

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 28 MARS 1900.

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1900.

(Voir les n° 112, session de 1898-1899, 6, 75, 84 et 102, session de 1899-1900, de la Chambre des Représentants; 46, session de 1899-1900, du Sénat.)

Présents : MM. DUPONT, Vice-Président; LE JEUNE, AUDENT, BARA, VAN VRECKEM, LIMPENS, ROBERTI, le Baron ORBAN DE XIVRY et CLAEYS BOUÛAERT, Rapporteur.

MESSIEURS,

Le Projet de Loi contenant le Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1900 fixait le chiffre de ce budget à la somme de fr. 23,025,690
comprenant en dépenses ordinaires. 22,003,190
et en dépenses exceptionnelles 1,022,500

Le Projet de Loi amendé, transmis à la section centrale, sollicitait des crédits se montant à 24,959,885
savoir, pour dépenses ordinaires 23,770,885
et pour dépenses exceptionnelles. 1,189,000

Il y avait ainsi une augmentation prévue de 1,310,225
comprenant pour les dépenses ordinaires. 1,147,555
et pour les dépenses exceptionnelles 162,500

Sous la date du 5 février 1900, M. le Ministre des Finances et des Travaux publics a adressé une dépêche à M. le Président de la Chambre des Représentants, pour faire connaître qu'il restait à exécuter, à l'école de bienfaisance de Beernem, des travaux pour une somme de 44,000 francs.

Les dépenses exceptionnelles afférentes à l'exercice 1900 ont en conséquence été portées à la somme de 1,233,000 francs.

Par une nouvelle dépêche du 28 février 1900, M. le Ministre des Finances et des Travaux publics a remis une note relative à de nouveaux amendements proposés par M. le Ministre de la Justice.

Sauf une augmentation de 4,200 francs, demandée pour l'article 16 des dépenses ordinaires — personnel des conseils de guerre, — tous ces amen-

dements représentaient de simples changements de libellé ou des transferts nécessités par les lois concernant le service judiciaire, mises en vigueur pendant l'année 1899.

Enfin, en séance du 27 mars 1900, M. le Ministre de la Justice a fait part à la Chambre que le 6^e Congrès pénitentiaire international devant se réunir à Bruxelles, au cours de cette année, il y avait lieu de majorer à cet effet d'une somme de 7,500 francs le crédit afférent à l'article 4.

Le projet de Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1900 est ainsi définitivement fixé à la somme de fr. 25,015,585

1^o Pour les dépenses ordinaires, à. 23,782,585

2^o — — exceptionnelles, à 1,233,000

*
* *
*

La loi du 26 juillet 1899 contenant le Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1899 avait fixé ce budget à la somme de 23,163,660 francs. Des crédits complémentaires ont été alloués par la loi du 7 octobre 1899 jusqu'à concurrence d'une somme de 485,970 francs.

L'ensemble des crédits votés pour l'année 1899 s'élevait donc à 23,649,630 francs.

La différence entre ces chiffres et ceux du présent budget est considérable.

Elle provient, en grande partie, des lois mises en vigueur en 1899 et dont suit la nomenclature :

Les lois du 7 mars et 24 juin 1899 portant augmentation du personnel de plusieurs tribunaux de première instance et de commerce ;

La loi du 15 juin 1899 concernant la réorganisation de la justice militaire ;

La loi du 3 juillet 1899 se rapportant aux employés des greffes ;

Et la loi du 21 juillet 1899 relative à l'augmentation des traitements de la magistrature.

Pour ne citer que les chiffres les plus importants, le crédit pour le personnel des cours d'appel a été porté de 1,302,100 francs à 1,325,685 francs, soit une augmentation de 23,585 francs ;

Le crédit pour le personnel des tribunaux de première instance de 2,732,800 francs à 3,039,150 francs, soit une augmentation de 306,350 francs.

