

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 23 MARS 1898.

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner la proposition de Loi modifiant la Loi du 18 juin 1869, sur l'organisation judiciaire.

(Voir les nos 5 et 30, session de 1897-1898, du Sénat.)

Présents : MM. LAMMENS, Président ; DUPONT, Vice-Président ; LEJEUNE, AUDENT, le Baron ORBAN DE XIVRY, le Baron DE CROMBRUGGHE DE LOORINGHE, CLAEYS BOUÛAERT, ROBERTI et EDMOND PICARD, Rapporteur.

MESSIEURS,

La proposition de loi de M. Lejeune modifiant l'Organisation judiciaire peut être résumée dans les neuf points suivants, dont plusieurs d'importance secondaire :

- 1° Diminution du nombre des magistrats ;
- 2° Surveillance des parquets ;
- 3° Situation des employés de greffe ;
- 4° Augmentation des vacances judiciaires ;
- 5° Mise en harmonie des chambres de vacation avec les dispositions du projet ;
- 6° Augmentation des traitements de la Magistrature ;
- 7° Attribution d'appointements aux juges suppléants ;
- 8° Examen professionnel pour l'entrée dans la Magistrature ;
- 9° Publication nouvelle de la loi sur l'Organisation judiciaire remaniée.

De toutes ces modifications il en est quatre qui méritent un examen plus approfondi, savoir :

a) Réduction de cinq à trois du nombre de conseillers nécessaires pour juger en appel, même dans les matières civiles ; en cassation, de sept à cinq.

b) Augmentation des traitements de la magistrature à tous les degrés, les juges de paix réservés, d'une part au moyen d'une augmentation des traitements actuels, d'autre part au moyen d'une progression ayant pour base la durée du service.

c) Examen professionnel pour l'entrée dans la Magistrature.

d) Attribution d'un traitement aux juges suppléants pendant le temps où ils remplissent effectivement leurs fonctions.

a) Réduction de cinq à trois du nombre de conseillers nécessaires pour juger en appel, même dans les matières civiles, et en cassation de sept à cinq.

Ce sont les articles 80, 82, 84, 85, 120, 133, 134 § 1^{er} et 135, réunis sous l'article 1^{er} du projet, ainsi que les tableaux qui forment les articles 3 et 4, et l'article 7 relatif aux dispositions transitoires, qui règlent ce point.

Une loi antérieure a permis aux cours d'appel de juger les affaires correctionnelles au nombre de trois conseillers. C'est aussi au nombre de trois qu'elles jugent les affaires électorales.

Une double expérience a été ainsi faite du système qui consiste à réduire de cinq à trois la composition des chambres appelées à juger.

Cette réforme, qui avait été souvent recommandée, a donc eu la bonne fortune de pouvoir être appréciée par la pratique elle-même et elle n'a donné que de bons résultats. On peut dire que pas une plainte ne s'est élevée contre les lois qui l'avaient consacrée.

Appliquer la même réduction aux chambres civiles, c'est, en réalité, rétablir l'harmonie du nombre qui avait été altérée, et rendre aux chambres des Cours l'unité de composition qui semble s'imposer par la logique des choses. On ne comprendrait pas, en effet, pour quelle raison, s'il y avait un inconvénient à juger au nombre de trois, les intérêts des parties en matière pénale devraient être moins bien sauvegardés qu'en matière civile.

Il est vrai que la loi qui a consacré la réduction exige en matière correctionnelle, lorsqu'il s'agit de réformer un acquittement ou de majorer une condamnation, l'unanimité des magistrats et que cette garantie spéciale au profit du prévenu ne se trouve pas dans le projet actuel au profit du plaideur civil. Elle eût été d'application inadmissible. Mais comme, d'autre part, en matière électorale elle n'est pas exigée, il paraît difficile de la considérer comme un corollaire essentiel de la réduction du nombre.

