

SENAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 20 MAI 1867.

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi relatif à la mise à la retraite des magistrats.

(Voir le N° 20, session 1864-1865, les N°s 90, 93, 98, 105, 109, 110, 114, et 150, session 1866-1867 de la Chambre des Représentants et le N° 62 du Sénat.)

Présents: MM. LONHIENNE, Président; le Baron d'ANETHAN, DEHASSE DE GRAND RY, FR. DOLEZ, FORGEUR, GHELDOLF, PIRMEZ, le Comte de ROBIANO et BARBANSON, Rapporteur.

MESSIEURS,

La retraite forcée des magistrats de l'ordre judiciaire peut-elle se concilier avec les droits que la nomination leur a conférés, avec les garanties que la Constitution leur assure, et la position qu'elle leur a faite?

La mesure qui vous est proposée, est-elle nécessaire? Doit-elle être utile?

Avec les droits qu'elle crée et les avantages qu'elle accorde, ne sera-t-elle pas une cause d'amélioration réelle pour l'avenir et la sécurité des magistrats, tout en donnant à la dignité de la justice et à l'intérêt des justiciables la légitime satisfaction qui leur est due?

La Commission de la Justice, saisie de ces graves questions, leur a donné toute l'attention que réclamait leur importance. Après un examen approfondi, elle les a résolues en adoptant, avec la Chambre des Représentants, le Projet qui vous est soumis. Cette résolution a été prise à la majorité de cinq voix contre quatre.

Dans le rapport que j'ai reçu mission de vous présenter, je veux traiter avant tout la question constitutionnelle; elle doit avoir le pas sur toutes les autres. L'œuvre du Congrès est chère à tous les Belges; elle doit être respectée; une atteinte à ses principes doit rester impossible; nul ne songerait à défendre, à excuser l'infraction qu'on lui ferait subir. Il faut que les scrupules constitutionnels, puisqu'on les a qualifiés ainsi, s'apaisent et se dissipent; il faut qu'il ne reste dans les esprits ni doute ni incertitude, et que le magistrat

menacé par la mesure du Projet reconnaisse lui-même, dans sa conscience et sa loyauté, la légitimité du droit que la société s'attribue, et qu'elle exerce avec une généreuse discrétion pour la protection qu'elle doit à un grand intérêt public.

Les juges sont nommés à vie, porte l'art. 100 de la Constitution. Il ajoute : « Aucun juge ne peut être privé de sa place ni suspendu, qu'en vertu d'un jugement. Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. »

Comment la nomination des juges devait-elle se faire, sous le rapport de la durée de leurs fonctions ? C'était un point essentiel à fixer. Fallait-il admettre, au moins pour certaines juridictions, les délégations temporaires, les nominations à terme, dont les législations antérieures présentaient de nombreux exemples ? Au sein du Congrès, dans les sections, des divergences d'opinions s'étaient produites. Le rapport que l'honorable M. Raikem a fait au Congrès, dans la séance du 20 janvier 1831, signale les préoccupations que cette question avait provoquées, et les solutions contraires qu'elle avait subies.

Dans un assez long exposé, il indique d'abord plusieurs dispositions antérieures, auxquelles on peut en ajouter d'autres encore, qui, pour les juges à instituer, n'admettaient que *les nominations à terme*. La loi des 16-24 août 1790 disait dans les art. 3 et 4 du titre II : « Les juges seront élus par les justiciables. Ils seront élus *pour six années*. »

La justice sera rendue gratuitement par des juges *élus à temps* par le peuple, disait la Constitution du 3 septembre 1791, chapitre V, art. 2.

Les juges de paix sont élus *tous les ans*, portait la Constitution du 24 juin 1793, art. 95.

D'après celle de l'an III, les juges de paix étaient élus *tous les deux ans*, art. 212. Chaque Département avait un tribunal civil ; *tous les cinq ans* on procédait à l'élection des juges, art. 216. Le tribunal de cassation était renouvelé *par cinquième tous les ans*, art. 259.

Suivant la Constitution de l'an VIII, chaque arrondissement communal avait un ou plusieurs juges de paix, élus immédiatement par les citoyens *pour trois années*, art. 60.

La loi fondamentale de 1815, art. 186, n'admettait la nomination à vie, par opposition aux nominations à terme, que pour les membres de la haute Cour, pour ceux des cours provinciales et des tribunaux criminels, ainsi que pour les procureurs généraux et autres officiers ministériels près ces cours et tribunaux. Pour tous autres juges et officiers ministériels, la durée de leurs fonctions devait être fixée par la loi.

Fallait-il s'arrêter à ces antécédents ? Quel était le système le plus convenable à adopter pour la nomination des juges ?

La seconde section au Congrès demandait que les juges de paix fussent *nommés à terme*. La troisième, qui le demandait aussi, voulait que ce terme fût de *cinq années*. Suivant la cinquième section, il fallait laisser à la loi le soin de déterminer si les juges de paix seraient nommés *à vie ou à terme*. Au milieu de ce conflit, la section centrale a résolu à l'unanimité, dit l'honorable rapporteur au Congrès, que les juges seraient nommés à vie, et qu'on ne ferait pas d'exception pour les juges de paix.

De tout ce qui précède, on peut conclure avec assurance, pensons-nous,

que lorsque dans sa rédaction l'art. 100 de la Constitution a déclaré que les juges *sont nommés à vie*, il a voulu exprimer *qu'ils ne seraient pas nommés à terme*. Il ne doit y avoir pour eux qu'une seule investiture ; les délégations temporaires et successives sont interdites. Voilà ce qu'on a voulu ériger en principe constitutionnel ; c'est tout ce que signifient et prescrivent les termes auxquels on ne peut pas assigner d'autre portée.