— Le crédit pour le personnel des justices de paix et tribunaux de police de 1,860,440 francs à 1,961,900 francs, soit une augmentation de 101,460 francs.

— Le crédit pour le personnel de la cour militaire de 28,000 francs à 38,100 francs, soit une augmentation de 10,100 francs.

— Le crédit pour le personnel des conseils de guerre de 65,700 francs à 89,200 francs, soit une augmentation de 23,500 francs.

Les augmentations portées aux articles 6, 8, 10 et 12 du projet de budget comprennent les sommes destinées à permettre l'imputation des traitements des commis des greffes. Ces traitements ont été mis à la charge de l'État par la loi du 3 juillet 1899. Il en est résulté une diminution proportionnelle pour les articles 7, 9, 11 et 13, sur lesquels s'imputait jadis la rémunération des commis des greffes.

La différence entre les crédits votés en 1899 et ceux qui sont demandés pour l'exercice 1900 provient encore et principalement de l'écart qui existe entre le chiffre alloué en 1899 pour les frais de justice, 1,500,000 francs, et le chiffre sollicité pour 1900, 2,300,000 francs.

Cette augmentation de 800,000 francs serait énorme s'il fallait l'admettre pour le passage d'un exercice à l'exercice suivant, mais il n'en est pas ainsi.

Le crédit de l'article 18, afférent aux frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police, aux frais de transport des étrangers conduits à la frontière, ainsi qu'aux frais de signification des arrêtés d'expulsion, n'est pas limitatif.

Depuis plusieurs années, notamment depuis 1893, les dépenses afférentes à cet objet ont dépassé 2 millions. Pour 1899, elles ont atteint près de 2,300,000 francs.

Il a bien fallu majorer le chiffre pour éviter de demander dans la suite un crédit supplémentaire aussi élevé. A plusieurs reprises des explications ont été demandées, à la Chambre des Représentants et au Sénat, au sujet de cet accroissement considérable des frais de justice. L'honorable Rapporteur de la section centrale, M. De Jaer, a également insisté sur ce point.

Votre Commission de la Justice croit devoir y appeler tout spécialement la sérieuse attention de l'honorable Ministre de la Justice.

* * *

Les subsides alloués aux provinces, communes et fabriques d'église ont été portés de 600,000 francs à 700,000 francs.

Le crédit de l'exercice 1900 était complètement engagé et celui de 1901 est dès à présent entamé à concurrence de 415,000 francs. Afin de pouvoir suivre les errements anciens, le Gouvernement a cru nécessaire de demander cette majoration de 100,000 francs.

Les traitements des fonctionnaires et employés des prisons ont été portés de 1,241,000 francs à 1,275,000 francs. Cette augmentation résulte de la création d'une place de directeur de prison et de plusieurs places de commis et de surveillant.

L'augmentation de 4,200 francs sollicitée par la dépêche du Ministre des Finances et des Travaux publics, en date du 28 février 1900, dont il a été fait mention plus haut, était motivée par la création de deux places de commis, décrétée pour les auditorats militaires de Gand et de Namur, par un arrêté royal du 22 décembre 1899.

* * *

Quant aux dépenses exceptionnelles, les crédits demandés se rapportent aux points suivants :

Dépôts de mendicité et maison de refuge de Bruges : 200,000 francs.

Les travaux d'agrandissement ne sont pas encore commencés.

Ce crédit remplace un poste de même import, porté au budget de 1899, qui n'a pas été employé et devra être annulé.

Construction de prisons à Audenarde, Turnhout, Nivelles et Bruxelles : 600,000 francs.

Le coût total est estimé à 1,600,000 francs. Le budget de l'exercice passé comprenait également une somme de 600,000 francs.

Écoles de bienfaisance de l'État : 214,000 francs.

Cette somme allouée au budget de 1898 est restée sans emploi.

Elle est destinée à pourvoir à certains travaux réclamés pour les écoles de Namur, Moll, Saint-Hubert et Ruysselede.

