

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 25 JANVIER 1878.

Division des chambres des Cours d'appel en sections pour le jugement des affaires électorales ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION ⁽²⁾, PAR M. THONISSEN.

MESSIEURS,

Grâce à l'ardeur toujours croissante des luttes politiques, l'application de l'article 41 du Code électoral a produit des conséquences auxquelles ses auteurs étaient loin de s'attendre. Le nombre des causes électorales soumises au jugement des Cours d'appel a dépassé toutes les prévisions. On peut, dès ce moment, les porter à 4,000 pour la Cour de Bruxelles et à 3,400 pour la Cour de Gand.

Dans cette situation, il est difficile, pour ne pas dire impossible, que les Cours se conforment strictement au vœu que le législateur a manifesté dans le texte de l'article 65 du Code électoral. Suivant cet article, les élections se font chaque année, à partir du 1^{er} mai, d'après les listes revisées. La date du 1^{er} mai n'est pas, il est vrai, un terme fatal. Ainsi que M. le Ministre de la Justice le fait remarquer dans l'Exposé des motifs, les bureaux électoraux doivent tenir compte des changements que font subir aux listes électorales les arrêts rendus après cette date jusqu'au jour des élections. Mais cette prolongation de délai, qui est elle-même manifestement insuffisante, ne fait pas disparaître tous les inconvénients résultant du nombre excessif des appels. La plupart des audiences des Cours n'en restent pas moins absorbées par le jugement des contestations électorales, au grand préjudice des justiciables ordinaires, dont

⁽¹⁾ Projet de loi, n° 51.

⁽²⁾ La commission était composée de MM. THONISSEN, président, PIRMEZ, DRUBBEL, JACOBS et GUILLERY.

les intérêts réclament au plus haut degré l'expédition prompte et régulière des causes civiles et criminelles.

Le Gouvernement estime que, dans les circonstances actuelles, le meilleur moyen d'écarter les inconvénients signalés consiste dans la division des Chambres des Cours d'appel en sections, siégeant au nombre de trois conseillers et sans l'assistance du ministère public.

Un membre de la Commission a combattu ce système. Il propose, comme remède unique à la situation, la création d'une cinquième Chambre à la Cour d'appel de Bruxelles. Il donne, comme preuve à l'appui, le tableau qui figure à la suite de ce rapport.

Cette proposition a été rejetée par quatre voix contre une.

Sans vouloir engager l'avenir, la majorité de la Commission pense qu'il ne convient pas de discuter, à l'occasion du projet actuel, la question de savoir s'il est nécessaire d'augmenter le personnel de l'une de nos Cours d'appel. La création de Chambres nouvelles, fort onéreuse pour le Trésor public, ne peut se justifier que par l'existence de besoins normaux et permanents. Les causes électorales, dont le nombre imprévu a motivé la présentation du projet de loi, n'offrent pas ce double caractère. Il se peut que leur nombre devienne moins considérable à l'avenir. Il se peut aussi que, par suite de changements introduits dans le système de procédure, la tâche qui incombe actuellement au pouvoir judiciaire soit considérablement allégée. Il se peut enfin que, par une nouvelle organisation des Chambres, on parvienne à satisfaire à tous les besoins, sans qu'il soit nécessaire d'augmenter le nombre des conseillers.

La Commission, guidée par ces considérations et se référant aux autres motifs invoqués par M. le Ministre de la Justice, n'a pas cru devoir émettre un vote favorable à la création d'une cinquième Chambre à la Cour d'appel de Bruxelles. Il s'agit de pourvoir à des besoins urgents et actuels. En supposant même que la nécessité d'augmenter le personnel de la Cour de Bruxelles fût, dès à présent, reconnue par le Gouvernement et par la représentation nationale, il ne serait pas possible d'organiser une nouvelle Chambre avant le mois d'avril. L'encombrement des causes électorales existe d'ailleurs à un plus haut degré à Gand qu'à Bruxelles. Sous ce rapport encore, la proposition n'atteindrait pas le but. Tous les inconvénients qui ont motivé la présentation du projet de loi continueraient à subsister pour l'année actuelle.

Après ce vote, un membre de la Commission a émis l'avis qu'il y aurait moyen d'activer la procédure, en faisant subir certaines modifications au Code électoral. Il voudrait :

1° Que la Cour d'appel eût le droit de déléguer les enquêtes aux tribunaux ou aux juges de paix, comme en matière ordinaire, ou même à un juge de première instance;

2° Que le facteur de la poste, en cas d'absence de la partie intéressée, fût tenu de remettre les lettres de convocation des témoins et des parties à des parents ou à des voisins. (Art. 68 du Code de procédure civile.) Les enveloppes porteraient les mots : *Convocation électorale*;

3° Que l'article 43 du Code électoral fût modifié en ce sens que les pièces nouvelles devraient être remises dans les trois jours, à peine de déchéance;

4° Que la même règle fût suivie à l'égard des conclusions des parties.