Ce n'est, du reste, pas pour des motifs de meilleure administration de la Justice, mais par des motifs de cérémonial, peut-on dire, et peut-être aussi par la défiance de l'Empereur pour les volontés individuelles, que sous l'Empire napoléonien, on avait augmenté le nombre des magistrats à mesure que l'on montait dans l'ordre des juridictions : système de la pyramide renversée. Les idées modernes répudient cet appareil. Dès que les garanties sont suffisantes, toutes considérations destinées à rendre extérieurement la justice d'apparence plus imposante peuvent désormais être écartées.

Or, qui peut aujourd'hui douter que quand trois magistrats sont réunis, ils constituent un corps parfaitement apte à décider aussi bien que possible un litige débattu devant eux par les soins expérimentés des Barreaux, — surtout quand ces magistrats ont déjà subi la sélection du degré supérieur. Comment seraient-ils moins capables que ceux du degré inférieur qui, eux, jugent à trois ?

Aussi pourrait-on dire que la réforme proposée par M. Lejeune se présenterait avec un caractère plus logique encore si elle réduisait également à trois conseillers les chambres de la cour de cassation. Mais il est difficile d'imposer de toutes pièces les idées nouvelles, et sous

ce rapport on peut admettre, à titre transitoire, la réduction de sept à cinq seulement, en cassation.

Indépendamment des considérations tirées de la double expérience accomplie et d'une raisonnable entente des nécessités de la Justice, la réforme se recommande encore par cette circonstance qu'elle doit finalement aboutir à une réduction du nombre total des magistrats, point très important dans notre pays, alors que l'on s'accorde à reconnaître qu'il ne peut, sous le régime actuel, suffire à procurer dans de bonnes conditions toutes les personnalités, au nombre d'environ six cent trente (sans compter la juridiction militaire), nécessaires au bon recrutement de la magistrature.

D'autre part, la diminution en nombre facilitera plus tard une nouvelle augmentation des traitements et celle-ci retentira, à son tour, sur le choix pour le rendre plus aisé et meilleur.

A tous ces points de vue on peut donc dire que la réforme est recommandable et marquera un progrès sensible dans notre organisation judiciaire au personnel trop lourd et souvent critiqué.

On assure que la magistrature n'est pas favorable à cette réduction. Il est à observer sous ce rapport qu'elle ne l'était pas davantage quand il s'est agi de la réduction à trois des chambres correctionnelles, et cependant cette réforme est aujourd'hui si bien entrée dans les mœurs qu'on se demande comment elle a pu ne pas être bien accueillie d'emblée par les corps judiciaires. Il est naturel qu'un grand corps public tienne à conserver tout ce qui lui paraît de nature à maintenir son prestige. Mais ces considérations d'un intérêt isolé ne sont pas de celles dont le législateur doit tenir compte. L'intérêt public doit passer avant tout.

On a dit également que l'avancement des magistrats du degré inférieur sera paralysé pendant longtemps par le défaut de vacatures dans les Cours réduites en nombre, et qu'il en résultera des découragements et peut-être des démissions.

Ces prévisions semblent peu fondées. Les magistrats entrés dans la carrière y resteront vraisemblablement alors que l'augmentation des traitements peut être considérée comme une compensation de l'inconvénient passager qu'on leur inflige. D'autre part, on ne change pas de carrière aussi aisément. Enfin l'article 7 des dispositions transitoires facilitera la réforme et en réduira la durée puisqu'elle permet aux magistrats de cassation et d'appel de se retirer immédiatement avec jouissance des deux tiers de leurs traitements.

Ces questions ont si souvent été portées à l'ordre du jour de l'opinion et de la presse qu'il paraît superflu d'entrer dans de plus amples développements. Il suffit, semble-t-il, de renvoyer aux travaux les plus intéressants qui ont été publiés sur ce sujet et qu'on trouvera dans la Bibliographie donnée à la fin du présent rapport.

b) Augmentation des traitements de la magistrature à tous les degrés — les juges de paix réservés, — d'une part, au moyen d'une augmentation des traitements actuels, d'autre part, au moyen d'une progression ayant pour base la durée du service.

Ce point est réglé par l'article 224 du projet, par les tableaux qui constituent son article 5 et par l'article 6 des dispositions transitoires.

L'augmentation des traitements de la magistrature est depuis longtemps dans les vœux de l'opinion publique.

