

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 14 OCTOBRE 1919

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi modifiant temporaire- ment l'organisation judiciaire et la procédure devant les Cours et Tribunaux.

*(Voir les documents nos 169, 210, 221, 235, 250, 253, 263, 277, 301, 362,
les Ann. parl. de la Chambre des Représentants des 1^{er} et 7 octobre 1919
et le document n° 199 du Sénat.)*

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président; le baron ORBAN
DE XIVRY, DU BOST, DE BECKER REMY et BRAUN, rapporteur.

MESSIEURS,

Le projet qui vous est soumis est un projet transactionnel entre celui présenté par le Gouvernement le 22 mai 1919 et celui présenté le 2 juillet 1919 par la Section centrale, « en vue de porter remède, par une » modification temporaire de l'organisation judiciaire et de la procédure » devant les Cours et Tribunaux, à la situation créée par l'intervention de » l'occupant dans le cours de la justice, par la guerre elle-même qui a » empêché d'expédier un grand nombre d'affaires, enfin par les circon- » stances présentes qui font naître de nombreux litiges. » M. le Ministre » des Colonies, qui a résumé en ces termes l'objet de la loi et qui avait assumé, en l'absence du Ministre de la Justice, la tâche de la préparer, et conséquemment de la défendre au Parlement, a caractérisé la gravité de cette situation en signalant que dans le seul ressort de la Cour d'appel de Bruxelles, il y a en suspens 64,000 affaires répressives, 29,510 affaires civiles et 27,443 affaires commerciales, soit ensemble plus de 120,000 affaires : situation sans précédent.

D'accord sur le mal et sur la nécessité d'y faire face autrement que par des palliatifs, tels que la nomination de nouveaux magistrats effectifs et suppléants, le Gouvernement et la Section centrale ont reconnu l'une et l'autre que le moment était venu de mettre à l'essai des réformes plus radicales, préconisées depuis de longues années, non seulement par des théo-

riciens, mais aussi par des praticiens du droit. *La Belgique Judiciaire* en cite un certain nombre dans un travail qu'elle consacrait, le 29 mai 1913, à l'examen du projet modifiant la composition des chambres des Cours d'appel, déposé par M. le Ministre Carton de Wiart le 12 novembre 1912.

Ces deux réformes capitales consistent dans la réduction de cinq à trois magistrats siégeant aux chambres civiles des Cours d'appel (proposition empruntée au projet prérappelé) et dans l'institution, en première instance, de chambres ne comprenant qu'un juge.

Nous disons qu'il s'agit d'un essai, dont il ne sera pas malaisé de contrôler le résultat, quoi qu'en pensent certains de ses adversaires

« Une expérience de trois ou quatre années, dit l'Exposé des Motifs, » montrera mieux que les plus belles dissertations ce que valent, absolu- » ment parlant, ces mesures nouvelles qui, pour l'instant, trouvent leur » justification péremptoire dans la nécessité de sortir à tout prix d'une » situation désastreuse, laquelle, à leur défaut, se prolongerait et mena- » cerait même de devenir inextricable. »

Le projet fixait en conséquence, pour l'application de ses dispositions, une période strictement limitée du 1^{er} juillet 1919 au 1^{er} août 1923. A la Chambre, cette période a encore été réduite; la loi ne sera applicable que du 1^{er} décembre 1919 au 30 septembre 1921. On pourra trouver que la durée de l'expérience sera un peu courte, vu l'arriéré à abattre et la mise en train inséparable de toute innovation; le Parlement sera sans doute amené à prolonger ultérieurement ce délai.

La réduction de cinq à trois du nombre des conseillers jugeant en degré d'appel n'a donné lieu de la part de la Section centrale à aucune objection, non plus que la réduction à sept du nombre des conseillers siégeant en audience solennelle pour connaître des affaires renvoyées après cassation.

Cette réforme a fait ses preuves. On lit dans l'Exposé des Motifs du Projet de Loi du 12 novembre 1912 :

« Des lois successives ont réduit à trois le nombre des conseillers com- » posant les chambres des Cours d'appel appelées à statuer en matière » électorale, en matière répressive et en matière de milice. Nul n'a » jamais songé à soutenir que les arrêts rendus en ces causes fussent » inférieurs aux décisions des chambres composées de cinq conseillers. » Spécialement en matière pénale, depuis plus de vingt ans que la » réforme a été réalisée, on peut dire qu'elle n'a donné que d'excellents » résultats. La seule constatation de ce fait a plus de poids que les plus » belles considérations théoriques. »

Mais il s'en faut que le même accord ait régné entre le Gouvernement et la Chambre sur la question dite du juge unique en première instance. Non pas que la section centrale ait érigé en dogme la pluralité des juges; le dissentiment n'a porté que sur deux points: la nature des causes à réserver à un juge et son mode de désignation.

