

*Commissaire la Cour...*

8<sup>o</sup> F<sup>o</sup> Pièce  
3846

# NOTE

SUR LES

DEPOT LEGAL  
Nord  
N<sup>o</sup> 231  
1905

## PENSIONS DES ANCIENS OUVRIERS MINEURS



D'APRES LA LOI DU 31 MARS 1903

par M. LOUIS AGUILLON,  
INSPECTEUR GÉNÉRAL DES MINES.



Pièce  
8<sup>o</sup> F<sup>o</sup>  
3846

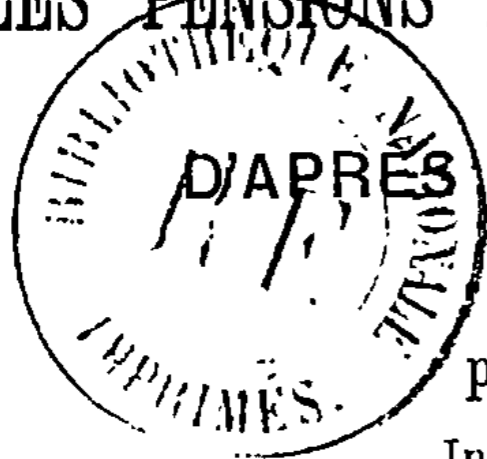
LILLE,  
IMPRIMERIE L. DANIEL

—  
1905

# NOTE

SUR

## LES PENSIONS DES ANCIENS OUVRIERS MINEURS



D'APRÈS LA LOI DU 31 MARS 1903

par M. LOUIS AGUILLON,  
Inspecteur Général des Mines.

---

Le Conseil d'Etat au Contentieux a rendu le 3 août 1904 deux arrêts (affaires Mars et Bienvenu) qui jettent une grande lumière sur les principes et le mode d'application des dispositions de la loi de finances du 31 mars 1903, qui ont créé des pensions en faveur des anciens ouvriers mineurs.

Nous rappellerons tout d'abord les traits essentiels de ces dispositions.

Chaque année un crédit de un million est ouvert au budget du Ministère des Travaux publics pour donner des *majorations* de pensions et des *allocations* en faveur des ouvriers et employés des mines, de nationalité française, qui justifient avoir eu au 1<sup>er</sup> janvier 1903, 55 ans d'âge et 30 ans de travail salarié dans les mines.

La pension majorée ne peut dépasser 360 francs et l'allocation 240 francs, « y compris tous autres revenus tant de l'intéressé que » de son conjoint, mais indépendamment de tout salaire en argent » ou en nature » (Loi du 31 mars 1903, art. 85 et 86).

Les éléments qui permettent de déterminer les droits des intéressés sont arrêtés par des décisions de Commissions spéciales fonctionnant pour chaque département et qui, chaque année, doivent avoir terminé et transmis leur travail au Ministère des Travaux publics le 1<sup>er</sup> juillet au plus tard.

Sur le vu de ces décisions le crédit annuel de un million est réparti entre les intéressés par le Ministre des Travaux publics, à raison de

1/3 pour les *majorataires* et de 2/3 pour les *allocataires*, la répartition se faisant d'après le mode indiqué par les articles 94 et 95 de la loi.

Les majorations et allocations sont payables par quart à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit la décision de la Commission (art. 96).

A ces indications générales, résultant du texte même de la loi, il n'est pas inutile d'ajouter celle tirée de l'Exposé des Motifs, encore que le texte définitivement voté ne laisse pas d'avoir subi des modifications importantes par rapport à celui primitivement proposé. Voulant préciser la nature des attributions faites aux intéressés, l'Exposé des Motifs disait : « En allouant aux vieux mineurs ces » majorations et ces allocations nous ne leur constituons d'ailleurs » pas des pensions viagères avec les conséquences juridiques d'un » pareil traitement. Ces majorations et allocations restent des attri- » butions annuelles, variables, découlant d'un travail administratif » qui sera effectué toutefois avec les garanties les plus sérieuses ».

Les modifications subies au cours de la discussion par le texte du Gouvernement ne paraissent pas avoir changé ce trait caractéristique de la loi, comme l'ont montré, on va le voir, les arrêts du 3 août 1904.

