(1)

— N° 144. —

Chambre des Représentants.

Séance du 15 Mars 1895.

Projet de loi concernant le fractionnement des Cours d'appel et la suppression de l'assistance du ministère public pour le jugement des affaires de milice et de certaines affaires fiscales (1).

RAPPORT

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

Messieurs,

La commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi fixant à trois le nombre des conseillers siégeant dans les affaires de milice et dans certaines affaires fiscales déterminées, a éprouvé quelque doute sur la portée exacte du texte soumis aux délibérations de la Chambre, en ce qui concerne les affaires fiscales; elle s'est demandé si, dans la pensée des auteurs du projet, *toutes* les affaires fiscales seraient dorénavant soumises aux cours d'appel divisées en *sections* de *trois* conseillers, ou si quelques-unes de ces affaires, et notamment celles qui ont pour objet la patente des sociétés anonymes, continueraient, à raison de leur importance, de sommes ou de principes, a être jugées par les *chambres,* siégeant au nombre complet de *cinq* conseillers.

Elle a, en conséquence, chargé son rapporteur de demander à M. le Ministre de la Justice, des indications précises à cet égard.

Voici la réponse de M. le Ministre :

« L'Exposé des motifs caractérise nettement, et l'article 1er du projet de » loi *spécifie* le genre d'affaires fiscales auquel ce projet s'applique.

---

(1) Projet de loi n° 8.

(2) La commission était composée de MM. Beernaert, *président;* Woeste, Bilaut, Eeman, Van Cleemputte, Anspach-Puissant et Heuse.

» Il s'agit des affaires fiscales jugées en premier ressort par l'autorité » administrative, et dont la connaissance, en degré d'appel, a été attribuée aux » cours d'appel, par modification à la juridiction des députations perma- » nentes des conseils provinciaux.

» A ce genre appartiennent, indépendamment des affaires fiscales déjà » prévues par l'article 39 de la loi du 12 avril 1894, c'est-à-dire les affaires » fiscales connexes aux affaires électorales, les causes fiscales qui ont été » déférées au cours d'appel par les lois du 22 juin 1877 et du 30 juillet 1881.

» Le projet de loi exclut les contestations, de nature fiscale, qui sont de » la compétence exclusive, à tous les degrés, des tribunaux civils. »

Cette lettre, Messieurs, indique avec une grande clarté, la portée de la loi projetée :

La loi de 1877, à laquelle cette lettre renvoie, vise, en effet, expressément, l'appel des décisions en matière de patente des sociétés anonymes, et des sociétés en commandites par actions, et, dès lors, si le texte proposé par le Gouvernement est admis, l'appel des décisions dont s'agit serait soumis aux *sections* des cours d'appels et non aux *chambres*.

Faut-il admettre ce principe? C'est la question que votre section centrale a examinée. Mais avant de vous soumettre les éléments et le résultat de ses délibérations, elle juge nécessaire de relever un détail de la lettre prérappelée de M. le Ministre de la Justice.

L'honorable Ministre parle d'affaires « *jugées en premier ressort par l'autorité administrative* ».

L'expression nous paraît inexacte. En effet, l'autorité administrative n'exerce, dans l'espèce, aucune juridiction proprement dite. Il y a « décision administrative, » mais pas « jugement ».

La remarque que nous faisons ici avait déjà été formulée à l'occasion de la discussion du projet, qui est devenu la loi du 30 juillet 1891, loi que vise également la lettre de l'honorable Ministre.

Le projet se servait des mots : « appelant » et « appel » pour qualifier le recours contre les décisions dont s'agit, et le rapport de la section centrale invoque le motif que nous venons d'indiquer pour substituer aux mots « appelant » et « appel » les termes : « requérant » et « délai de recours », qui ont passé dans la loi.

Ceci dit, Messieurs, nous arrivons à l'examen même du projet qui vous est soumis.

Son objet est double : extension à de nouvelles catégories d'affaires du principe de la réduction à trois du nombre de magistrats siégeant en degré d'appel, principe introduit dans notre législation par la loi de 1878 ; suppression de l'intervention du ministère public au jugement de ces mêmes catégories d'affaires.

Permettez-nous quelques mots d'histoire législative.

Il nous faut remonter à notre première loi organique de l'ordre judiciaire, celle du 4 août 1832.

Le projet de cette loi portait que les cours d'appel siégeraient au nombre fixe de cinq conseillers.