Construction d'une école de bienfaisance à Ypres : 125,000 francs.

A l'occasion des dispositions testamentaires de M. Godschalck, il a été mis à la disposition de l'État une somme de 700,000 francs.

Le coût de la construction et de l'ameublement est évalué à 1,200,000 francs.

*
**

Voici le résumé comparé des dépenses ordinaires pour les exercices de 1899 et 1900 :

	1899.	1900.
Administration centrale. fr.	603,200	627,500
Ordre judiciaire	6,192,660	6,797,085
Justice militaire	68,700	141,500
Frais de justice	1,514,000	2,314,000
Palais de justice	107,000	107,000
Publications. — Commissions et jurys	524,000	517,000
Pensions et secours	38,500	38,500
Cultes	5,579,400	5,704,400
Etablissements de bienfaisance et d'aliénés. — Ecoles de bienfaisance. .	4,620,000	4,633,500
Prisons	2,754,200	2,789,600
Frais de police (sûreté publique) . .	60,000	60,000
Traitements de disponibilité, etc. .	75,500	52,500
Totaux.	22,137,160	23,782,585

*
**

Au début de la discussion du Budget, l'honorable Ministre de la Justice a proposé à la Chambre des Représentants de joindre à la discussion du Budget celle du Projet de Loi relatif aux traitements et pensions des ministres du culte catholique.

Sa motion avait pour but d'éviter deux discussions générales sur les mêmes objets, les traitements des ministres du culte figurant au budget et pouvant être sujets à modifications.

Les deux projets ont ainsi été discutés simultanément.

Le Sénat prendra peut-être une même décision. En tout cas, les observations qui se rapportent aux traitements et pensions des ministres du culte catholique, faisant l'objet d'un projet de loi spécial, devront être insérées dans un rapport distinct.

*
**

Une foule de questions importantes, soulevant les problèmes les plus ardues, ressortissent au Département de la Justice. Le rapport de la Com-

mission de la Justice pour l'exercice 1899 en donne une énumération longue, mais incomplète.

Nombre de points ont été rappelés soit dans les sections de la Chambre des Représentants, soit dans le rapport de l'honorable M. De Jaer, soit lors de la discussion qui a eu lieu à la Chambre.

Celle-ci a été écourtée par la force des choses. La plupart des orateurs ont déclaré qu'ils se bornaient à indiquer rapidement les objets qui, à leur avis, demandaient des remèdes ou une solution.

Le débat semble s'être concentré presque exclusivement sur le projet de loi relatif aux traitements et pensions des ministres du culte.

L'honorable Ministre de la Justice a caractérisé la situation par un mot pittoresque, en disant qu'il allait se borner à une espèce de chevauchée à travers les nombreuses questions posées.

Plusieurs membres de la Chambre se sont plaints, avec autant d'éloquence que d'amertume, de ce que nombre de projets déposés au sujet de réformes législatives utiles, urgentes même, restaient en souffrance.

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler que le retard s'appliquait aussi bien aux projets émanant du Département de la Justice, qu'à ceux qui étaient dus à l'initiative parlementaire des membres de la Chambre et du Sénat.

Cet état de choses, qui menace de perdurer, est des plus regrettables, mais où trouver le remède ?

*
* *

La Commission de la Justice a exprimé le désir de revenir sur une matière importante d'intérêt général, déjà touchée dans le rapport de la Commission de la Justice pour 1899.

Le Sénat, à plus d'une reprise, y a accordé un vif intérêt, notamment dans la séance du 22 février 1899, sur l'initiative prise par les honorables MM. Janson et Bara.

Elle faisait l'objet de la première question adressée par la section centrale au Département de la Justice et conçue en ces termes :

Quels sont les progrès faits dans l'étude de la question de l'instruction contradictoire en matière répressive ?