Cette opinion a été mue, d'un côté, par un sentiment d'équité, les traitements n'étant plus en rapport avec les nécessités de la vie actuelle; d'un autre côté, par un motif d'intérêt public, une bonne magistrature ne pouvant être espérée si la situation pécuniaire qu'elle offre à ceux qui pourraient y entrer n'est pas en rapport avec les qualités qu'elle exige.

Tant de choses ont été dites et redites à cet égard, qu'il semble inutile de les répéter ici. Récemment encore, à la fin de sa dernière session, le Sénat a entendu divers orateurs traiter avec de grands développements cette question, ainsi que celle de la diminution du nombre et celle des conditions d'admission. (*Annales parlementaires*, pp. 292 à 828.)

La réforme a été précédemment réalisée pour les Justices de paix dans des conditions qui ont paru raisonnables à tout le monde; il s'agit d'étendre ce mouvement salutaire à toutes les autres juridictions.

Il est difficile de poser des principes absolus quant aux proportions de l'augmentation. Il suffit, semble-t-il, que celle-ci soit équitable. Les tableaux de l'article 5 du projet permettent à chacun d'apprécier si les chiffres adoptés réunissent ces conditions. Ils sont — croyons-nous — en rapport, dans des proportions acceptables, avec les nécessités du Trésor et avec un sérieux effort vers ce que l'on peut souhaiter comme rémunération définitive.

Il est à remarquer que le Gouvernement a également présenté sur cet objet un projet qui a donné lieu à un rapport étendu de M. le représentant de Borchgrave déposé à la séance du 4 février 1898. Il paraîtra donc utile de faire ici une rapide comparaison entre les deux mécanismes.

Le projet de M. Lejeune part d'une augmentation immédiate de tous les traitements, réforme qu'il complète pour les Cours d'appel et pour les tribunaux de première instance, par un traitement moyen et par un traitement supérieur.

Pour les tribunaux, le traitement moyen est obtenu après sept années de magistrature effective et le traitement supérieur après quatorze années. Pour les cours d'appel, le traitement moyen est obtenu après vingt-cinq années et le traitement supérieur après trente années de service total, à tous les degrés.

Le projet de M. Lejeune a cet avantage, qui certes paraîtra considérable, de combiner l'augmentation des traitements avec la diminution du nombre et l'examen professionnel préalable. Cet ensemble constitue une amélioration notable, alors que l'augmentation des traitements prise isolément n'est qu'un appel plus séduisant à ceux qui, sans avoir les capacités qu'un examen professionnel révélerait, s'efforcent d'entrer dans la magistrature.

Le projet du Gouvernement ne s'occupe que des traitements, c'est-à-dire uniquement de la question matérielle. Il maintient les traitements initiaux actuels et divise la magistrature en trois groupes, savoir: 1° les magistrats de Cassation et les chefs de service des Cours d'appel; 2° tous les autres magistrats d'appel et les officiers du Parquet de la Cour militaire; 3° tous

les magistrats de première instance et les officiers des Parquets des Conseils de Guerre. L'augmentation est de 500 francs pour les deux premiers groupes et de 300 francs pour le troisième. Elle a lieu tous les cinq ans et n'a pas de limite.

Ce dernier projet, approuvé dans son ensemble par la Commission de la Chambre, a cependant donné lieu à des critiques que l'on trouve dans le Rapport de M. de Borchgrave. On peut dire qu'il a quelque chose de déplaisant par le caractère assez sensible de gratifications qu'il revêt et qui paraît peu conforme à la dignité magistrale. Il peut, de plus, donner lieu à des anomalies assez bizarres résultant de la durée variable des fonctions, selon les hasards de la vie. On l'a, avec assez de justesse, qualifié : système de prime à la vieillesse. M. le Ministre de la Justice a, du reste, annoncé à la Commission de la Justice du Sénat que son intention est de le modifier en certains points.

C. Etablissement d'un examen de capacité professionnelle, comprenant une épreuve écrite et une épreuve orale, organisé par arrêté royal.

Cet objet est réglé par l'article 2 du projet ajoutant un article 136^{bis} à la loi d'organisation judiciaire.