En constituant l'ordre judiciaire, si utile, si nécessaire à la société, il ne suffisait pas de régler comment se ferait la première nomination des juges. Il fallait déterminer encore ce qu'ils seraient, pour leur position et leurs droits, après avoir été nommés *sans terme*. Pour assurer leur indépendance dans l'intérêt de leur grave mission, il fallait les rendre inamovibles, les mettre invariablement à l'abri de l'influence du pouvoir, de ses caprices ou de ses rancunes. C'est pour cela qu'après avoir d'abord réglé la nomination, la Constitution déclare en termes précis que le juge ne pourra jamais être ni suspendu ni privé de sa place qu'en vertu d'un jugement, qu'il ne pourra jamais être déplacé que par une nomination nouvelle et de son consentement. C'est ce qui caractérise et constitue l'*inamovibilité* ; ce sont les conséquences directes de la garantie à consacrer. Il ne fallait plus énoncer le principe, lorsqu'on proclamait hautement et sans réserve tout ce qu'il peut et doit produire par son application. — Il résulte, en définitive, de l'ensemble des paragraphes de l'article 100, sagement interprétés, que le premier prescrit les nominations à vie pour exclure les nominations à terme, et que les deux autres consacrent l'inamovibilité du juge avec tous ses résultats. S'il en est ainsi, les objections dont la première disposition était la base ou le prétexte, n'ont plus de raison d'être ; on ne doit plus les craindre, il faut les abandonner.

Mais, quelle que soit la valeur de cette démonstration, s'il fallait ne pas admettre la signification qu'elle justifie, des termes qu'on oppose, quelle interprétation pourrait comporter la déclaration constitutionnelle que les juges *sont nommés à vie* ? Serait-ce la vie physique ou matérielle qu'il faudrait entendre ? Prétendrait-on que la loi suprême a voulu dire qu'une fois nommé, le juge conserve, jusqu'à son dernier souffle, son titre et ses pouvoirs, quelque notoire que devienne par la suite la perte de son intelligence ou son incapacité ? J'espère qu'on ne fera pas au Congrès l'injure de lui prêter une pareille absurdité.

Le juge est nommé (et il ne peut pas l'être autrement) pour la durée que comporte la vie intellectuelle, la vie du magistrat, suivant les conditions toujours indispensables pour l'accomplissement de sa délicate mission. La loi fixe l'âge avant lequel on ne peut pas devenir juge ; elle a nécessairement le droit de régler l'âge après lequel on ne peut plus l'être. Avant 25 ans elle suppose l'insuffisance de l'autorité et de l'expérience nécessaires pour exercer le pouvoir redoutable de disposer, par son vote, de la liberté, de la fortune, des droits les plus précieux des citoyens. A 70 et 75 ans, d'après la règle commune, la décadence inévitable des facultés altère l'autorité que le magistrat ne perd pas impunément, la confiance et le respect qu'il doit toujours inspirer ; le plus souvent elle rend impossible l'exercice sincère et loyal des fonctions à remplir. Cette appréciation, d'après les enseignements de l'expérience, est sans contredit permise au législateur ; aucun texte ne s'y oppose, et, loin de l'interdire, la Constitution elle-même l'autorise et la provoque. En voici la preuve :

C'est la loi qui établit et règle *la juridiction contentieuse* ; la loi seule peut l'établir, art. 94 : Après avoir consacré cette maxime, le Congrès a déclaré en termes exprès, art. 139, qu'il était nécessaire de pourvoir par des lois séparées, et dans le plus court délai possible, entre autres, à *l'organisation judiciaire*. Or, il n'y a pas de disposition plus intimement liée à l'essence de la juridiction contentieuse, dont la loi seule détermine les règles et les bases ; il n'y en a pas de plus essentiellement dépendante de l'organisation judiciaire à compléter par elle suivant les prescriptions du Congrès, que celle qui, en réglant le pouvoir du juge, les conditions de son exercice, en exigeant l'intelligence et la capacité indispensables sur le siège du magistrat, impose l'obligation de la retraite à l'incapacité qui ne peut plus être utile, qui ne pourrait plus que compromettre l'autorité de la justice et les intérêts de la société.

Ce que fait le Projet, est donc constitutionnellement autorisé, et un texte formel faisait à la législature un devoir d'organiser sans retard ce que la loi spéciale, longtemps attendue, vient régler aujourd'hui pour un objet fort important de la juridiction contentieuse.

Aucune nomination de juge ne s'est faite depuis 1830 que sous l'empire et sur la foi de ces règles constitutionnelles, que sous la condition de l'application qui en était prescrite et qu'il fallait attendre. Les nominations n'ont été faites, elles ne pouvaient l'être que sur ce pied et avec cette restriction inévitable. Aucun juge n'a accepté les fonctions auxquelles il était appelé, qu'en sachant parfaitement que le règlement de la juridiction contentieuse dans toutes ses parties était un droit, et l'organisation judiciaire, dans tous ses éléments, un devoir pour le législateur.