Il fut vivement combattu. Il ne passa au premier tour que par 27 voix contre 23; au second tour, la majorité fut plus forte, 43 contre 34.

Les adversaires du projet avaient le fétichisme du nombre. La *quantité* des juges leur paraissait une condition indispensable à la *qualité* de leurs décisions. Et ils avaient défendu ce principe que les juges du degré supérieur devaient toujours siéger en nombre, tel que leur majorité fût plus nombreuse que la totalité des juges qui avaient statué au degré inférieur. Ainsi, à trois juges, devaient correspondre 7 conseillers, à ceux-ci, quinze magistrats de cassation.

D'autres auraient voulu que la loi dit : de cinq conseillers *au moins*, pour que les cours fussent libres de recourir à cette garantie du nombre, lorsqu'elles l'estimeraient nécessaire.

Mais, comme nous l'avons rappelé, le texte primitif fut voté, et le principe de la « pyramide renversée », engagé pour trois, puis cinq, puis sept, fut introduit dans notre organisation judiciaire; la Chambre sait qu'il a été maintenu par la loi du 18 juin 1869.

Une première exception y fut introduite par la loi du 14 février 1878.

Diverses lois antérieures avaient notablement étendu la compétence et augmenté le travail des cours d'appel; la loi du 5 mai 1869 leur avait donné la juridiction électorale en dernier ressort, celle du 22 juin 1877 avait institué l'appel contre les décisions des députations permanentes en matière de patentes des sociétés anonymes et des sociétés en commandite par actions.

Cette loi de 1878, dont le projet actuellement soumis aux délibérations de la Chambre est la reproduction presque littérale, divisait ces cours d'appel en sections de trois conseillers pour le jugement des causes leur déférées en vertu de la loi électorale.

Il est intéressant de revoir l'Exposé des motifs qui accompagnait ce projet.

Le Ministre de la Justice d'alors, l'honorable M. de Lantsheere, justifiait ce qu'il reconnaissait être une exception à nos lois d'organisation judiciaire, par la nécessité. Le nombre des affaires électorales déférées aux cours était si considérable que la marche de la justice civile était suspendue pendant une partie de l'année judiciaire. Et il fallait, ou augmenter le personnel des cours, ou recourir à la division que proposait le projet.

Cette division, l'Exposé des motifs la justifiait pleinement d'ailleurs : les affaires électorales soulèvent, pour la plupart, des questions de fait, que trois juges peuvent facilement résoudre; et quant aux questions de droit, la jurisprudence est presque fixée, et d'ailleurs, la cour régulatrice est toujours là pour maintenir l'unité nécessaire.

Mais l'honorable Ministre, se souvenant sans doute des discussions de 1832, prévoit l'objection : on craint pour le prestige, pour l'autorité des cours, la réduction du nombre des magistrats siégeant. Et il répond victorieusement : « Nous croyons que la sagesse des sentences, l'indépendance et » l'impartialité des magistrats, leur expérience, servent mieux le prestige

» des cours, donnent à leur autorité une base plus solide, et inspirent une » plus ferme confiance que le *nombre* des juges. »

La commission de la Chambre partageait cette opinion. Elle rappelle dans son rapport que les mêmes inquiétudes — au sujet de la diminution du prestige et de l'autorité des cours — s'étaient manifestées à chaque réduction du nombre des magistrats, et elle constate que, chaque fois, « les pré- » dictions sinistres des adversaires de ces innovations ont été promptement » démenties par l'expérience ».

Les législateurs de 1878 ne voulurent cependant risquer cette innovation qu'à titre d'essai, et la loi fut votée pour le terme d'une année seulement jusqu'au 14 avril 1879. J'ajoute que l'honorable Ministre de la Justice avait déclaré ne pas vouloir étendre aux affaires criminelles et correctionnelles, l'innovation qu'il introduisait.

L'expérience faite réussit. La loi de 1878 fut successivement prorogée en 1879, 1882, 1885, 1889, et 1891, cette dernière fois pour une durée illimitée.

Il importe de faire quelques observations au sujet de ces prorogations successives.

La loi de 1879 ne fut qu'une simple déclaration de prorogation pour trois années.

Celle du 28 décembre 1882 fut davantage.