L'idée d'un examen professionnel imposé aux candidats à la magistrature a été fortement préconisée en ces derniers temps, spécialement sous la forme d'un concours, ainsi qu'on le verra notamment dans les documents bibliographiques énumérés à la fin du présent rapport.

Cette réforme paraît non seulement très utile pour mieux assurer la capacité des magistrats qui, chez nous, a été fréquemment mise en doute du moins pour certaines personnalités, mais aussi pour garantir le Gouvernement contre les efforts funestes de la brigade, des recommandations et des sollicitations. Il n'est point de ministre qui n'ait déploré la nécessité où il s'est trouvé souvent de décider du choix moins par le mérite que par les protections et les nécessités politiques.

En soi donc la mesure paraît excellente. Elle ne peut présenter de difficultés que dans son application, notamment pour la détermination des matières du programme de l'examen. Ce point est réservé par le projet à un arrêté royal, de telle sorte qu'il s'agit beaucoup plus, actuellement, d'une déclaration de principe que d'une mesure à appliquer immédiatement.

Le projet dispense de l'examen les avocats qui ont fait partie du Conseil de discipline de leur Ordre. Un membre de la Commission a critiqué cette disposition ; mieux vaudrait, d'après lui, une règle unique.

D. Attribution d'un traitement aux juges suppléants pendant le temps où ils remplissent effectivement leurs fonctions. (Art. 228 de l'art. 1^{er} du Projet.)

Cette proposition se recommande par son évidente équité, d'autant plus que les juges suppléants conservent souvent cette fonction spéciale pendant toute leur carrière et qu'on ne peut donc la considérer comme un stage qui trouverait sa compensation dans une nomination ultérieure de magistrat avec les avantages y attachés.

Il importe, d'autre part, que les fonctions de juges suppléants soient relevées et que l'on y attire des avocats de mérite qui pourraient y trouver un repos relatif vers la fin de leur carrière, en mettant au service de la justice une longue expérience des affaires. Peut-être qu'à ce point de vue la proposition de l'honorable M. Lejeune eût pu être plus large en accordant un honoraire pour chaque cas de suppléance ou un appointement fixe, alors que le projet ne vise que l'hypothèse d'une délégation formelle combinée avec une vacance dans le nombre normal des magistrats, cas qui semble devoir être assez rare.

E. *Situation des employés du greffe.* (Art. 161 de l'art. 1^{er} du projet.)

Une disposition du projet tend à soustraire les employés des greffes à l'arbitraire qui résultait pour eux de ce qu'ils étaient choisis et payés par le greffier, maître de les appointer et de les renvoyer à sa guise. Ils deviendront désormais des fonctionnaires de l'Etat payés par le Trésor.

Cette mesure paraît de toute équité et fera disparaître le défaut de sécurité qui tourmentait ces auxiliaires utiles et modestes.

F. Les quatre autres objets prévus par le projet s'expliquent suffisamment par eux-mêmes pour qu'il paraisse inutile de les justifier par des considérations spéciales; nous les rappelons :

1. — *Surveillance des Parquets* : Art. 154 de l'art. 1^{er} du projet.
2. — *Vacances judiciaires* : Art. 216 § 2 de l'art. 1^{er} du projet.
3. — *Mise en harmonie des chambres des vacations avec la diminution du nombre des magistrats* : Art. 217 de l'art. 1^{er} du projet.
4. — *Publication nouvelle de la loi sur l'Organisation judiciaire remaniée par le projet* : Disposition additionnelle.

En conséquence, la Commission conclut à l'adoption du Projet sur tous les points.

BIBLIOGRAPHIE.

ROUSSET, G. — Création de chambres correctionnelles d'un seul juge. — *Revue critique*, 1862, t. XXI, p. 207.

J. C. — Du juge unique. — *France judiciaire*, 1880-81, t. I, p. 160.

PICARD, Edmond. — Rapport sur la question du juge unique. — Bruxelles, F. Larcier. 1887, broch. de 78 p.

Du juge unique, — *Journal des Tribunaux*, 1889, p. 111.