Il propose d'ajouter au texte du projet de loi des amendements consacrant ces innovations.

La proposition indiquée sous le n° 1 a été adoptée à l'unanimité des voix, avec cette modification que le président du tribunal de première instance sera chargé de désigner le juge qui devra procéder à l'enquête.

La proposition qui figure sous le n° 2 a été rejetée par trois voix contre une et une abstention.

Les deux autres propositions ont été rejetées par trois voix contre deux.

Aux termes de l'article 47 du Code électoral, la Cour peut déléguer un juge de paix pour tenir l'enquête.

Cette mesure, suffisante dans la plupart des cas, peut offrir des inconvénients dans quelques circonstances exceptionnelles. Dans les cantons où les passions politiques sont surexcitées, le nombre des enquêtes auxquelles le juge de paix est obligé de procéder devient un sérieux obstacle à la prompt expédition des affaires. Il peut aussi se présenter d'autres incidents qui, dans l'intérêt même du prestige de la magistrature, exigent que le soin de procéder à l'enquête ne soit pas remis au juge de paix. Un petit nombre de ces magistrats se trouvent malheureusement mêlés aux luttes politiques des habitants de leur canton, et alors, malgré leur honorabilité et leur impartialité, leur intervention dans l'instruction des causes électorales donne parfois lieu à des soupçons qui, tout en étant mal fondés, portent atteinte à la dignité du juge.

Ces considérations ont déterminé la Commission à voter l'adoption d'une mesure facile à appliquer et qui, tout en offrant un avantage pratique incontestable, laisse entièrement intacte toutes les dispositions du code électoral.

La majorité de la Commission n'a pas pris le même parti à l'égard des propositions indiquées sous les nos 2, 3 et 4. Elle a pensé que ces propositions ne sont pas assez étudiées pour être immédiatement converties en lois. Elles touchent aux formes de la procédure; elles soulèvent une question de responsabilité à l'égard des facteurs, et leur adoption nécessiterait peut-être une modification de la législation postale; elles pourraient même, en prononçant une déchéance trop rigoureuse, causer un préjudice aux parties et entraver la manifestation de la vérité. Ce n'est qu'à la suite de l'examen approfondi de tous ces points que l'on pourra se prononcer, en connaissance de cause, sur les avantages ou les inconvénients des mesures proposées. Chargée de procéder à l'examen d'une proposition de loi urgente, la majorité de la Commission, tout en réservant la liberté d'appréciation de ses membres pour un débat ultérieur, a cru devoir émettre un vote négatif. Elle pouvait le faire avec d'autant plus de raison que nous sommes à la veille d'une révision partielle de notre législation électorale.

Après ces votes préliminaires, la Commission a abordé l'examen des articles du projet de loi. Elle en a successivement voté l'adoption, par quatre voix contre une.

Composée de trois magistrats élevés, expérimentés, nommés à la suite d'une double présentation des Cours d'appel et des conseils provinciaux, chaque section possédera incontestablement les lumières nécessaires pour

statuer sur des questions de fait, déjà précédemment examinées et qualifiées par la juridiction administrative.

Chaque section sera tout aussi capable d'apprécier la nature et la portée des questions de droit soulevées à l'occasion des contestations électorales. Elle le sera d'autant plus que, chaque jour, une jurisprudence plus complète et mieux fixée viendra faciliter l'accomplissement de cette partie de sa tâche. L'innovation est ici d'autant moins dangereuse que la Cour ne décida souverainement que les questions de fait, les questions de droit pouvant toujours être déférées à la Cour de cassation.

Dénier à trois conseillers de Cour d'appel la capacité d'apprécier sainement une cause électorale, ce serait se rendre coupable d'une injustice manifeste; ce serait fermer les yeux à l'évidence, en niant systématiquement les nombreuses preuves de science, de capacité, de tact juridique, dont nos magistrats supérieurs n'ont pas cessé de fournir des preuves irrécusables.

Il importe, au surplus, de remarquer que ce sont précisément les causes électorales qui, dans la plupart des cas, réclament le moins de travail et d'efforts de la part de la magistrature et du barreau. Sous le régime de la loi du 5 mai 1869, qui a fourni la matière des articles 44 et suivants du Code électoral, M. le premier président Tielemans disait, à une audience solennelle de rentrée de la Cour d'appel de Bruxelles : « Je félicite le barreau de l'attitude qu'il a prise dans la discussion des affaires électorales. Il a compris de prime abord que ce genre d'affaires ne comporte pas de plaidoiries; de lui-même, il a réduit sa tâche à des explications claires, précises et satisfaisantes. Les anciens de l'ordre ont eu, en outre, l'idée heureuse de distribuer entre leurs stagiaires la plupart des causes qu'ils n'auraient pas eu le temps de traiter eux-mêmes, et les stagiaires ont pleinement répondu à la confiance de leurs patrons (1). »

Des causes qui, de l'aveu de l'un de nos magistrats les plus expérimentés, peuvent très-souvent être jugées à la suite de quelques explications fournies par des avocats stagiaires, ne présentent assurément point de difficultés que le concours de trois magistrats éclairés soit impuissant à résoudre.