Citons le texte même — quelque peu compliqué — de l'article 1er de cette loi :

« ART. 1er. Les causes électorales et les causes fiscales jointes aux causes » électorales en exécution de la disposition du n° 34 de l'article 2bis de la loi du » 30 juillet 1881, continueront à être jugées conformément à loi du 14 février » 1878, laquelle est remise en vigueur jusqu'au 15 octobre 1885, et est rendue » applicable pour la même durée, aux causes relatives à la formation » des listes des électeurs pour les tribunaux de commerce et les conseils de » prud'hommes. »

La loi du 30 juillet 1881 avait étendu le principe de la loi de 1878 à *certaines affaires fiscales*. La loi de 1882 dit que ces causes continueront à être jugées conformément à la loi de 1878.

Il importe de voir de près à quelles causes fiscales s'applique cette disposition.

Le n° 34 de l'article 2 bis de la loi de 1881 portait :

« Il ne sera statué sur le recours en matière fiscale qu'après le 5 février. Si » le recours, en matière électorale est formé du chef de l'imposition, la con- » testation fiscale sera jointe à la cause électorale. Il sera procédé comme en » matière électorale et statué par un seul arrêt sur les deux contestations. »

Que résulte-t-il de ce texte? à quelles affaires fiscales s'appliquera le mode de procéder de la loi de 1878, c'est-à-dire, le jugement à trois conseillers ?

Cela ne nous paraît pas douteux. Doivent être jugées dans cette forme uniquement les affaires fiscales connexes à une contestation électorale, lescontes-

tations fiscales ayant pour objet un recours formé du chef de l'imposition, à propos d'une contestation électorale.

Le sens de cette disposition résulte plus nettement encore des discussions auxquelles le projet a donné lieu à la Chambre.

L'honorable M. Woeste fit observer la « bizarrerie vraiment inexplicable » qui résultait du texte proposé, et de la loi de 1881.

« Donc, disait-il, lorsque la décision du fisc donne lieu à un recours fiscal » et à un recours électoral, ce sont les chambres composées de trois conseil- » lers qui doivent en connaître. Mais lorsque la contestation fiscale ne donne » pas lieu à un recours électoral, elle devra être décidée par une chambre » composée de cinq magistrats. »

Et M. Bara, Ministre de la Justice, lui répondit : « Les solutions qu'à » données l'honorable membre sont exactes ». Et il répondait au reproche de bizarrerie, en disant : « dans ces cas — quand les affaires fiscales » sont liées à une instance électorale — les contestations en matière fiscale » sont au fond de véritables contestations électorales. L'intérêt fiscal n'y » est pour rien. Les contestations qui naîtront de ce chef sont en réalité de » véritables procès électoraux. »

Il ne peut donc y avoir de doute sur ce point : les seules affaires fiscales que la loi de 1881 a visées, les seules auxquelles devait s'appliquer la procédure de la loi de 1878 sont celles qui sont jointes, liées, à une contestation électorales.

Et comme la loi de 1882 porte : « *continueront* à être jugées », il est évident qu'il faut entendre avec le même sens que celui établi ci-dessus ces autres mots de la même loi : « les causes fiscales jointes aux causes électorales. »

Mais l'article 1er de cette loi de 1882 que nous examinons contient ensuite une véritable innovation :

Après avoir « remis en vigueur « la loi de 1878 — et, en effet, cette loi avait cessé ses effets le 15 avril précédent — le texte ajoute que cette loi « est » rendue applicable pour la même durée (c'est-à-dire jusqu'au 15 octo- » bre 1885) aux causes relatives à la formation des listes des électeurs pour » les tribunaux de commerce, et les conseils de prud'hommes. »

L'Exposé des motifs justifie cette innovation de la manière suivante : « Il a » paru que ces affaires, par leur nature, peuvent être assimilées entièrement, » sous le rapport de la procédure, aux causes électorales. »

En 1885, simple prorogation de la loi de 1882 ; en 1889, remise en vigueur de celle de 1882, ce jusqu'au 1er octobre 1891 ; enfin, le 8 septembre 1891, loi qui porte : « Art. unique. La loi du 23 décembre 1882, relative à la déci- » sion des cours d'appel en sections, est prorogée pour une durée illimitée. »

Nous sommes donc encore aujourd'hui sous le régime de la loi prérappelée du 23 décembre 1882, et les cours d'appel doivent juger au nombre de trois conseillers :

1° Les affaires étectorales ;
2° Les affaires fiscales jointes à une instance électorale.

3° Les causes relatives à la formation des listes des électeurs pour les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes.