Pour compléter cet exposé sommaire, mais suffisant en l'espèce, de l'économie de la loi du 31 mars 1903, il faut rappeler, avec ses articles 92 et 93, que les Commissions spéciales peuvent, dans leur travail de chaque année, réviser leurs décisions antérieures, soit sur la proposition du Préfet, soit sur la requête de l'intéressé, la nouvelle décision ne pouvant toutefois pas avoir d'effet sur les répartitions antérieures ; les décisions de la Commission ne pouvant d'ailleurs être déférées au Conseil d'Etat que pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi.

Les arrêts du Conseil d'Etat du 3 août 1904 présentent l'avantage d'avoir précisé, de façon nette et topique — et là est leur importance particulière — le caractère et la portée de l'intervention tant des Commissions spéciales que du Ministre des Travaux publics, en même temps qu'ils servent à mieux fixer le caractère et la portée des droits des intéressés. C'est ce double point que nous voudrions faire ressortir en nous appuyant sur ces arrêts.

Les décisions des Commissions spéciales, portent-ils, déterminent définitivement les droits des intéressés pour l'année à laquelle elles s'appliquent, sauf le recours devant le Conseil d'Etat au Contentieux

pour l'erreur de droit dont ces décisions pourraient être entachées, recours dont nous allons dire, au cas où il aurait été accueilli, les conséquences de droit et de fait.

Ainsi, sur tous les points de fait qui peuvent servir à établir les droits des intéressés, tels que durée des services, montant de la pension à majorer, appréciation des revenus personnels, les Commissions spéciales rendent, en dernier ressort, des décisions définitives, de véritables jugements, qui, d'une part, fixent pour l'année d'instruction les droits des intéressés et dont, d'autre part, l'administration doit assurer l'exécution intégrale, sans pouvoir les modifier, dans l'année de liquidation qui suit l'année d'instruction. Il doit en être, sous la forme spécifiée par la loi, des décisions des Commissions spéciales relatives à une année, à une répartition annuelle, comme de toutes décisions de justice passées en force de chose jugée et dont il incomberait à l'administration d'assurer l'exécution sans pouvoir la discuter, encore qu'elle la suppose et même qu'elle la reconnaisse erronée, contraire à la loi.

Ce système qu'indiquait déjà l'Exposé des Motifs est simple, pratique, d'exécution relativement facile. Il peut amener des abus évidemment ; on les devine et nous en signalerons. Quelle est l'organisation d'ici-bas qui n'a pas les siens ? Ces abus ne seraient pas du reste sans sanctions effectives. Ils sont largement compensés en tout cas par la simplicité d'application, et, en définitive, c'est le système de la loi et le seul notamment qui permette de suivre pratiquement le mode de répartition annuelle et intégrale d'une somme fixée à l'avance.

Voyons de plus près les diverses conséquences pratiques de ce régime.

Les décisions des Commissions spéciales étant rendues et l'arrêté ministériel de répartition étant pris, les intéressés devenus bénéficiaires de ces décisions et de cette répartition, ont, pour l'année de liquidation, un droit acquis aux majorations et allocations qui en résultent. Ils doivent les toucher sur la simple justification de leur identité et sur leur seul acquit, alors même que, dans l'année de liquidation serait survenu un changement dans la situation qu'ils avaient dans l'année d'instruction. Il en serait ainsi également dans le cas où la Commission spéciale se serait trompée ou aurait été trompée dans l'appréciation et la fixation des éléments de la situation pour cette année.

Admettre que pour un motif, un fait quelconque, antérieur ou postérieur à la décision de la Commission, l'administration puisse se refuser à payer les quatre termes dus dans l'année de liquidation, en suspendre même le paiement, serait méconnaître de la façon la plus formelle la nature et la portée de la décision définitive, du véritable jugement de la Commission dans le système admis par les arrêts du Conseil d'État ; ce serait dans ce système préjudicier aux droits acquis de l'intéressé qui, de ce chef, aurait un recours ouvert devant le Conseil d'État au Contentieux.

Aussi bien, si le changement dans la situation de l'intéressé n'est survenu que dans l'année de liquidation, on peut excuser l'avantage accordé, encore qu'il ne paraisse plus être dans les intentions du législateur, en observant que cet avantage aurait dû lui bénéficier dès l'année antérieure pour laquelle il lui était acquis ; la contradiction apparente ne résulte que du délai pris par l'administration pour remplir ses engagements.

S'il y a de la part de la Commission spéciale une erreur qui serait reconnue ultérieurement, on serait mal venu à reprocher à l'intéressé d'en bénéficier.