Pas plus que le Gouvernement, la majorité de la Commission n'éprouve la crainte de voir diminuer le prestige et l'autorité des Cours d'appel, par la création de sections de Chambres siégeant au nombre fixe de trois conseillers.

Cette crainte s'est manifestée une première fois, en 1852, lorsque la loi d'organisation judiciaire, décidant que désormais chaque Chambre siégerait au nombre fixe de cinq conseillers, vint réduire dans une forte proportion le nombre des juges d'appel exigé par les lois antérieures (2).

Elle se produisit une seconde fois, à l'occasion de la loi du 13 mai 1849, qui, dans la formation des cours d'assises, substitua à cinq conseillers de Cour d'appel un seul conseiller assisté de deux membres du tribunal de première instance (3).

(1) Discours prononcé à l'audience de rentrée de la Cour d'appel de Bruxelles, le 15 octobre 1869.

(2) Suivant les lois du 27 ventôse an VII, du 20 avril 1810, les arrêts en matière civile devaient, sous peine de nullité, être rendus par sept conseillers au moins.

(3) Suivant les articles 252 et 253 du Code d'instruction criminelle, la Cour d'assises était composée de cinq conseillers, dans les provinces où siège une Cour d'appel.

Chaque fois les prédictions sinistres des adversaires de ces innovations ont été promptement démenties par l'expérience.

Le prestige de la magistrature ne réside pas plus dans le nombre que dans la forme du costume officiel. La légitime autorité de nos Cours découle de la science et de l'activité de leurs membres, de la sagesse et de l'équité de leurs décisions, de leur préoccupation constante de se tenir en dehors et au-dessus des suggestions de l'esprit de parti.

L'aspect imposant du tribunal pouvait produire un certain effet au milieu des populations naïves et peu éclairées des siècles précédents; il n'en produit aucun à l'époque actuelle, où toutes les décisions importantes du pouvoir judiciaire sont discutées, à leur tour, au tribunal de l'opinion publique.

Il ne s'agit pas de créer des tribunaux majestueux; il faut se borner à les composer de manière à ce qu'ils puissent suffire à l'accomplissement de la tâche qui leur est confiée par le législateur. En Allemagne, en France et en Italie, on rencontre aujourd'hui des juriconsultes éminents qui se montrent les adversaires déterminés des tribunaux nombreux. Ils prétendent que le nombre détruit la responsabilité en la rendant collective.

Ce n'est pas ici le lieu de discuter cette importante question, qui divise les meilleurs esprits. Il nous suffit de savoir que trois conseillers de Cour d'appel possèdent incontestablement la science, les lumières et l'expérience nécessaires pour juger les contestations électorales en parfaite connaissance de cause.

Aux termes de l'article 1^{er} du projet, les causes électorales seront désormais jugées sans l'assistance du ministère public.

Cette innovation est peu importante. Suivant l'article 46 du Code électoral, le ministère public n'est entendu que lorsque toutes les parties sont défaut. Ce cas se présente très-rarement, puisque le jugement est réputé contradictoire aussitôt que l'une des parties a fait parvenir un mémoire ou une défense écrite. Il n'est pas raisonnable de requérir la présence d'un organe du ministère public, en vue d'une éventualité qui ne se réalise presque jamais. On peut ajouter, avec l'Exposé des motifs, que dans l'hypothèse où ce cas se présente, par exception, la réquisition du ministère public peut être tenue pour superflue.

Les autres articles du projet n'exigent pas de justification spéciale. Ils sont la mise en action de la règle posée à l'article 1^{er}.

La Commission, à la majorité de cinq voix contre une, à l'honneur, Messieurs, de vous proposer l'adoption du projet, complété par l'amendement indiqué ci-dessus. Elle désire que la portée de ce vote ne soit pas exagérée. A diverses reprises, il a été question de réduire le nombre des conseillers aujourd'hui requis pour le jugement des causes civiles et criminelles. Tous les membres de la Commission se sont réservé la liberté de leur appréciation et de leur vote, pour le cas où un projet conçu en ce sens deviendrait l'objet des débats de la Législature.

Le Président-Rapporteur,

THONISSEN.

PROJETS DE LOI.

Projet du Gouvernement.

ARTICLE PREMIER.

Les Cours d'appel jugent au nombre fixe de trois conseillers et sans l'assistance du ministère public, les causes qui leur sont déférées en vertu du Code électoral.