Lorsqu'une nomination investit un magistrat de ses fonctions, un contrat se forme entre le pays qui délègue, et le juge qui accepte la délégation, en s'obligeant à toujours en remplir les devoirs et les charges. Les avantages et les droits que le fonctionnaire obtient, sont nécessairement subordonnés aux services qu'il doit rendre. Si, après avoir accepté, il refuse son concours et son travail, si une cause accidentelle, une infirmité physique le tient éloigné de son siège, et qu'il ne fasse plus rien pour tenir ses engagements, il ne peut ni invoquer le contrat qu'il n'exécute point, ni réclamer les avantages dont il ne remplit pas les conditions. — Il doit le pouvoir bien moins encore lorsque, frappé de décadence morale, atteint d'une infirmité permanente, incurable, que chaque jour vient encore aggraver, il ne peut plus rien pour les services qu'il avait promis, pour les devoirs dont il s'était chargé, pour les intérêts qu'il avait mission de protéger.

Lorsque le pays lui-même (et non le Gouvernement ou le pouvoir), lorsque le pays, exprimant la volonté générale par l'organe de ses représentants, déclare aux magistrats dans une loi formelle : A tel âge je ne vous reconnais plus l'aptitude et les qualités nécessaires pour être, en mon nom, l'arbitre des droits d'autrui. Après tel âge je ne puis plus vous laisser ma confiance, je ne veux plus que vous jugiez pour moi, se pourrait-il que le vieillard dût avoir le droit de s'obstiner à juger encore contre la volonté du pays, qu'il représenterait contre son gré ? Il serait sans doute impossible d'admettre l'exorbitante prétention. Et lorsque la volonté qui s'exprime ainsi, ajoute généreusement : Je veux sauvegarder l'intérêt public, mais je n'entends pas froisser votre intérêt personnel ; vous ne me représenterez plus, mais en vous relevant de

vos obligations, je vous laisse tout ce que vous pouviez espérer pour les remplir ; une solution aussi libérale doit nécessairement demeurer sans réplique.

Après cette digression, revenons à la question de constitutionnalité.

La mesure proposée (il est important de le constater, cette observation seule suffit pour imposer silence à toutes les objections), la mesure du Projet ne portera jamais aucune atteinte à l'inamovibilité, cette garantie précieuse et nécessaire qui doit toujours rester intacte. Le juge conservera invariablement toute son indépendance ; le pouvoir n'interviendra jamais pour modifier sa position ou ses droits ; l'arbitraire, qui ne peut pas l'atteindre, ne pourra jamais ni le suspendre ni le priver de ses fonctions. Il jouira de ses prérogatives tant que la plénitude de ses facultés lui permettra de les exercer, et il faut bien reconnaître qu'il ne doit plus pouvoir les invoquer, lorsque la vie du magistrat s'est éteinte, lorsque la mission de juger a nécessairement disparu avec la perte de l'intelligence et de la capacité. Il n'y a point alors de privation imposée de haute main ; les fonctions sont forcément perdues, parce qu'elles ne peuvent plus exister ; celui qui ne peut plus les remplir, doit nécessairement les abandonner.

La mesure est si peu contraire à la disposition constitutionnelle, qu'une erreur évidente oppose mal à propos, que si elle avait existé avant l'art. 100 de la Constitution, les deux textes auraient pu se concilier parfaitement et recevoir dans la pratique une application simultanée, en harmonie complète avec leur esprit et leurs exigences.

En France, sous l'empire de la Charte, qui établissait l'inamovibilité de la magistrature, la loi du 16 juin 1824 avait consacré le droit de mettre les magistrats à la retraite pour cause d'infirmités graves et permanentes. En 1852, le 5 mars, le Président de la République portait un décret qui mettait de plein droit à la retraite les membres de la Cour de cassation à l'âge de soixante et quinze ans accomplis ; les magistrats des Cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'âge de soixante et dix ans accomplis. Et ceux que la mesure atteignait ainsi à raison de leur âge, en vertu de la présomption légale, n'obtenaient en se retirant que la faculté de faire valoir leurs droits à la pension, conformément aux lois existantes. — V. Sirey, 1852, 5^e partie, page 65.

Dans un rapport présenté au chef de la République pour provoquer et justifier ce décret, le Garde des sceaux de France développait en termes remarquables la doctrine que nous avons invoquée.

« L'inamovibilité du juge est respectée en France, disait-il, parce qu'on la considère avec raison comme la garantie d'une bonne justice.

» Elle n'a pas été donnée au juge à titre de faveur personnelle ; elle a été créée pour le seul avantage des justiciables, afin qu'ils aient la certitude que le magistrat, placé au-dessus des influences qui assiègent la fermeté de l'homme, ne dépend que de sa conscience et de la loi, dont il est l'esclave et l'organe. Mais lorsqu'il arrive, au contraire, que l'inamovibilité cesse de protéger le justiciable pour favoriser uniquement la personne du juge, elle cesse d'être un bienfait ; elle devient un embarras pour la bonne administration de la justice ; elle n'a plus sa raison d'être que dans une espèce de culte superstitieux qu'on ne saurait respecter.

» Lorsque le jour arrive où l'intérêt des justiciables est sacrifié aux convenances du juge, l'ordre public et la dignité même de la magistrature com-

» mandent une séparation pénible, mais inévitable; car on remplit sans
 » dignité des fonctions dont on ne peut plus supporter le fardeau, et l'on
 » compromet les droits des justiciables, lorsque l'âge et la lassitude ont
 » énervé, sinon détruit, l'amour du devoir et la notion précise du juste et
 » de l'injuste. » Sirey, 1852, 3^e partie, page 64.

