

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 13 MAI 1930.

Rapport des Commissions réunies des Finances et de la Défense Nationale, chargées de l'examen de la Proposition de Loi relative aux pensions d'invalidité en faveur des anciens combattants et réquisitionnés.

(Voir le n° 6 du Sénat.)

Présents : MM. LAFONTAINE, président ; BARNICH, CALONNE, le comte DE BROUCHOVEN DE BERGEYCK, le baron DE MÉVIUS, le vicomte DU BUS DE WARNAFFE, FRANÇOIS, MOYERSON, MULLIE, RONVAUX, WAUCQUEZ et PIERLOT, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Aux termes de la proposition de loi soumise à votre examen, les « anciens combattants » et les « réquisitionnés » qui ont reçu des blessures ou sont atteints de maladies réputées attribuables à des faits de guerre seront admis, sans limitation de délais, à introduire une demande de pension d'invalidité.

Quelle que soit l'époque à laquelle la demande aura été ou sera formée, la pension devra être allouée moyennant justification d'un taux d'invalidité de 10 p. c. au moins.

En cas d'aggravation de l'état du requérant, celui-ci pourra former une demande en révision, pourvu qu'il établisse que le taux de son invalidité s'est relevé de 5 p. c. au moins.

En ce qui concerne l'origine de la blessure ou de l'affection qui motive la requête, l'intéressé n'aura aucune preuve à fournir. Moyennant le taux minimum d'invalidité requis, la pension ne pourra être refusée que s'il est démontré que l'incapacité de travail dont se plaint le requérant est sans rapport avec la guerre.

Le jugement des demandes de pension d'invalidité sera confié à des « cours régionales paritaires » composées de représentants du Gouvernement et de délégués des associations de combattants et de réquisitionnés. Leurs décisions seront sujettes à appel devant des « cours d'appel » et des « cours supérieures d'appel ».

Toutes les demandes antérieurement rejetées pourront être jugées à nouveau.

* * *

Si désireux que l'on soit de faciliter aux anciens mobilisés et aux victimes des réquisitions ou des déportations la reconnaissance de leurs droits, on ne peut cependant, sans tomber dans un excès manifeste, aller jusqu'à admettre que, dix ans, vingt ans, trente ans après la guerre, et alors même que l'intéressé n'aurait jamais formé aucune demande de pension ou d'allocation, pareille requête pourra encore être introduite, sans autre condition que l'existence d'un taux d'invalidité de 10 p. c., minimum déjà imposé pour la recevabilité des demandes faites au lendemain de la démobilisation. Plus excessive encore est

la suggestion d'admettre toute demande de revision moyennant un relèvement de 5 p. c. seulement du taux de l'incapacité de travail. Cela et la réintroduction de toutes les anciennes affaires terminées par une décision de rejet, c'est l'ouverture d'une ère de discussions et de procédure qui ne prendra fin qu'au décès du dernier des justiciables. Il n'est conforme ni aux intérêts réels de ceux-ci, ni au respect dont les décisions contentieuses doivent être entourées, de remettre perpétuellement en question ce qui a été jugé. Semblable régime aurait pour résultat d'entretenir l'état d'inquiétude que l'on observe chez les plaideurs pendant l'instance en réparation des dommages, et que connaissent tous ceux qui se sont occupés d'affaires d'invalidité ou d'accidents.

Partout où des droits sont en contestation et où il s'agit de juger, l'une des questions les plus délicates à régler est celle du fardeau de la preuve. Il est généralement admis que celui qui prétend obtenir la reconnaissance d'un droit doit en apporter la justification devant la juridiction compétente. C'est là une règle de bon sens qui, pas plus en la matière qui nous occupe qu'en droit civil, ne peut céder devant les raisons de sentiment tirées de ce que, la preuve des droits les plus respectables n'étant pas toujours rapportée, il en résulte parfois des situations douloureuses. Que l'on cherche à réduire autant qu'on le pourra le nombre de ces cas malheureux; que l'on organise largement l'administration de la preuve; rien de mieux. Telle a été, du reste, la préoccupation du législateur depuis la guerre, surtout antérieurement à la loi du 25 juillet 1927. C'est ainsi, notamment, que, sous la loi du 23 novembre 1919, toute infirmité dont le requérant était reconnu avoir été atteint pendant la période de mobilisation, et même pendant les six mois qui ont suivi son renvoi dans ses foyers, était réputée provenir du fait du service militaire accompli durant la campagne.

Jusqu'au 24 mai 1927, la même règle a continué à être admise.

Mais qui ne voit l'impossibilité de prolonger indéfiniment le bénéfice de cette présomption ? Pourtant, la proposition de loi va plus loin encore. Elle n'exige même plus l'existence démontrée d'un rapport quelconque, fût-il de simple coïncidence, entre l'infirmité dont se plaint le requérant et la guerre. Elle abolit purement et simplement toute exigence légale quant à la preuve.