Mais, précisément vers la même époque, le principe de la loi de 1878 recevait une application à laquelle s'étaient refusés les auteurs mêmes de cette loi; la loi du 4 septembre 1891, en son article 2, étendit le principe du jugement à trois conseillers aux affaires correctionnelles et à celles soumises aux chambres des mises en accusation. Cet article porte l'adjonction suivante à l'article 84 de la loi de 1869 sur l'organisation judiciaire :

« Les cours d'appel jugent les affaires correctionnelles et siégent comme » chambres des mises en accusation au nombre fixe de trois conseillers. » Chacune des chambres correctionnelles de la cour est divisée en cette fin » en deux sections », etc.

Nous devons donc compléter l'énumération commencée plus haut et dire que les cours jugent encore, au nombre de trois conseillers :

4° Les affaires correctionnelles et les affaires soumises à la Chambres des mises en accusation.

Il est vrai qu'en cette dernière matière l'obligation pour la cour de ne statuer qu'à l'*unanimité* lorsqu'elle aggrave la situation de l'inculpé ou du prévenu constitue en faveur de ce dernier une garantie spéciale.

D'autre part, si le jugement des contestations relatives à la formation des listes des électeurs des tribunaux de commerce et des conseils de prud' hommes est confié à une section de trois conseillers, l'appréciation de la validité des élections elles-mêmes continue à être confiée aux chambres composées de cinq conseillers.

Voilà, Messieurs, quelle est la situation historique au point de vue des applications successives du principe du jugement à trois, en degré d'appel. Il nous faut voir maintenant ce qui a été fait au point de vue de l'intervention du ministère public

La loi de 1878 introduisit l'innovation : elle portait à son article 1er : « et sans l'assistance du ministère public ». Le sens de ces mots fut très nettement déterminé au cours de la discussion. Le Ministre de la Justice répondant à M. Dupont dit : ces mots signifient « sans la présence du ministère public; » celui-ci ne doit pas être présent à l'audience ».

Il s'agissait seulement, nous le rappelons, du jugement des affaires électorales.

La loi du 23 décembre 1882, maintint, comme nous l'avons rappelé, le principe de la division des cours d'appel pour les affaires électorales et pour les affaires fiscales jointes à ces causes électorales et l'étendit aux causes relatives à la formation des listes des électeurs pour les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes.

Mais que décide-t-elle quant à l'intervention du ministère public?

Son article 2 porte :

« Seront communiquées au ministère public toutes les causes déférées aux

» cours d'appel par la loi du 30 juillet 1881, à l'exception de celles dont » il s'agit à l'article précédent ».

La conséquence de ce texte est claire : l'intervention du ministère public est supprimée seulement pour les causes fiscales liées aux causes électorales et pour les causes relatives à la formation des listes des électeurs pour les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes.

Prorogation en 1885, remise en vigueur en 1889, prorogation pour une durée illimitée en 1891.

Dans l'état de la législation actuelle, il faut donc dire que l'intervention, la présence même du ministère public ne sont pas requises :

1° Dans les affaires électorales;

2° Dans les causes fiscales jointes aux instances électorales;

3° Dans les causes relatives à la formation des listes des électeurs pour les tribunaux de commerce et pour les conseils de prud'hommes.

Ces explications historiques préliminaires terminées, nous abordons, Messieurs, l'examen des propositions que contient le projet de loi.

Le projet étend le principe du jugement à trois conseillers et de la suppression de l'intervention du ministère public :

1° Aux causes déférées à la cour par la loi sur la milice;

2° A toutes les causes fiscales dont les cours ont à connaître en vertu des lois du 22 juin 1877 et du 30 juillet 1881, ou, plus exactement à celles de ces causes non prévues déjà par l'article 39 de la loi électorale du 12 août 1894.

Quelles sont les causes de cette nature que ne visait pas l'article 39 prérappelé?

L'article premier de la loi de 1872 vise les contestations en matière de patente des sociétés anonymes et des sociétés en commandite par actions.

L'article 2bis n° 27 de la loi du 30 juillet 1881 soumet aux cours d'appel le recours contre les décisions des directeurs des contributions sur :

a) Les déclarations de patentes;

b) Les réclamations du chef de surtaxe;

c) Celles du chef d'absence ou d'insuffisance d'imposition.

Toutes ces causes devraient donc être jugées à trois conseillers, d'après le projet, qu'elles soient ou non liées à une cause électorale, et jugées sans l'assistance du ministère public.

Lorsque la Chambre a été saisie pour la première fois, en 1894, du projet actuel, elle a constitué pour l'examen de ce projet une commission spéciale, et l'honorable M. De Mot a fait rapport.