On a prétendu que le décret du 5 mars 1852 n'a pas l'importance que nous lui attribuons, qu'il pouvait impunément modifier la règle de l'inamovibilité, parce qu'elle n'était pas alors constitutionnellement établie. C'est une erreur. Le principe était si bien reconnu inviolable par la Constitution elle-même, il était si bien interdit de l'altérer par une loi, que la Constitution du 14 janvier 1852, mettant sur la même ligne la violation de la règle et sa propre violation, chargeait, par une disposition expresse, le Sénat, constitué gardien du pacte fondamental et des libertés publiques, art. 25, de s'opposer à la promulgation de toutes lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la *Constitution et au principe de l'inamovibilité de la magistrature*, art. 26.

La vérité doit toujours être partout la même. Sous l'influence de la même conviction, on n'hésitait pas à tenir en Belgique, à la vue de la Constitution, le langage qu'on tenait si énergiquement en France. En 1845, lorsqu'il s'agissait de régler par une loi la mise à la retraite des magistrats pour infirmité grave et permanente, le Ministre de la Justice en Belgique justifiait en ces termes, dans son exposé des motifs, son adhésion à la doctrine que nous invoquons avec lui, et que son collègue de France appliquait si nettement quelques années plus tard :

« Des dispositions sur la mise à la retraite des magistrats âgés ou infirmes
 » sont nécessaires en fait; elles peuvent se concilier, en droit, avec le principe
 » constitutionnel de l'inamovibilité de la magistrature. » Après avoir rappelé le texte de l'art. 100 de la Constitution, il continue : « Le but essentiel de
 » l'inamovibilité consacrée par cet article, est de rendre les juges indépen-
 » dants du pouvoir. Cette prérogative précieuse n'est pas accordée dans l'in-
 » térêt individuel des magistrats; elle est fondée sur des considérations d'in-
 » térêt public. Prétendre que le magistrat, lorsqu'il ne peut plus continuer
 » de remplir ses fonctions, doit dans tous les cas y être maintenu, c'est fausser
 » le principe d'inamovibilité en l'exagérant, c'est subordonner l'intérêt public
 » à l'intérêt individuel, c'est enfin dépasser le but que la Constitution a voulu
 » atteindre. » (V. *Pasinomie*, 1845, p. 294, en note.)

C'est précisément ce que nous soutenons; nous n'invoquons pas autre chose; il était impossible de le dire et de le justifier avec plus de précision.

La Commission que la Chambre des Représentants avait instituée, en 1845, pour l'examen du Projet si bien motivé, confirmait pleinement, par l'organe de son rapporteur, l'honorable M. Dechaussy, ce que le Ministre de la Justice avait parfaitement développé. Après avoir déclaré que le Projet était destiné à combler *une lacune importante, qui existait dans notre législation organique de l'ordre judiciaire*, le rapport disait : « Non-seulement il n'existait aucun
 » moyen légal d'obliger un magistrat à accepter sa retraite, lorsque son grand
 » âge ou ses infirmités ne lui permettaient plus de remplir ses fonctions, mais
 » on poussait même le puritanisme constitutionnel jusqu'à soutenir, que le
 » principe de l'inamovibilité des juges s'opposait à ce que la mise à la retraite
 » d'un magistrat fût prononcée malgré lui. Cette opinion ne pouvait soutenir

» un examen sérieux et réfléchi. Ce n'est point dans l'intérêt des magistrats
 » que le principe de leur inamovibilité a été écrit dans la Constitution ; c'est
 » au contraire dans l'intérêt des justiciables eux-mêmes, qu'on a voulu assu-
 » rer l'indépendance de l'ordre judiciaire, et le soustraire à l'influence du
 » Gouvernement. Ce serait abuser de cette disposition et en méconnaître
 » l'esprit, que de l'invoquer en faveur du magistrat qui s'obstinerait à vouloir
 » exercer des fonctions qu'il ne serait plus capable de remplir. Ce serait
 » faire prévaloir l'intérêt individuel sur l'intérêt public ; ce serait compro-
 » mettre la dignité de la magistrature et la bonne administration de la jus-
 » tice, en affaiblissant dans l'opinion publique l'autorité de ses arrêts. »
Pasinomie, 1845, page 295.

Et pour que rien ne manquât à l'unanimité de cette appréciation si catégo-
 rique, la section centrale de la Chambre des Représentants lui apportait
 encore sa sanction en la proclamant à son tour. Pour ne pas trop multiplier
 les citations, je ne reproduis pas ses paroles, que je vous engage, Messieurs,
 à relire aussi. Elle terminait sa démonstration en disant : « Cette opinion est
 » trop bien sentie par tout le monde, pour qu'il soit nécessaire de s'y arrêter
 » davantage. » *Pasinomie*, 1845, p. 295.

Après tous ces antécédents, la loi du 20 mai 1845 a rendu à ces vérités, si
 bien démontrées, un éclatant hommage par l'application qu'elle en a faite
 ouvertement, sans le moindre scrupule. Elle a autorisé et prescrit la mise à la
 retraite des magistrats devenus incapables de remplir convenablement les de-
 voirs de leur charge, elle a reconnu que leur nomination à vie ne formait
 aucun obstacle à ce résultat inévitable, que les principes et la raison ne per-
 mettent pas de contester.

Et maintenant que fait la loi adoptée par la Chambre des Représentants, le
 8 mai 1867 ? Précisément ce qu'avait fait celle du 20 mai 1845, avec le con-
 cours et l'assentiment unanime de tous ceux qui avaient été appelés à l'appré-
 cier. Si l'une est, depuis vingt-deux ans, reconnue irréprochable, comment
 l'autre pourrait-elle ne pas l'être aujourd'hui ? Si la Constitution n'a jamais
 fait obstacle à la retraite forcée qu'impose la loi de 1845, comment pourrait-
 elle rendre illégale et impossible la retraite qu'organise le Projet de 1867 ? Il
 n'y a pas un mot dans son art. 100 qui défende ou empêche de faire réguliè-
 rement aujourd'hui ce qu'on a pu faire librement en 1845.