L'homme qui a été mobilisé, ne fût-ce que quelques semaines, même à l'arrière, et qui est resté depuis lors sans faire aucune demande, pourra obtenir une pension si, à l'âge de cinquante ou soixante ans, par exemple, il se trouve atteint d'une bronchite chronique, d'une faiblesse cardiaque, d'un rhumatisme, ou toute autre infirmité, et que l'Etat ne parvient pas à établir que l'origine lointaine de la maladie ne remonte pas à l'époque de ses services militaires accomplis durant la guerre. Or, c'est là une preuve négative que, le plus souvent, il sera impossible de fournir.

De pareilles exagérations ne soulèvent pas seulement un problème budgétaire insoluble. Elles tendent à galvauder la qualité d'invalidé de guerre et à ruiner le prestige et le respect universels dont sont entourés ceux de nos anciens défenseurs qui portent, dans leur chair, la trace cruelle et glorieuse de leur sacrifice.

La proposition tend à remplacer les Commissions existantes des pensions d'invalidité par « des cours régionales paritaires pour dommages de guerre physiques », qui seront chargées de statuer sur toutes les demandes de pension ou d'allocation introduites par les victimes de la guerre, tant civiles que militaires.

Les auteurs de ces dispositions ne paraissent pas s'être doutés du changement profond que ces quelques lignes de leur proposition tendent à apporter à toute l'organisation contentieuse en

matière de dommages aux personnes. Jusqu'à présent, les victimes civiles de la guerre formaient leurs demandes devant les tribunaux des dommages de guerre et, au point de vue administratif, ces affaires étaient de la compétence du Département des Finances, qui a hérité ces attributions de l'ancien Département des Affaires économiques. Toute une jurisprudence, tant contentieuse qu'administrative, s'est créée. Des dizaines de milliers de dossiers ont été traités, classés par un corps de fonctionnaires obéissant à certaines directives nettement déterminées et qui, forcément, ne sont pas identiquement les mêmes que celles qui donnent l'impulsion au personnel du Département de la Défense nationale chargé de traiter les questions de pensions militaires. Il faut avouer qu'il est un peu tard pour regretter ce dualisme et que, si même on admet qu'il eût été préférable de confier au même organisme toutes les affaires de dommages aux personnes, ce serait un remède pire que le mal que celui qui consisterait à dessaisir l'une des autorités actuellement compétentes pour achever d'encombrer l'autre par l'afflux d'une masse énorme d'affaires courantes, sans parler de la revision de la plupart des anciennes.

La mise en application des dispositions proposées paraît impossible sans une refonte totale de la législation des pensions et des dommages de guerre aux personnes. Pour nous borner à quelques exemples, c'est ainsi, notamment, que la décision du tribunal ou de la cour des dommages de guerre rendue en dernier ressort constitue, pour la victime civile, le titre même de son allocation; tandis que, quand les commissions des pensions ont statué sur les droits d'un invalide militaire, il reste encore à créer son titre sous forme d'arrêté royal. C'est ainsi encore que les jugements et les arrêts des juridictions des dommages de guerre donnent ouverture à un pourvoi en cassation, ce qui n'est pas le cas des décisions des commissions des pensions.

Quelles seront les règles à appliquer aux décisions des « cours régionales paritaires » dont on propose, au Sénat, l'institution ? Seront-elles de même nature que les juridictions des dommages de guerre ? Faudra-t-il, au contraire, les assimiler aux commissions des pensions militaires d'invalidité ? Ces problèmes n'ont pas retenu l'attention des auteurs de la proposition de loi. Celle-ci ne pourrait subir l'épreuve de la pratique sans que l'on procède, au préalable, à une réforme législative et administrative dont, seuls, ceux qui ignorent tout de ces questions peuvent ne pas soupçonner l'ampleur.

Un dernier exemple de l'approximation avec laquelle ce sujet a été traité est fourni par la disposition de la proposition de loi qui prévoit la création de « cours d'appel » et de « cours supérieures d'appel pour dommages physiques ». Quel sera le nombre de ces juridictions ? Quels en seront les ressorts au point de vue territorial ? Faut-il entendre le texte en ce sens qu'il y aura deux juridictions d'appel superposées ? Autant de questions auxquelles les auteurs de la proposition ont cru superflu de répondre.

En un mot, les textes qui viennent d'être trop longuement analysés n'offrent point matière à débat sérieux. C'est abusivement que ceux qui les ont rédigés les qualifient de proposition de loi. On ne saurait y voir qu'une vaine manifestation sur la portée de laquelle ses auteurs n'ont pu se faire illusion.