Si la Commission a été trompée par la déclaration de l'intéressé, la faute de celui-ci disparaît devant celle de la Commission à laquelle il appartient en principe de ne statuer qu'après s'être éclairée ; toutefois, s'il y avait eu de la part de l'intéressé de véritables manœuvres dolosives, il peut encourir éventuellement les sanctions de droit commun, la loi du 31 mars 1903 n'ayant pas prévu de pénalités spéciales contre les fausses déclarations.

En tout cas, nous le répétons, il faut prendre le système tel que la loi l'a édicté, avec ses avantages et ses inconvénients, et tel qu'il ressort des arrêts du 3 août 1904.

Le droit acquis que la décision de la Commission donne à l'intéressé pour l'année de liquidation, irait-il jusqu'à pouvoir être réclamé, en cas de décès de celui-ci, par ses héritiers et ayants-cause ? L'affirmative concorderait tant avec le principe de l'annualité qu'avec le caractère de la décision de la Commission spéciale et l'équité ne trouverait rien à y redire. Mais on peut aussi soutenir que, bien qu'aucun texte formel ne l'ait dit, l'intention du législateur, l'esprit de la loi sont de n'attribuer que des secours strictement viagers, personnels, qui exigent l'existence de l'intéressé, sans qu'il

puisse y avoir réversibilité sur ses héritiers, réversibilité qui ne pourrait exister qu'avec une disposition explicite de la loi. L'attribution ne pourrait donc être remise à l'intéressé que sur un acquit émanant de lui-même. Nous avouons que les deux solutions peuvent également se défendre. Nous préférons la première pour mieux assurer l'utilisation intégrale du crédit annuel.

Ainsi, les Commissions spéciales statuent souverainement pour l'année d'instruction, et les paiements doivent se faire, comme nous venons de le dire, dans l'année de liquidation en stricte conformité de ces décisions, quelles que soient les erreurs de fait et de droit dont elles peuvent être entachées, quels que soient les changements reconnus ou survenus dans la situation des intéressés.

En ce qui concerne les erreurs de fait on pourra seulement en éviter le retour, pour les années postérieures, par la révision, par le nouveau travail, les nouvelles décisions que chaque année les Commissions spéciales peuvent et doivent rendre.

Le recours contre les erreurs de droit se présente dans des conditions particulières avec l'article 93 de la loi. Ses termes reproduisent textuellement ceux de l'article 32 de la loi sur l'armée du 15 juillet 1889 sur les recours contre les décisions des Conseils de révision. On doit donc admettre pour la loi du 31 mars 1903 la jurisprudence aujourd'hui bien établie pour la loi de 1889 et notamment la distinction fondamentale entre l'erreur de droit et l'erreur de fait, telle que l'a enseignée avec une autorité spéciale M. Laferrière (Traité de juridiction administrative, 2<sup>e</sup> édition, t. II, p. 595-596).

Rentrerait notamment dans l'erreur de droit, ouvrant le recours devant le Conseil d'Etat, l'erreur commise par une Commission sur la nature de l'exploitation ou de la profession et par suite la question de savoir si un intéressé peut légalement revendiquer le bénéfice de la loi comme ouvrier ou employé de mine. Il y aurait également erreur de droit dans l'attribution d'une majoration ou d'une allocation à un étranger, ou à un intéressé ayant moins de 55 ans ou moins de 30 ans de travail salarié au 1<sup>er</sup> janvier 1903. Une autre erreur de droit pourrait résulter d'une erreur de classement dans chacune des catégories des majorations ou des allocations, ou d'une erreur sur la nature et non pas bien entendu sur la quotité des revenus personnels.

Mais les Commissions ne commettent que des erreurs de fait dans

tout ce qui comporte une supputation personnelle de la situation matérielle de l'intéressé, du montant de la pension à majorer, des revenus, de la durée des services.

Le recours contentieux contre l'erreur de droit présente, on le sait, des caractères particuliers tant pour son instruction que pour ses conséquences.

Dans l'instruction, le Ministre des Travaux publics appelé à donner son avis peut, s'il le juge opportun, se faire renseigner par les services locaux, par le Préfet ou les autres agents administratifs ; il ne peut pas provoquer d'observations, d'explications de la Commission spéciale, pas plus que saisi d'un pourvoi contre un arrêté du Conseil de préfecture il ne pourrait réclamer de pareilles observations ou explications de ce Conseil. Comme les Conseils de préfecture en matières contentieuses, les Commissions spéciales de la loi du 31 mars 1903 rendent des jugements et n'émettent pas d'avis. Ce sont des juges et non pas des conseils administratifs.

