvriers se trouvant dans une situation semblable ;

» Considérant que la loi du 30 juillet 1922 a accordé un crédit supplémentaire destiné, suivant un libellé explicite, à permettre la régularisation des secours précités ; qu'au surplus, les arrêtés organiques précités disposent : « Il peut être alloué des rémunérations spéciales à titre d'indemnités dans le cas à déterminer par le Ministre et notamment : » c) aux agents qui, par suite de maladie, de malheurs de famille ou d'autres circonstances, se trouvent dans une position exceptionnelle » ;

» Considérant que tel est bien le cas des employés blessés en service, visés ci-dessus, et que, dès lors, le Ministre est autorisé à les aider dans la mesure qu'il juge équitable, en l'espèce, en leur assurant une situation équivalente à celle qui leur eût été faite dans un cadre inférieur ; qu'il n'y a en la matière aucune dérogation aux lois existantes ;

» Considérant, au surplus, que la Cour s'est associée antérieurement à des liquidations de secours semblables en visant sans observation des ordonnances de paiement et qu'elle a admis par le fait même le principe de la dépense ;

» Vu l'article 14, paragraphe 3, de la loi organique de la Cour des Comptes en date du 29 octobre 1846,

» DÉCIDE :

» De persister dans sa manière de voir et d'inviter la Cour des Comptes à viser les ordonnances de paiement qui lui seront présentées à l'avenir, du chef de l'octroi de secours dont il est question ci-dessus.

» Bruxelles, le 25 février 1924.

» *Le Premier Ministre, Ministre des Finances,*

» G. THEUNIS.

» *Le Ministre de la Justice,*

» F. MASSON.

» *Le Ministre des Affaires Etrangères,*

» 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. MOYERSOEN.

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

» *Le Ministre de la Défense nationale,*
» P. FORTHOMME.

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

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

» Pour copie conforme :
» *Le Secrétaire du Cabinet,*
» Baron VAN DER ELST. »

*
* *

La Cour des Comptes à Monsieur le Ministre des Chemins de fer, Marine,
Postes et Télégraphes

« Bruxelles, le 3 avril 1924.

» Ensuite de la décision prise en Conseil des Ministres, le 25 février dernier, et dont copie lui a été transmise par votre dépêche du 1^{er} mars suivant, la Cour a visé *avec réserve* les ordres de virement n^{os} 59452 à 59457 et les ordonnances de paiement n^{os} 63045 à 63047, libellés, à titre de secours, pour tenir lieu de suppléments de pension, au profit d'anciens agents du Service de la Marine qui jouissent de la pension privilégiée prévue par les articles 5 et 9 de la loi du 21 juillet 1844.

» Cette décision est fondée sur le pouvoir du Ministre d'allouer, en vertu des arrêtés royaux organiques de son Département, des secours aux agents qui se trouvent dans une situation exceptionnelle, sur le libellé d'un crédit

supplémentaire accordé par la loi du 30 juillet 1922, en concluant qu'il n'y a en la matière aucune dérogation aux lois existantes ; au surplus, sur le fait que la Cour a admis le principe de la dépense en s'associant antérieurement à des liquidations de secours semblables.

» Elle a l'honneur de faire remarquer, Monsieur le Ministre, que la décision ainsi motivée reproduit fidèlement la manière de voir de votre Administration et fait totalement abstraction des considérations émises par son collègue et tendant à démontrer :

» 1^o Que la Législature seule est compétente pour octroyer à des agents bénéficiant déjà d'une pension privilégiée des avantages autres que ceux déterminés par une loi qui est de stricte application ;

» 2^o Qu'elle ne fut pas régulièrement saisie du litige, les éléments de celui-ci n'étant pas exposés dans la demande du crédit supplémentaire.

» D'autre part, la Cour constate que les motifs qui ont dicté la décision du Conseil des Ministres sont basés sur une réglementation administrative conçue en termes généraux et qu'ils manquent de pertinence lorsqu'il s'agit d'anciens agents jouissant d'une pension privilégiée.

» Il est à remarquer également qu'en disposant *pour l'avenir*, la décision prend le caractère d'une véritable interprétation par voie d'autorité, laquelle appartient exclusivement au pouvoir législatif. Elle ne peut donc lier la Cour (voir l'article inséré dans son cahier d'observations publié en 1893, pp. 6 et suiv.).

» Quant à l'argument tiré de l'existence de précédents, il serait excessif de leur attribuer une valeur décisive quelconque lorsqu'ils n'ont pas été posés à la suite de correspondance. D'ailleurs, vu la multiplicité des secours alloués par votre Administration, il était de son devoir, dans ces cas particuliers, de soumettre les ordonnances au visa en y joignant une note explicative, comme le prescrit l'article 103 du règlement sur la comptabilité publique.

» Pour se conformer à l'article 14, paragraphe 4, de la loi organique du 29 octobre 1846, modifiée par celle du 20 juillet 1921, la Cour transmet ce jour aux Chambres, Monsieur le Ministre, une ampliation de la délibération du Conseil des Ministres, une copie de la correspondance échangée avec votre Département ainsi qu'une copie de la présente. »