Que faut-il pour que rien ne manque aussi aux garanties que cette dispo-
 sition exige, lorsqu'il s'agit de priver un juge de ses fonctions ? Il faut que
 l'intervention du pouvoir soit sévèrement exclue, et qu'un jugement inter-
 vienne pour reconnaître, en fait, l'existence des conditions fixées ou prescrites,
 en droit, par la loi qui a toujours mission de les déterminer. Il faut que ce
 soit une décision judiciaire qui statue sur la mise à la retraite.

Le Ministre de la Justice, dont il convient de rappeler encore les judicieuses
 paroles, disait à ce propos en 1845 : « Pour que le but de la Constitution
 » soit atteint, il suffit que le Gouvernement ne puisse en aucune manière
 » disposer de la position du magistrat, et que la mise à la retraite soit pro-
 » noncée par un jugement... Un jugement est, d'ailleurs, *la seule garantie*
 » que la Constitution donne expressément, et la meilleure qu'elle ait pu
 » donner pour maintenir intact le principe de l'inamovibilité, en le conci-
 » liant, dans son application, avec les intérêts de la Société. » *Pasinomie*, 1845,
 p. 294.

Le Projet ne satisfait-il pas complètement à ces exigences? Les dispositions des articles 2 à 8 inclusivement, qu'il renferme, sont littéralement conformes aux articles 9 à 15 de la loi du 20 mai 1845, pour les formalités à remplir, pour le jugement à rendre, pour les avertissements à donner au magistrat, pour les notifications à lui faire, pour le recours qui lui est ménagé contre la décision rendue à sa charge. — Si ces conditions ont mis la loi de 1845 à l'abri de toute critique, comment, avec des éléments identiques, pourrait-il en être autrement pour la loi qui nous est soumise? Est-il une seule condition exigée par la Constitution, qui ne soit pas prescrite par le Projet?

Un jugement doit intervenir. Sur quoi portera-t-il et que faudra-t-il vérifier dans les cas prévus par les deux lois successives? Le magistrat est-il atteint d'une infirmité grave qui le rende incapable de remplir sa mission? Ou a-t-il atteint l'âge avancé auquel la loi attache souverainement la présomption légale de l'incapacité? Les formalités prescrites ont-elles été remplies? Les preuves indispensables ont-elles été fournies? Le magistrat a-t-il été régulièrement averti? A-t-il pu se défendre? Voilà ce que la décision à rendre devra reconnaître et constater dans les deux hypothèses. Une seule différence existera; dans la première, il s'agira de rechercher un fait dont l'appréciation incertaine peut donner lieu à l'erreur, tandis que dans l'autre la base principale à vérifier, suivant une preuve matérielle, est fixée d'une manière péremptoire, uniforme pour tous, par la sagesse et la volonté de la loi même, et j'ai déjà démontré que son pouvoir et son droit de la régler ainsi étaient incontestables. N'est-il pas certain, d'après cela, que, dans la seconde hypothèse, la décision à intervenir présentera même plus de garantie, parce qu'il n'y aura jamais ni erreur ni incertitude sur l'essence de la base qu'elle constatera?

Ajoutons que, lorsque la Constitution a exigé un jugement, elle n'a pas même déterminé comment et par qui, sur quel fondement ou sur la foi de quelles preuves, il devrait être rendu. Dès lors, la loi devait nécessairement intervenir pour le régler. En fixant la limite où la capacité s'arrête, comme elle avait fixé le point de départ où elle commence, la loi ne pouvait jamais contrevenir à la Constitution qui n'en dit rien; et lorsqu'un jugement s'appuie d'une loi formelle qui l'autorise, il ne peut pas y en avoir de plus légitime et de plus sûr, que celui qui repose sur une pareille base.

En résumé, sur ce point, la mesure proposée ne présente rien d'illégitime; elle est justifiée par la Constitution, loin de lui être contraire; sous quelque rapport qu'on l'envisage, elle est irréprochable. C'est de l'objection qu'il faut dire qu'elle est *inconstitutionnelle*; elle se met partout en opposition avec la Constitution qu'elle invoque. Elle la méconnaît, lorsqu'elle conteste au législateur le pouvoir qu'un texte formel lui attribue, art. 94, lorsque pour le désarmer, elle exclut l'obligation qu'un texte précis lui impose, art. 159; elle la méconnaît encore, lorsqu'en se prévalant de son art. 100, elle repousse, par une prétention irréfléchie, ce que cette disposition a directement autorisé, comme la loi de 1845 en a fait justement une application toujours incontestée.

On a prétendu, et, comme on y a insisté au sein de la Commission, je ne veux pas laisser l'objection sans réponse, on a prétendu que ce ne sera pas un véritable jugement qui interviendra, lorsque les juges, appelés à reconnaître

l'âge d'un magistrat, n'auront jamais qu'à vérifier, en l'enregistreur, un acte de naissance. D'abord, une décision contradictoirement rendue, émanée des juges institués par la loi, constatant un fait qu'elle les a spécialement chargés de vérifier, n'est-elle pas nécessairement un jugement, Pourrait-elle même n'en pas être un ? Cela ne peut être douteux, lorsque la loi même l'envisage ainsi, lorsque c'est précisément pour faire surgir un jugement, qu'elle exige une décision judiciaire dont elle trace les règles, dont elle prescrit les formalités.