Ce n'est pas que tout soit parfait dans la législation qui régit les pensions et allocations dues aux victimes de la guerre. De nombreuses retouches devraient y être apportées et la Commission en signale l'urgence au Gouvernement. Plusieurs propositions, dont certaines sont des plus intéressantes, ont été, durant ces derniers mois, déposées sur le bureau des Chambres. D'autre part, les associations d'anciens combattants, de déportés, et spécialement

d'invalides, tant civils que militaires, ont, depuis quelque temps déjà, pris contact avec le Gouvernement, notamment avec M. le Ministre de la Défense Nationale et M. le Ministre des Finances, en vue d'aboutir à l'amélioration du statut qui les régit. Pour ne citer que quelques-uns des points sur lesquels portent leurs revendications, il semble que l'on ait été trop rigoureux en déclarant non recevable, sauf le cas de révision d'une décision déjà rendue, toute demande de pension ou d'allocation introduite postérieurement au 31 décembre 1928. Autant il ne paraît pas souhaitable de supprimer tous les délais d'introduction, autant il est désirable de rouvrir ces délais, même sans limitation de temps, dans un certain nombre de cas particulièrement dignes d'intérêt et lorsque le requérant justifie de raisons légitimes qui l'ont, jusqu'à présent, empêché de porter sa cause devant la juridiction compétente. Le minimum de 30 p. c. exigé par la loi de 1927 est considéré comme trop élevé, surtout si l'on tient compte de la tendance trop générale de la jurisprudence, à défalquer, du taux total de l'invalidité, un pourcentage en quelque sorte forfaitaire, comme étant attribuable à des causes postérieures à la guerre. Il est permis de croire que les règles établies par la même loi, de 1927 concernant la preuve et suivant lesquelles l'intéressé doit établir que l'invalidité dont il est atteint se rattache, par un lien de cause à effet, au fait du service militaire accompli durant la campagne, ont été comprises d'une manière trop rigoureuse par les commissions des pensions. Peut-être se sont-elles crues liées plus étroitement qu'elles ne le sont, en réalité, par cette disposition. Celle-ci, d'après les intentions de ses auteurs, n'a nullement pour but de limiter le droit d'appréciation des commissions, au point de leur interdire d'accorder la pension lorsque, sans pouvoir rattacher l'invalidité à un fait de guerre déterminé, elles ont la certitude morale que les conditions de la vie en campagne en

sont la cause. Sans doute, y aurait-il donc lieu de revoir le texte de l'article 2 de la loi de 1927, de manière à donner aux commissions une plus grande liberté de jugement et à leur permettre de concilier plus facilement leur conviction intime avec la rigueur des textes. La législation concernant les victimes civiles pourrait être retouchée dans le même sens.

C'est là une oeuvre délicate, comme tout ce qui a trait à l'élaboration des lois de pensions. Les textes proposés ne peuvent fournir une base utile à l'élaboration de ces réformes.

* * *

Les auteurs de la proposition ont cru devoir accompagner celle-ci de développements dont certains passages constituent un outrage aux officiers et aux gradés qui ont eu la mission difficile et périlleuse de conduire nos troupes à la victoire. Ces imputations malveillantes ont été reproduites et aggravées dans les développements de la proposition de loi n° 7, qui fera l'objet d'un rapport séparé; c'est pourquoi nous ne nous attarderons pas sur ce point, nous réservant d'y revenir ultérieurement.

Quant aux accusations dirigées contre les commissions des pensions, elles ont fait l'objet d'explications complètes de la part de M. le Ministre de la Défense Nationale, lors de récents débats à la Chambre. Les chiffres donnés au cours de cette discussion ont, notamment, fait justice de l'allégation suivant laquelle les anciens combattants seraient traités de manière différente, suivant qu'il s'agit de Flamands ou de Wallons. A cet égard, bornons-nous à faire remarquer que si, comme on le prétend, certaines commissions siégeant en pays flamand se sont, d'après l'estime des intéressés, montrées trop sévères et si la jurisprudence adoptée à Gand est plus rigoureuse que celle qui est suivie à Liège ou à Namur, tous les requérants

ont le même droit d'appel, devant la même et unique commission supérieure dont, à coup sûr, la jurisprudence ne varie pas suivant la catégorie linguistique à laquelle appartiennent les justiciables.

Qu'il soit permis d'ajouter encore que, devant les commissions des pensions aussi bien que devant toute autre juridiction, il est désirable que les requérants soient assistés d'un conseil suffisamment familiarisé avec les affaires à débattre, qui aide l'intéressé à former son dossier, lui facilite, à l'audience, l'explication des points de fait et, éventuellement, discute, pour lui, les questions de droit. Ceux qui ont compris cette nécessité et ont apporté, dans ce domaine, leur concours à leurs anciens frères d'armes et se sont ainsi trouvés en contact fréquent avec les commissions des pensions, savent qu'elles méritent mieux que le jugement préconçu que

portent, contre elles, les auteurs de la proposition.

Si, dans des cas déterminés, des abus se sont produits, on ferait œuvre plus utile en les signalant à l'autorité compétente pour les redresser qu'en jetant une suspicion illégitime sur l'institution tout entière et en portant ainsi une atteinte imméritée à l'honneur de ses membres et au prestige qui lui est nécessaire pour accomplir utilement sa mission.

Par 5 voix contre 1 et 2 abstentions, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'adopter la proposition de loi.

Le Président,
H. LAFONTAINE.

Le Rapporteur,
HUBERT PIERLOT.