Ce rapport concluait à l'adoption du projet en ce qui concerne le jugement à trois pour toutes les causes ci-dessus visées, mais il repoussait la suppression de l'intervention du ministère public.

Nos conclusions sont différentes aujourd'hui.

D'une part, si des membres de votre commission sont partisans du principe de la réduction du nombre des magistrats, soit en vue d'en arriver au système du juge unique, soit seulement parce qu'ils estiment que le nombre trois ne devrait jamais être dépassé, la majorité a pensé que les affaires fiscales visées par la loi de 1877, c'est-à-dire les contestations en matière de patentes de sociétés anonymes et de sociétés en commandite par actions sont trop importantes pour qu'il leur soit appliqué une procédure spéciale, à un nombre de juges restreint.

L'Exposé des motifs en convient lui-même et fournit le meilleur argument à ceux qui croient devoir repousser le projet de loi dans la partie où il vise ces affaires fiscales.

« Les affaires purement fiscales, y lit-on, n'encombrent point, il est vrai, » les rôles des cours d'appel. Mais les circonstances peuvent les rendre plus » nombreuses. D'autre part, il en est de très importantes, telles celles relatives » aux patentes des sociétés anonymes, qui ont déjà donné lieu à de longs » débats devant toutes les juridictions. »

Ce n'est assurément qu'à raison de leur caractère difficile et délicat, que l'on a vu de ces affaires, après des cassations successives, être jugées successivement par les trois cours d'appel. Comment admettre alors, que des affaires semblables soient jugées avec moins de garanties que les affaires civiles ordinaires. Sans doute, on peut soutenir que le juge unique vaut mieux qu'une juridiction composée de plusieurs membres; on peut contester l'utilité des avis du ministère public, mais aussi longtemps que la loi sur l'organisation judiciaire maintiendra le jugement à cinq conseillers et l'existence du ministère public pour les affaires ordinaires, il paraît à la majorité de votre commission spéciale qu'il serait inadmissible de ne pas maintenir les mêmes règles pour les affaires dont nous nous occupons.

D'autre part, la suppression de l'intervention du ministère public dans les causes ou votre commission conclut à l'application du projet n'a plus trouvé d'adversaires. Les motifs que contient l'Exposé nous ont paru justifier pleinement la disposition proposée.

Votre commission croit donc devoir vous proposer de modifier le projet qui vous est soumis, de telle manière que les affaires régies par la loi de 1877 ne tomberaient pas sous l'application de la loi.

Et elle soumet à vos délibérations, sous forme d'amendement au projet, la rédaction suivante qui remplacerait l'article premier.

« Les cours d'appel jugent, au nombre fixe de trois conseillers, et sans » l'assistance du ministère public, les causes qui leur sont déférées en vertu » de la loi sur la milice, et les recours contre les décisions des directeurs de » contributions sur les déclarations de patentes, les réclamations du chef de » surtaxe, et celles du chef d'absence ou d'insuffisance d'imposition. »

Il ne sera peut-être pas inutile de résumer ici l'ensemble des objets pour lesquels il a été fait successivement exception au principe de notre loi de 1869 sur l'organisation judiciaire.

Si le projet que nous avons examiné est adopté par le pouvoir législatif, les cours d'appel jugeront désormais, au nombre fixe de trois conseillers, et sans l'assistance du ministère public ;

1° Les causes électorales, conformément à la loi du 12 avril 1894;

2° Les causes fiscales jointes à une instance électorale, et les recours contre les décisions des directeurs de contributions sur les déclarations de patentes, les réclamations du chef de surtaxe, et celles du chef d'absence ou d'insuffisance d'imposition;

3° Les causes relatives à la formation des listes des électeurs pour les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes;

4° Les causes qui leur sont déférées en vertu de la loi sur la milice, mais à l'intervention du ministère public;

Enfin, 5° les affaires correctionnelles et les affaires soumises à la chambre des mises en accusation, conformément à la loi du 4 septembre 1891.

Les conclusions qui précèdent ont été adoptées à l'unanimité moins une voix, l'un des membres de la commission s'étant abstenu par le motif qu'il eût voulu voter le projet du Gouvernement dans son intégrité.

Votre Commission a l'honneur, Messieurs, de vous proposer l'adoption du projet de loi avec l'amendement ci-dessus à l'article 1er.

Le Rapporteur,
A. EEMAN.

Le Président,
A. BEERNAERT.