En réclamant un jugement, un acte de l'autorité judiciaire, la Constitution n'a voulu qu'une chose, comme je l'ai déjà démontré, l'intervention directe de la magistrature, avec exclusion invariable du pouvoir administratif ; c'est la garantie qu'elle donne, c'est la seule qu'elle ait voulu établir. Dès que la magistrature exerce son contrôle, et que seule elle porte librement la décision requise, la Constitution est satisfaite ; son texte et son esprit n'exigent rien de plus. Elle ne fait pas dépendre la valeur du jugement de l'importance ou de la difficulté de la constatation à réaliser ; loin d'exclure le caractère du jugement parce que la décision établira la vérification à obtenir, elle exige le jugement précisément pour la vérification à faire, et pour qu'il la constate. Tout jugement rendu en fait, ayant pour base un fait à reconnaître, ne repose-t-il pas toujours et nécessairement sur une vérification qu'il a dû faire et dont il établit la preuve ? Enfin, la vérification de l'âge d'un juge, pour en faire dépendre sa mise à la retraite, peut présenter souvent un grand intérêt : l'âge réel peut être contesté ; la preuve invoquée peut être équivoque, incertaine ; les registres de l'état civil peuvent être égarés, nous en avons de nombreux exemples ; un acte dont on se prévaut, peut être entaché d'erreur ; un acte appartenant à un homonyme peut avoir été produit par méprise : Il importe que le magistrat intéressé soit averti et qu'il puisse s'expliquer sur la preuve à apprécier.

Il est fort utile que, devant l'autorité judiciaire, la vérification de l'âge se fasse contradictoirement avec lui, c'est une garantie réelle. Le jugement qui interviendra ainsi, constatera, précisément comme la Constitution l'exige, et par la voie qu'elle détermine, que la cause de la retraite à appliquer existe réellement, et c'est là ce qu'il fallait rendre constant par une déclaration judiciaire. Mais ce n'est pas tout encore : la décision réclamée par la loi nouvelle est très-certainement un jugement bien caractérisé, ou plutôt même *un arrêt*, puisque c'est de la Cour de cassation ou de la Cour d'appel qu'elle doit émaner : 1° Parce que ce sont ces cours qui *statuent sur la mise à la retraite*, et que le résultat n'a jamais lieu qu'en vertu de leur sentence, art. 3 du Projet ; 2° parce que leur décision est, comme tout jugement par défaut, susceptible d'opposition, si le magistrat intéressé n'a pas fourni ses observations, art. 4 ; 3° parce que, devenue définitive, elle est, comme tout jugement, susceptible de recours en cassation pour violation des formes prescrites, art. 5 (1) ; 4° parce que *l'autorité de la chose jugée* s'y attache, et que ce n'est qu'après

(1) Le Ministère public est partie au débat que la Cour est chargée d'apprécier ; il doit être entendu en ses conclusions écrites, art. 3 du Projet. La faculté du recours en cassation lui est donnée comme au magistrat intéressé, art. 5. Le pourvoi n'est jamais recevable qu'à la condition de produire, devant la Cour suprême, une expédition régulière *du jugement* dénoncé.

l'avoir acquise qu'elle peut être exécutée, art. 8 ; 5^o parce que ce n'est pas par le fait même de l'âge accompli que le magistrat perd ses fonctions ; il ne peut les perdre que par l'exécution de la sentence devenue irrévocable. Comment la Constitution pourrait-elle être violée, lorsque ses prescriptions sont littéralement suivies et appliquées ? C'est un jugement qu'elle demande ; c'est un jugement qu'exigent et ordonnent avec elle les dispositions précises du Projet, en protégeant, par un luxe de formalités et de précautions, les droits du magistrat, sur lesquels la justice seule a le pouvoir de statuer.

La mesure, qu'il faut cesser de critiquer sous le rapport constitutionnel, est-elle nécessaire ? Le fonctionnaire qui avance en âge, toujours indulgent pour lui-même dans les illusions qu'il entretient, devient un mauvais appréciateur de sa propre intelligence et de sa capacité ! Attaché aux fonctions qui le relèvent, il ne se condamnera presque jamais à en faire volontairement le sacrifice. Il faut que la loi intervienne pour l'avertir, pour fixer l'heure de la retraite, en protégeant l'intérêt public contre celui qui ne peut plus le servir et qui le compromet. Voyez, en effet, quels sont, dans la pratique, les dangers à redouter, les abus à prévenir.

Un juge de paix est seul pour statuer sur des différends qui, pour la fortune des parties engagées au litige, peuvent avoir une importance relative souvent considérable. Que deviendra le plaideur, s'il ne trouve, sur le siège du magistrat, qu'un vieillard incapable ? Que deviendra la justice, si le juge unique, livré à lui-même, ne comprend plus ce qu'il a mission de décider ?

Un tribunal se compose de trois juges ; deux vieillards en font partie ; la décadence les a affaiblis ; il ne faut plus en attendre un vote intelligent. Ils jugent cependant, ou font semblant de juger ; ils jugent sans avoir rien compris. La loi donne au plaideur la garantie de trois magistrats ; elle considère comme indispensable le concours de leurs lumières. Il n'en reste qu'un seul en réalité ; le surplus n'est que fiction : la loi est méconnue ; ses prévisions et ses garanties sont détruites ; la dignité de la justice est compromise ; ses décisions n'ont plus d'autorité, et les justiciables, alarmés justement, déplorent avec raison un régime qui les sacrifie.