D'après le projet gouvernemental, toutes les affaires correctionnelles et toutes les causes sujettes à appel (civiles et commerciales) étaient déférées à une chambre ne comportant qu'un juge statuant avec assistance du ministère public. Les autres chambres, composées de trois juges, auraient statué, sans intervention du ministère public, sur les causes non

appelables, le taux d'appel étant porté de 2,500 à 5,000 francs. Au Roi était attribuée la désignation, parmi les président, vice-présidents et juges de chaque tribunal, du juge appelé à siéger seul. Enfin, celui-ci aurait joui d'un supplément de traitement variant de 1,000 à 2,000 francs suivant la classe du tribunal.

D'après le projet de la Section centrale, tout était remis au choix des parties ; l'introduction ou le renvoi des affaires devant le juge unique n'aurait pas dépendu de la nature de l'affaire, selon qu'elle est appellable ou non, mais entièrement et seulement de leur commun accord ; les affaires correctionnalisées et celles relatives aux infractions à la loi du 15 mai 1912 sur la protection de l'enfance étaient soustraites au juge unique. Celui-ci au lieu d'être désigné par le Roi, l'était par le président du tribunal conformément au roulement prévu par l'article 194 de la loi sur l'organisation judiciaire ; il ne lui était attribué aucun supplément de traitement.

Le Gouvernement s'est rangé sans difficulté à la proposition de supprimer tout traitement supplémentaire au juge unique ; mais des autres solutions envisagées de part et d'autre pour organiser le fonctionnement du juge unique, aucune ou presque aucune n'a complètement prévalu ; à la suite du débat engagé à la Chambre, aux séances des 17, 30 et 31 juillet, et comme suite au désir qu'elle a exprimé, la section centrale a délibéré avec le Gouvernement et les auteurs d'amendements. Et cette délibération permit d'établir un texte nouveau que le Gouvernement substitua, le 7 août 1919, à son projet primitif.

Aux termes de ce texte nouveau, la compétence du juge unique est réglée par catégories ou spécialisations d'affaires. Ces catégories ont été empruntées, sauf de légères retouches, à un amendement formulé par l'honorable M. Destrée. La classification adoptée confère aux chambres civiles composées d'un juge la connaissance exclusive :

- 1° Des divorces et séparations de corps ;
- 2° Des pensions alimentaires ;
- 3° Des demandes de procédures gratuites ;
- 4° Des actions en validité de saisies ;
- 5° Des décisions rendues par des juges étrangers dans les cas prévus par l'article 10 de la loi du 25 mars 1876 ;
- 6° Des affaires sur avis de tuteurs, licitations et cas prévus par les articles 882 et suivants du Code de procédure civile.

Elles peuvent connaître en outre de toutes les affaires que le président leur distribue selon les nécessités du rôle.

Cette distribution est de droit lorsqu'elle est demandée par les parties.

En matière correctionnelle, les chambres ne comprenant qu'un juge connaissent :

- 1° Des affaires dans lesquelles le flagrant délit a été constaté par un procès-verbal ;
- 2° Des affaires dans lesquelles le prévenu est en état de détention préventive ;
- 3° Des affaires dans lesquelles le prévenu a subi une condamnation correctionnelle antérieure, non conditionnelle.

L'assistance du ministère public n'est requise qu'auprès du juge unique, à moins que le ministère public soit partie principale ou intervenante dans l'instance.

Quant à la désignation du juge appelé à siéger seul, elle est attribuée, non plus au Gouvernement, mais au Premier Président de la Cour d'appel du ressort, tenu toutefois de prendre l'avis du Procureur général, du Président du tribunal et, le cas échéant, du bâtonnier de l'ordre des avocats.

Il est intéressant de marquer les concessions successives qui furent faites sur ce terrain.

Le projet gouvernemental du 22 mai confiait, nous l'avons dit, au Roi, la désignation du juge unique parmi les président, vice-présidents et juges de chaque tribunal. Sous la pression des différents côtés de la Chambre, le Gouvernement accepta la désignation par arrêté royal sur une liste double de candidats dressée par le premier Président de la Cour d'appel. A la suite du renvoi du projet à la Section centrale, le gouvernement accorda davantage encore ; le premier Président de la Cour d'appel du ressort ne dresserait sa liste qu'après avoir pris l'avis du Procureur général, du Président du tribunal et du bâtonnier de l'ordre des avocats. Le Gouvernement continuait à jeter du lest, mais ne se résignait pas à renoncer à la prérogative royale de faire la désignation.