La réponse, consignée dans le rapport de l'honorable M. De Jaer, est brève et semble de nature à laisser peu d'espoir d'obtenir une solution prochaine.

La voici : Le Département de la Justice suit attentivement l'expérience tentée en France par la loi du 8 décembre 1897 sur l'instruction préalable. L'épreuve ne peut être considérée comme terminée. Mais il semble acquis, dès à présent, que l'application de cette loi soulève de grandes difficultés.

L'honorable M. Begerem avait dit au Sénat, dans la séance du 22 février 1899, qu'il avait fait former un dossier sur cette matière, au Département de la Justice, et qu'avant de décider, il voulait se rendre compte des effets que produirait en France la loi du 8 décembre 1897.

Plus tard, dans la discussion générale du Budget de la Justice à la Chambre, en juin 1899, l'honorable M. Begerem avait fait une réponse plus encourageante que celle qui vient d'être transmise à la section centrale.

Comme le fait observer l'honorable rapporteur, M. De Jaer, il était permis d'espérer une réponse plus précise et plus favorable.

L'échec relatif de la loi française du 8 décembre 1897 ne doit pas faire obstacle à la recherche des moyens qui serviraient à accomplir une réforme réclamée par l'intérêt général, tant en ce qui concerne les garanties de la liberté individuelle qu'en ce qui a rapport à l'efficacité de la répression.

Certes, le problème est complexe, ardu, hérissé de difficultés, surtout dès que l'on sort des données théoriques ou générales pour entrer dans le domaine de la pratique. Mais ce caractère devrait lui donner un titre de plus pour attirer l'attention et obtenir l'étude si compétente de l'honorable Ministre de la Justice.

L'instruction préparatoire est encore régie en Belgique par le Code d'instruction criminelle de 1808, — sauf les améliorations introduites par quelques lois spéciales.

Ainsi une loi de 1852 a apporté des tempéraments au droit absolu qu'avait le juge d'instruction non seulement de faire arrêter les prévenus, mais de les garder en prison et de les tenir au secret, comme il lui plaisait.

La loi du 20 avril 1874, sur la détention préventive, a restreint le droit de mettre sous mandat d'arrêt, sauf en cas de circonstances graves et exceptionnelles, et a restreint très considérablement la mise au secret.

Mais l'instruction répressive a conservé sa nature de jadis : absence de contrôle et de contradiction ; aucune préoccupation des garanties individuelles, ni des tortures morales infligées à l'inculpé innocent.

La Législature a commencé la réforme de la procédure pénale militaire. La réforme du Code d'instruction criminelle de 1808 s'impose également pour certaines parties.

En 1878, les Chambres ont voté le titre préliminaire du Code de procédure pénale. Attendre la revision complète, c'est remettre à jamais.

Ainsi que le disait, lors de la discussion du Budget, l'honorable M. Van Cleemputte, le projet de revision en bloc du Code d'instruction criminelle repose d'un lourd sommeil, dans une poussière vénérable, sommeil et poussière des tombeaux.

M. De Lantsheere avait déjà observé qu'il n'aurait pas vu sans appréhension la refonte des codes entiers confiée aux entreprises des commissions parlementaires.

Mais si l'on doit reculer devant la revision totale, pourquoi ne pas effacer les vices les plus saillants par des lois fragmentaires ?

Tel est le cas pour la réforme de l'information préparatoire.

La Belgique est sous ce rapport à la queue des autres nations.

Presque seule elle a maintenu l'instruction préparatoire fermée, non contradictoire, réservée exclusivement aux juges d'instruction et procureurs du Roi.

En Angleterre, aux Etats-Unis, en Australie, aux Indes, l'instruction préparatoire est nettement contradictoire. Le juge instructeur n'est pas par lui-même et uniquement un collecteur de preuves. Il est l'appréciateur des preuves qu'il n'a pas recherchées lui-même, mais qui ont été rassemblées soit par la police, soit par la défense.