Lorsqu'il s'agit d'une juridiction supérieure, où siègent, pour les arrêts à rendre, cinq magistrats ou un plus grand nombre, qu'arrive-t-il s'il se trouve parmi eux plusieurs vieillards, contre lesquels s'élèvent, à raison de leur grand âge, des présomptions fâcheuses, que la réalité justifie trop souvent ? Le barreau connaît le personnel des tribunaux ; il l'apprécie ; il sait où sont les défaillances. Le plaideur intéressé apprend bientôt à les connaître aussi, il sait que ce n'est pas au nombre des sièges qu'il doit compter ses juges.

Dépourvu, d'une manière inquiétante, des garanties promises par la loi, il gémit et se plaint, lorsqu'il succombe, des résultats qui le froissent, et qu'il impute à l'insuffisance de la justice.

Le juge doit pouvoir se tenir au courant de la science. Des lois nouvelles se produisent tous les jours ; il doit pouvoir les suivre et les étudier. Ce travail ne peut plus être exigé du vieillard : il n'est plus, il ne peut plus être à la hauteur de ses fonctions.

Les magistrats qui travaillent, ne sont pas secondés, ils ne peuvent plus l'être. Dans les questions délicates, ils ne trouvent aucune assistance, aucun appui chez des collègues qui devraient pouvoir concourir à éclairer, à forti-

fier leurs convictions. Le fardeau qu'ils supportent, n'est pas plus partagé que la responsabilité qu'ils assument. — Dans les délibérations, des votes inintelligents contribuent à former au hasard la majorité, qui assigne ou distribue la fortune ou la ruine! — Pourrait-on contester l'urgente nécessité et l'utilité manifeste de la réforme qui viendra mettre un terme à ces tristes abus?

Pour contester, en la blâmant, la généralité de la mesure à appliquer sans distinction, on a dit que l'âge ne frappe pas avec la même rigueur toutes les intelligences; il en est qui bravent heureusement ses atteintes, en conservant leur énergie; il ne faut pas, ajoute-t-on, se priver trop tôt d'un concours précieux dont on peut profiter encore. — Oui, sans doute, il est de brillantes exceptions auxquelles je rends volontiers un juste hommage; il est des natures privilégiées que la décadence épargne, et qui peuvent attendre longtemps l'influence ordinaire de la loi commune. Mais, par cela même que ce ne sont que des exceptions, et des exceptions toujours rares, la loi ne peut et ne doit pas en tenir compte : elle dispose en vue de la règle et de ce qu'elle produit communément. Qu'importe aux justiciables une exception fortuite qui ne peut pas les sauver, en présence des conséquences de la règle fatale que chaque jour ils subissent à leurs dépens? Si l'incapacité envahit un ressort, qui le déplore, la justice aura-t-elle moins à souffrir parce que dans un autre il se trouvera, par privilège, une nature d'élite conservant, en dépit de l'âge, son aptitude et sa vigueur?

Mais, hâtons-nous de l'ajouter, les dons précieux dont une heureuse exception continuera de jouir, ne seront pas perdus pour le pays parce que le magistrat se retirera devant un fardeau réputé difficile; l'incompatibilité cessant d'y mettre obstacle, son expérience pourra, dans une autre carrière, servir utilement encore les intérêts de la patrie, qui s'empressera de l'accueillir.

Quand l'exécution du Projet aura rendu aux justiciables leurs garanties, à la justice sa légitime influence et son autorité, la position du magistrat vénérable, qui aura blanchi sous la toge, ne sera-t-elle pas meilleure aussi, d'après les conditions nouvelles qui lui seront assurées? Lorsque l'heure de la retraite aura sonné pour lui, il s'inclinera, comme chacun le fera à son tour, devant la limite fixée généralement pour tous sans exception; il se retirera honorablement, sans souffrir dans son amour-propre, conservant, s'il lui convient, les illusions qui le flattent et le consolent. Il n'aura plus à redouter ni des reproches ou des observations malveillantes, ni une surveillance hostile ou de fâcheuses investigations. Il n'aura plus à subir les réductions mesquines qui l'atteignaient auparavant avec la perte de ses fonctions : L'éméritat qu'on lui donne, avec la dignité de la retraite et le repos absolu, lui conservera presque toujours tous les droits et les avantages du travail et de l'activité.

Messieurs, il est une dernière observation que je tiens à vous soumettre encore en terminant. La bonne administration de la justice est un besoin de la société, ce doit être un droit pour elle; c'est une garantie indispensable, qui touche aux plus graves intérêts, sans laquelle il n'y a plus de sécurité pour aucun droit. L'assurer au pays est un devoir du législateur; la laisser sciemment incomplète serait une faute qu'il faudrait regretter. Tous, nous devons souhaiter les bienfaits de cette garantie si nécessaire; tous, nous pourrions avoir à souffrir de son insuffisance. Ne serait-il pas prudent d'unir nos efforts pour obtenir l'avantage, en écartant le danger? Pour atteindre

avec assurance le but auquel nous devons tous aspirer, ne serait-il pas sage de bannir toute autre préoccupation ? De son côté, le Gouvernement, qui provoque et promet à l'intérêt général une amélioration reconnue indispensable, s'efforcera, comme il le doit, de la rendre sérieuse et efficace ; il comprendra la haute importance des choix à faire pour la bien réaliser, et nous pourrons compter, sans doute, sur la sévère et loyale impartialité qu'il faut attendre de sa droiture et de sa justice.