Chacune des chambres de la Cour est divisée, à cette fin, en deux sections. Il est attaché à chaque section un greffier-adjoint.

ART. 2.

Le président de chaque chambre désigne les conseillers qui feront partie de chacune des sections.

Il préside la section dont il fait partie. — L'autre section est présidée par le plus ancien des conseillers qui en font partie.

ART. 3.

En cas d'empêchement d'un conseiller, il est remplacé par un conseiller de l'autre section ou même d'une autre chambre, conformément à la loi d'organisation judiciaire.

ART. 4.

Les causes attribuées à chaque chambre sont distribuées par le président à chacune des sections, en suivant les règles prescrites par l'article 45 du Code électoral.

ART. 5.

Les causes sur lesquelles il a été fait rapport et sur lesquelles il n'est point intervenu d'arrêt interlocutoire, seront jugées conformément à la loi actuellement en vigueur.

ART. 6.

La présente loi sera obligatoire le lendemain du jour de la publication.

Projet de la section centrale.

ARTICLE PREMIER.

(Comme ci-contre.)

ART. 2.

(Comme ci-contre.)

ART. 3.

(Comme ci-contre.)

ART. 4.

(Comme ci-contre.)

ART. 5.

La disposition suivante est ajoutée au texte de l'article 47 du Code électoral :

Elle peut aussi déléguer au président du tribunal de première instance le droit de désigner à cette fin un juge attaché au tribunal.

ART. 6.

(Comme ci-contre.)

ART. 7.

(Comme ci-contre.)

ANNEXE.

Tableau des causes jugées par la Cour d'appel de Bruxelles.

1874-1875.

Causes restant à juger au 15 octobre 1874.	572
Id. introduites du 15 octobre 1874 au 15 août 1875 . . .	590
ENSEMBLE. . .	1,162
Causes jugées définitivement	554
Id. biffées, désistement, etc.	89
	<u>443</u> . . . 443
Au 15 octobre 1875, il restait à juger	719

N. B. Pendant cette année la Cour a prononcé 49 arrêts préparatoires ou interlocutoires.

1875-1876.

Causes restant à juger au 15 octobre 1875	719
Id. introduites du 15 octobre 1875 au 15 août 1876 . . .	658
ENSEMBLE. . .	1,377
Causes jugées définitivement	513
Id. biffées, désistement, etc.	152
	<u>665</u> . . . 665
Causes restant à juger au 15 août 1876.	712

N. B. Pendant cette année la Cour a prononcé, en outre, 57 arrêts préparatoires ou interlocutoires.

1876-1877.

Causes restant à juger au 15 octobre 1876	712
Id. introduites du 15 octobre 1876 au 15 août 1877 . . .	625
ENSEMBLE. . .	1,337
Causes jugées définitivement	439
Id. biffées, désistement, etc.	183
	<u>622</u> . . . 622
Causes restant à juger au 15 août 1877.	715

N. B. Pendant cette année la Cour a prononcé, en outre, 41 arrêts préparatoires ou interlocutoires.

1877-1878.

Causes restant à juger au 15 octobre 1877,	715
Id. introduites du 15 octobre 1877 au 1 ^{er} janvier 1878 . .	219
ENSEMBLE.	934
Causes jugées définitivement du 15 octobre 1877 au 1 ^{er} janvier 1878	78
Désistement, biffure, etc.	18
	96
Au 1 ^{er} janvier 1878 il restait à juger	838

Du 1^{er} janvier au 31 décembre :

NOMBRE D'AFFAIRES CORRECTIONNELLES INTRODUITES.

En 1874	554
En 1875	612
En 1876	622
En 1877	645

Du 15 octobre 1874 au 15 octobre 1875,
604.

Du 15 octobre 1875 au 15 octobre 1876,
658.

Du 15 octobre 1876 au 15 octobre 1877,
613.

NOMBRE D'AFFAIRES JUGÉES.

En 1874	528
En 1875	504
En 1876	642
En 1877	794

Du 15 octobre 1874 au 15 octobre 1875,
525.

Du 15 octobre 1875 au 15 octobre 1876,
622.

Du 15 octobre 1876 au 15 octobre 1877,
835.

Restant à juger au 20 janvier 1878 122 affaires.

Affaires électorales.

AFFAIRES INTRODUITES.

1874-1875 77

1875-1876 658

1876-1877 397

Depuis le 15 octobre 1877 jusqu'au 23 janvier 1878, introduites 2,329.

AFFAIRES JUGÉES.

77 arrêts définitifs, après 22 décisions interlocutoires.

658 arrêts définitifs.

182 arrêts interlocutoires.

397 arrêts définitifs.

84 arrêts interlocutoires.

D'après les informations venues d'Anvers 2,000 affaires électorales doivent encore être déferées à la Cour.