Ce système doit avoir pour corollaire une police judiciaire parfaitement organisée.

Dans presque tous les autres pays, le mode d'information est mixte. En Allemagne, en Autriche, aussi bien qu'en France, en Suisse et en Espagne,

la défense n'est pas désarmée vis-à-vis du juge d'instruction ; des garanties sérieuses, efficaces, plus ou moins étendues, lui ont été accordées.

Faut-il suivre l'exemple de l'Angleterre et celui des pays de race anglo-saxonne, qui admettent l'instruction contradictoire, vraie, entière, ou vaut-il mieux prendre le système mixte des autres pays que nous venons de citer ?

Les préférences vont généralement vers le système pratiqué en Angleterre. En vigueur depuis un temps immémorial, il n'a jamais apporté de perturbation dans l'état social de ce pays, ni au point de vue de la protection due à la vie et aux biens des citoyens, ni à celui de la sécurité publique.

La criminalité y décroît d'une manière sensible.

Sans reporter tout l'honneur de cette situation, presque exceptionnelle parmi les nations d'Europe, à l'organisation de la procédure criminelle, il est certain que la diminution de la criminalité prouve l'efficacité du système répressif.

Il n'est pas contestable que notre système d'information préparatoire ne donne pas des garanties suffisantes pour la protection de la liberté individuelle, le plus précieux de nos droits civils.

Les restrictions apportées à ces droits ne se justifient que si elles sont nécessitées par l'intérêt général.

Or est-il bien établi que notre mode d'information préparatoire, mode qui attribue à l'accusation les pouvoirs les plus exorbitants, sans accorder à la défense aucune garantie, correspond à une répression efficace ?

A la lumière des faits, la réponse doit être négative.

Le nombre des crimes et délits qui demeurent impunis, dans notre pays, est réellement effrayant.

D'après les statistiques officielles, il y a eu en 1897, sur 100 crimes commis, 42 % de crimes punis et 58 % de crimes impunis !

Voici les chiffres :

1897. — Total des crimes connus	7,766
Crimes jugés par les cours d'assises.	108
Crimes correctionnalisés	3,159
Total des crimes jugés	3,267
Crimes laissés sans poursuites par les parquets, auteurs inconnus.	3,770
Ordonnances de non-lieu.	729
Total des crimes non poursuivis	4,499
Et certains soutiennent que ces chiffres sont inférieurs à la vérité !	

La statistique est moins décourageante en ce qui concerne l'Angleterre :

1896. — Crimes connus	78,614
Crimes jugés	50,911

Proportion des crimes impunis, 35 p. c.

Pour les délits commis dans notre pays, il y a lieu de croire que la proportion est plus défavorable que pour les crimes ; peut-être les deux tiers des délinquants jouissent-ils de l'impunité !

En 1897 le total des crimes et des délits non poursuivis parce que les auteurs sont restés inconnus s'est élevé au chiffre énorme de 28,288.

Ce chiffre se décompose comme suit :

Affaires laissées sans suite par les parquets, les auteurs étant inconnus	21,365
Ordonnances de non-lieu, les auteurs étant inconnus	6,903

La réforme de la police judiciaire devrait donc marcher de pair avec celle de l'information préparatoire.

La conclusion s'impose.

L'organisation actuelle de l'instruction criminelle est défectueuse ; elle n'assure pas à la société une protection suffisamment efficace, et partant elle ne peut être invoquée comme raison suffisante pour justifier la suppression des garanties individuelles. Ces garanties doivent être revendiquées, en faveur des citoyens, dès que l'intérêt général ne fait pas obstacle.

Or que trouvons-nous dans le Code d'instruction criminelle ? Tout y est combiné en vue de la punition des coupables, sans nul souci de la défense des innocents.