Après avoir résolu la question constitutionnelle, la Commission a examiné les divers articles dont le Projet se compose. — A l'art. 1^{er}, trois membres ont demandé la suppression de la partie relative à la limite d'âge pour la retraite à imposer. La majorité a repoussé la prétention, et la rédaction du Projet a été maintenue. — L'art. 1^{er} une fois admis avec le principe qu'il consacre, les dispositions suivantes, dont plusieurs ont été empruntées, comme vous le savez déjà, à la loi du 20 mai 1845, n'ont donné lieu à aucune opposition ; elles ont été admises sans modifications.

Le premier paragraphe de l'art. 10 a donné lieu toutefois à deux observations, que je constate suivant le désir de leur auteur. Cet article déclare que le magistrat reconnu hors d'état de continuer ses fonctions, par suite d'infirmités, mais n'ayant pas l'âge voulu pour obtenir l'éméritat, *pourra être admis* à la pension quel que soit son âge, après cinq années de services. D'abord, s'agit-il de cinq années de services *dans la magistrature* exclusivement, ou bien d'autres services pourraient-ils aussi être pris en considération ? Ensuite, l'admission à la pension, dans l'hypothèse prévue, sera-t-elle, pour le magistrat, un droit qu'on ne pourra pas lui contester, ou n'y aura-t-il qu'une simple faculté de le lui reconnaître ? Après avoir signalé le doute que la rédaction lui a paru présenter sur ces deux points, un membre a exprimé le désir que l'équivoque ou l'incertitude soit levée par une explication catégorique du Gouvernement.

Il en demande une aussi sur une autre question que le premier paragraphe de l'art. 9 a fait naître. Cette disposition donne l'éméritat au magistrat mis à la retraite à raison de l'âge, et ayant trente années de services, dont quinze au moins dans la magistrature. — Quel est le sort réservé au magistrat qui, pouvant invoquer trente années de services, en compte moins de quinze dans la magistrature ?

Deux membres, appartenant à la minorité, ont déposé sur le bureau une note contenant, à l'appui de leur vote négatif, quelques observations. A leur demande, cette note est jointe et restera annexée au rapport, dont elle fait partie, et qui en contient une ample réfutation dans ses développements.

Déterminée par toutes les considérations que je viens de vous présenter, Messieurs, la Commission de la Justice vous propose, à la majorité, déjà signalée, de cinq voix contre quatre, d'adopter le Projet de Loi, tel que l'a voté la Chambre des Représentants.

Fait en séance du 18 mai 1867.

Le Président,
LONHIENNE.

Le Rapporteur,
BARBANSON.

**Note déposée, à l'appui de leur opinion, par MM. le
baron d'ANETHAN et PIRMEZ.**

Les juges sont nommés à vie (art. 100), cette disposition est formelle ; elle ne permet pas au législateur de fixer une autre limite à l'exercice des fonctions judiciaires.

Le magistrat peut devenir incapable ou indigne ; dans ces deux cas, le principe doit fléchir ; aussi le paragraphe de l'article 100 établit-il que les juges peuvent être suspendus ou privés de leur place par un jugement. Il n'y a donc qu'un jugement qui puisse, constitutionnellement, faire descendre un magistrat de son siège.

Dans quel cas un semblable jugement peut-il être rendu ? C'est au législateur à le déterminer ; mais le législateur n'est pas omnipotent, il est lié lui-même par la loi constitutionnelle.

Or, cette loi lui défend de déclarer que les magistrats seront nommés à terme, ou de déclarer, ce qui est la même chose, qu'ils seront nommés jusqu'à tel âge, invariablement fixé pour tous.

Le législateur peut, doit même ordonner l'éloignement de la magistrature du magistrat reconnu judiciairement, par suite d'infirmités, incapable de continuer à remplir ses fonctions ; et pourquoi le législateur doit-il agir ainsi ? Parce que l'on ne peut plus considérer comme un véritable magistrat celui qui ne possède plus les qualités exigées pour entrer et rester dans l'ordre judiciaire.

Le législateur fait donc une loi constitutionnelle et nécessaire en donnant aux tribunaux le pouvoir de constater l'état physique et moral de leurs membres, et de les priver de leurs fonctions en cas d'incapacité reconnue.

C'est ce qu'a fait la loi de 1848.

Mais le législateur ne peut pas, en présence du texte formel de la Constitution, substituer à la réalité une présomption arbitraire et déclarer que tout magistrat est, à un certain âge, incapable de remplir ses fonctions.

Cette déclaration législativement prononcée est inconstitutionnelle, d'abord parce qu'elle change la limite fixée par la Constitution pour la cessation des fonctions judiciaires, ensuite parce qu'elle confond les pouvoirs, en substituant le législateur au juge.

C'est, en effet, le législateur qui, fixant, par une mesure générale, l'âge de la retraite, enlève au magistrat ses fonctions, et l'intervention dérisoire et inutile des tribunaux dans cette occurrence ne peut, en aucune façon, couvrir cette inconstitutionnalité.

Autant vaudrait exiger une décision judiciaire pour déclarer qu'un individu devient majeur à 21 ans.

On est majeur de plein droit par la seule volonté de la loi ; ici c'est également par la seule volonté de la loi que le magistrat est frappé d'incapacité et privé de sa place à l'âge indistinctement fixé pour tous.

(14)

Les tribunaux n'auront qu'à enregistrer un acte de naissance. Ce n'est pas là un jugement, ce n'est pas même un simulacre de jugement.

L'art. 100 de la Constitution est donc manifestement et doublement violé par le Projet de Loi qui est soumis au Sénat.

D'ANETHAN.

PIRMEZ.