Dans les recours de la nature de ceux que nous examinons, le Conseil d'Etat statue non comme juridiction d'appel mais comme Cour de Cassation. Il se borne à rejeter le pourvoi comme non recevable ou mal fondé ou, si le pourvoi est fondé, il annule purement et simplement la décision erronée. Il faut préciser les effets de cette annulation suivant les circonstances.

Si l'arrêt du Conseil d'Etat doit avoir pour résultat d'admettre comme bénéficiaire un intéressé écarté à tort par la Commission spéciale ou d'augmenter la part revenant à un majorataire, ce bénéfice ne pourra être attribué à l'intéressé qu'à la suite d'une nouvelle décision, par voie de révision, prise sur nouvelle requête de l'intéressé dans les conditions des articles 92 et 88 de la loi.

Cette révision devra être effectuée sans qu'il puisse y avoir rappel d'arrérages à raison des années antérieures pour lesquelles l'intéressé aurait dû toucher mais n'a pas touché par suite de l'erreur commise à son détriment. Ce serait contraire au système de répartition par année qui est essentiellement celui de la loi et le dernier paragraphe de l'article 92 rappelle explicitement que les nouvelles décisions de la Commission n'ont pas d'effet sur les répartitions antérieures.

Je n'insisterai pas sur ce qu'il pourrait advenir si la Commission spéciale persistait à ne pas vouloir se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat comme théoriquement elle en aurait le droit dans son indé-



pendance juridictionnelle. Je discute sur des réalités et non sur des hypothèses d'Ecole. La composition de la Commission assure toute garantie à cet égard. La doctrine du Conseil d'Etat sur les conséquences de l'annulation dont nous traitons, telle qu'elle ressort notamment de l'arrêt au Contentieux du 8 juillet 1904 (*Bottha*), donnerait éventuellement des voies de droit pour la solution d'un pareil conflit, sans parler de la responsabilité personnelle des membres de la Commission qui pourrait bien se trouver engagée comme celle des juges ordinaires en cas de déni de justice ou de forfaiture.

Si l'arrêt doit avoir au contraire pour résultat de retirer ou de diminuer un avantage que l'intéressé a tiré ou doit tirer de la répartition effectuée, l'administration est fondée, par la seule communication de l'arrêt, à suspendre, si elle en a encore le temps, le bénéfice de la répartition ou à faire reverser le trop perçu.

Ici se présenterait une question délicate et importante, au moins en théorie ; car il est douteux qu'en pratique elle puisse conduire à un résultat effectif. Du fait de l'annulation d'une décision de la Commission, l'arrêté ministériel de répartition qui en aurait fait état ne se trouvera-t-il pas vicié par son irrégularité de façon à pouvoir être déféré au Conseil d'Etat au Contentieux par une des autres parties prenantes lésées par cette omission dans la somme à répartir ? En principe on devrait répondre affirmativement. Le texte du projet du Gouvernement avait prévu et résolu la difficulté en disposant dans un article 10 qui est devenu, avec de nombreuses modifications, les articles 92 et 93 de la loi : « Il n'est fait état des rectifications » résultant des décisions du Conseil d'Etat que dans les répartitions » qui les suivent, sauf à y comprendre les sommes que l'intéressé aurait » dû toucher dans les répartitions précédentes ». Non seulement ce texte a disparu, mais en outre l'article 93 a explicitement visé les recours contentieux qui pourraient être formés contre les arrêtés de répartition. Ce recours doit être entendu, pour autant que le sujet le comporte, comme un recours de pleine juridiction ; car s'il ne s'agissait que du recours pour excès de pouvoir, outre qu'il est de droit commun administratif, il est aussi par ce droit commun dispensé d'avocat et a lieu sans frais.

Toute répartition du crédit qui n'aurait pas été intégrale étant irrégulière pourrait donc en principe être attaquée par cette voie. Seulement il est difficile de concevoir qu'un pareil recours puisse



être introduit utilement dans les deux mois de la publication de l'arrêté ; à quoi il faut ajouter que la sanction effective qui pourrait résuller d'une pareille instance serait, par partie prenante, certainement trop réduite, avec le mode de calcul des articles 94 et 95, pour influencer sur les francs des majorations et allocations du premier calcul, c'est-à-dire pour avoir une portée saisissable.