Traitements de l'ordre judiciaire. — *Belgique judiciaire*, 1844, t. II, p. 1567.

Traitements de la magistrature en France. — *Belgique judiciaire*, 1880, p. 752.

Le tarif de 1807 et l'augmentation des traitements de la magistrature. — *Journal des Tribunaux*, 1881-82, p. 197.

Traitements de la magistrature. — *Journal des Tribunaux*, 1884, p. 977.

E. — Traitements de la magistrature. — Projet de loi. — *Belgique judiciaire*, 1884, p. 689.

Notes sur le projet de loi relatif aux traitements des magistrats. — *Journal des Tribunaux*, 1886, p. 193.

Cour d'appel de Bruxelles. — Situation. — Arriéré. — Traitement des magistrats. — *Journal des Tribunaux*, 1886, p. 1539; 1888, p. 113.

EECKMAN, E. — Cour d'appel de Bruxelles. — Situation. — Arriéré. — Traitements des magistrats. — *Belgique judiciaire*, 1888, p. 1.

Les traitements de la magistrature en Belgique. — *Journal des Tribunaux*, 1890, p. 449.

Les traitements de la magistrature. — *Journal des Tribunaux*, 1890, p. 380.

Les traitements de la magistrature. — *Jurisprudence commerciale des Flandres*, 1892, t. 7, 2^e partie, p. 28.

FOUCART. — De la nécessité d'exiger des candidats à la magistrature des conditions spéciales de capacité. — *Revue Wolowski*, t. 1^{er}, 1834-35, p. 346.

DE CROUSEILHES. — Des candidatures et des conditions d'admission dans les fonctions judiciaires. Rapport fait à l'Assemblée nationale. — *Revue Wolowski*, t. 37, 1850, p. 403.

GUÉS, Émile. — Magistrature française et réformes qu'il convient d'apporter à son organisation. — *Revue critique*, 1870, t. xxxvii, p. 289.

Projet de loi sur l'organisation de la magistrature. Avis de la Cour de cassation. — *Gazette des Tribunaux* du 6 janvier 1873.

G. S. P. — Du recrutement des juges dans le ministère public. — *Revue pratique*, 1878, t. xlv, p. 17.

Projet de loi sur la nomination des magistrats, leur traitement, etc. — *France judiciaire*, 1878-79, t. 1^{er}, p. 373.

De la réorganisation de la magistrature. — *La Loi*, 1880, n^o 18.

Une lacune dans le projet de loi sur la magistrature. — *La Loi*, 1881, p. 193.

BERANGER. — Le projet de loi sur la magistrature. Rapport. — *Gazette des Tribunaux* des 5, 6, 7, 9, 10, 11 mars 1881.

Le projet de loi sur la magistrature. — *Gazette des Tribunaux* du 22 février 1882; 25, 26, 27, 28 janvier, 4 mars, 6-7 juin 1880.

Quelques mots à propos du recrutement de la magistrature. — *Journal des Tribunaux*, 1882, p. 645; 1883, p. 481; 1884, p. 833.

FR. D. D. — De l'introduction des concours dans l'ordre judiciaire. — *Belgique judiciaire*, 1846, t. iv, p. 145.

FLOURENS, L.-E. — Réformes judiciaires. De l'introduction du concours comme mode de recrutement de la Magistrature et du décret du 29 mai 1875, portant règlement d'administration publique sur l'institution des attachés à la Chancellerie et aux parquets. — *France judiciaire*, 1877, t. i, p. 73.

PERGAMENT, G. — Du recrutement de la Magistrature par le concours. — *Belgique judiciaire*, 1879, p. 439.

HEUZE, Paul. — Du recrutement de la Magistrature par le concours. — Discours de rentrée à la conférence de Liège. — *Belgique judiciaire*, 1879, p. 97.

PICARD, Edmond. — La Magistrature belge : Diminution du nombre; augmentation des traitements; examen professionnel d'entrée. — Discours Sénat, *Annales parlementaires*, session 1897-98, Sénat, p. 11, etc.

Le Rapporteur,
EDMOND PICARD.

Le Président,
JULES LAMMENS.