De son côté, la Section centrale tint bon et finit par l'emporter. Il convient de la louer de sa fermeté, car ce qui importe essentiellement, on pourrait dire la seule chose qui importe dans la question si controversée du juge unique, fut-ce à titre temporaire, c'est un bon choix. Laissez le champ libre à la brigue, à la faveur, à l'esprit de parti, l'institution en sera définitivement compromise, moins encore par l'inaptitude du titulaire que par le défaut de confiance qu'il inspirera. Le juge unique doit imposer le respect par toutes les qualités qui font le magistrat d'élite ; tant vaudra le juge, tant vaudra et durera l'innovation. S'il s'agissait d'autre chose que d'une expérience de quelques années, peut-être aurait-il convenu d'entourer sa nomination de plus de garanties encore, de savoir, de caractère, d'âge, d'ancienneté ; inutile d'ajouter que si la charge devait être de longue durée, elle comporterait une rémunération spéciale, en rapport avec une fonction aussi éminente.

Le Gouvernement n'a pas insisté sur le relèvement du taux d'appel qui se justifiait cependant par d'excellentes raisons que le Ministre des Colonies a développées à la séance du 31 juillet dernier.

« Les mêmes raisons, disait-il, qui font hausser les taux des salaires et » des traitements doivent nous déterminer à faire hausser le taux d'appel » pour que les litiges, que vous voulez terminer en première instance, » restent, au point de vue social, dans les mêmes catégories de nature et » de valeur. Si vous ne le faites pas, vous modifiez le statu quo au lieu de le » maintenir, en procurant deux fois plus souvent l'occasion d'aller en » appel, et vous encombrez les cours parce que le nombre des affaires » appelables aura augmenté en proportion de la diminution de la valeur » de l'argent. Je crois que c'est un mal et qu'il y a lieu, dès lors, de fixer à » 5,000 francs le taux d'appel ».

Mais devant la résistance de la Section centrale, le Ministre céda, à tort, d'après nous.

Le projet donne aussi une satisfaction, au moins partielle, au vœu du rapporteur, l'honorable M. Poncelet, en disposant, par dérogation à l'article 40 de la loi du 25 mars 1876 sur la procédure et la compétence, que les actions dirigées contre l'État seront toujours portées devant le juge du lieu où doit s'exécuter l'obligation qui fait l'objet de ces actions. Il en résultera sans conteste un certain dégoût du rôle des procès dirigés contre l'État devant les tribunaux de Bruxelles. Un membre aurait voulu, dans le même but, interdire de déroger aux règles de la compétence territoriale en matière de procès d'assurance; son amendement rallia même 64 voix contre 73. Mais il fut remarqué qu'un projet de loi modifiant dans ce but l'article 43 de la loi du 25 mars 1876 avait été voté par la Chambre le 27 juin 1913 et que, amendé par le Sénat et par le Gouvernement, ce projet allait être porté à notre ordre du jour, quand survint la guerre. Rien n'empêche d'ailleurs d'en joindre l'examen à celui du présent projet. Celui-ci a été adopté par la Chambre le 7 octobre dernier, par 97 voix contre 38.

Nous convions le Sénat à l'adopter à son tour. Il a été dit à la Chambre que « peut-être le Sénat trouverait qu'il n'y a pas lieu de la suivre et qu'en » ajournant le vote, il permettra que la question soit remise à l'étude ». Mais les circonstances sont telles qu'aucun retard ne serait excusable et la meilleure étude à laquelle il sera possible de se livrer consistera dans l'observation de l'essai qui va être tenté. La Commission de la Justice du Sénat, en s'y montrant résolument favorable, reste fidèle à un programme déjà ancien et elle ne saurait oublier qu'un jour son rapporteur, recommandant le système qui est devenu celui du Projet de Loi, fut interrompu par notre très regretté collègue, M. Vandenberghe, qui l'encourageait en déclarant : « Nous en sommes tous partisans ».

Le projet ne contient aucune disposition relative au relèvement des traitements de la magistrature; ce n'est pas que le souci de résoudre cette question primordiale n'ait pas hanté la Chambre; plus d'un de ses membres l'a signalée comme répondant au sentiment public et plus que jamais aux exigences de l'heure présente. « Qu'il faille rémunérer convenablement les services de la magistrature, c'est clair, a dit l'honorable » M. Destree, et lorsque M. le Ministre de la Justice nous proposera » d'augmenter les traitements de la magistrature, je serai à ses côtés. » Mais ici il s'agit d'une expérience de quelques mois... »

L'expérience sera vraisemblablement de plus longue durée, et votre Commission est unanime à exprimer le vœu qu'avant qu'elle ait pris fin, le Parlement soit saisi des mesures réparatrices qui touchent de si près à la dignité et au bon recrutement d'un des grands corps de l'État.

Le Rapporteur,
ALEXANDRE BRAUN.

Le Président,
Comte GOBLET D'ALVIELLA.