Un homme est poursuivi pour un crime ou pour un délit. Il se trouve livré à la poursuite combinée du juge d'instruction et du procureur du Roi, dont la collaboration est si intime que, laissant la théorie de côté, il devient difficile de séparer leurs fonctions.

Nul défenseur ne peut comparaître pour lui. Rien ne lui est communiqué, si ce n'est à la fin de l'instruction, trois jours avant le dépôt du rapport à la chambre du conseil.

Impossible de faire valoir utilement les moyens de défense, impossible de connaître les données de l'accusation, de les réfuter, à moins d'organiser une instruction privée à côté de l'information publique, ce qui, dans presque tous les cas, sera absolument inexécutable.

Et pendant qu'un malheureux innocent gémera dans sa prison, l'instruction non contradictoire suivra son cours, lent et mesuré.

Faut-il s'étonner que le nombre des ordonnances de non-lieu rendues après de longs délais de poursuite et celui des acquittements soient si considérables ?

Et que fera la société pour indemniser la victime des rigueurs judiciaires, pour donner réparation à l'innocent, qui restera taché de la tare, résultat inévitable des poursuites, même abandonnées, qui a été privé de sa liberté, qui a été atteint dans ses affaires, dans sa fortune, dans sa santé, dans tous ses intérêts matériels et moraux ?

Indépendamment de ces considérations, le système de l'instruction contradictoire présente de sérieux avantages.

La présence de l'avocat à l'instruction rendra impossible, dans bien des cas, le renvoi devant les tribunaux répressifs. Ce résultat seul justifierait la réforme.

La défense, organisée dès l'origine des poursuites, empêchera souvent la justice de s'égarer sur une fausse piste ; souvent aussi elle indiquera la vraie voie à suivre ; l'instruction sera mieux conduite, plus courte, plus décisive.

Au surplus, il n'est pas indispensable que l'instruction contradictoire soit, complètement et à tous les points de vue, publique ; que le juge

d'instruction ou le procureur du Roi soient obligés de livrer, sans délai, à la défense tous les éléments, tous les moyens de l'accusation.

Le secret des investigations criminelles peut coexister avec la contradiction de l'information préparatoire.

Mais, quelle que soit la solution adoptée pour l'information préparatoire, il est un point qui paraîtra hors de doute : les débats devront être contradictoires devant les juridictions d'instruction, devant la chambre du conseil et devant la chambre des mises en accusation.

Les limites restreintes d'un rapport sur un projet de budget ne permettent pas de pousser cette étude plus à fond.

Nous croyons ne pouvoir mieux terminer qu'en citant à nouveau les paroles prononcées par l'honorable M. Bara dans son discours du 22 février 1899 :

« Il n'est pas possible que la Belgique reste en arrière dans une question aussi importante, qui touche à l'honneur, à la liberté des citoyens et même à leur vie...

» L'instruction non contradictoire a de graves inconvénients...

» Bien des abus disparaîtraient rien que par le fait de la présence de l'avocat à l'instruction. »

* *

Un membre de la Commission a posé au Département de la Justice les questions suivantes :

1° Quelle a été la population des colonies de bienfaisance (Wortel et Merxplas) depuis le 1^{er} janvier 1891 jusqu'au 31 décembre 1899 ?

2° Quel a été le nombre des entrées aux mêmes établissements pendant la même période ?

3° A combien d'individus différents, pour chaque année, se rapportent les entrées aux dits établissements pendant les mêmes années ?

Un amendement de M. Smeets tendant à allouer une somme de 100,000 francs pour secourir les indigents victimes de l'ankylostomiasie a été rejeté par assis et levé.

Le Projet de Loi contenant le Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1900 a été voté, par la Chambre des Représentants, dans sa séance du 27 mars 1900, par 69 voix contre 17.

La Commission de la Justice a l'honneur de vous en proposer l'adoption.

Le Rapporteur,
ALFRED CLAEYS BOUÛAERT.

Le Vice-Président,
EMILE DUPONT.