

SENAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 24 MAI 1875.

**Rapport de la Commission de la Justice, chargée
d'examiner le Projet de Loi qui apporte des
modifications à la Loi du 25 ventose an XI, sur
le Notariat.**

(Voir les N^{os} 102 et 155, session 1875-1874; les N^{os} 98, 100, 111, 114, 119, 120 et 126, session 1874-1875 de la Chambre des Représentants et le N^o 62 du Sénat.)

Présents : MM. le Baron d'ANETHAN, Président, DEVADDER, DUBUS DE GISIGNIES, DEWANDRE, HUBERT, DOLEZ, SOLVYNS, VAN OVERLOOP, et F. DOLEZ, Rapporteur.

MESSIEURS,

La loi sur le notariat des 29 septembre et 6 octobre 1791, tout en établissant, comme règle fondamentale de l'institution, l'obligation de la résidence, avait, contradiction évidente, admis l'unité du ressort par département.

Mais l'expérience n'avait pas tardé à mettre en relief les inconvénients de ce système, à faire éclater les abus qu'il devait nécessairement entraîner. Elle avait démontré que la règle essentielle de la résidence ne pouvait qu'être fatalement violée, à cause précisément de la faculté, laissée aux notaires, d'exercer leurs fonctions dans une circonscription trop étendue.

On sentit la nécessité de porter remède à l'abus, et la loi du 25 ventose an XI fut présentée au Corps législatif.

Le conseiller d'Etat Réal, dans l'Exposé des motifs, range au nombre des causes qui doivent faire modifier la loi de 1791, « la nécessité de mettre un » frein à l'intérêt personnel qui foulait aux pieds toutes les obligations relatives à la résidence. »

Favart, dans son rapport au tribunal, dit que la division en trois ressorts, s'accordant parfaitement avec la nouvelle organisation judiciaire, rendra la surveillance du Gouvernement plus facile et plus efficace, « qu'il pourra aisément corriger et même prévenir les malversations dont on se plaint depuis » que les notaires sont trop ambulants. »

Le tribun Jaubert ajoute :

« L'Assemblée Nationale avait admis la concurrence entre tous les notaires »
» d'un même département. Mais l'expérience a prouvé que le système de la »
» concurrence était destructif d'une des bases essentielles de toute bonne »
» organisation du notariat ; cette base, *c'est la résidence*. Elle est commandée »
» par l'intérêt des citoyens, *qui doivent toujours être à portée de trouver le »*
» *notaire, qui n'a été institué que pour eux*. L'observation de la résidence, con- »
» finue-t-il, peut seule d'ailleurs obvier à ces fraudes nombreuses dont les »
» notaires, évoqués hors de leurs cantons, pourraient, même involontaire- »
» ment, être rendus complices. Or, cette loi de la résidence serait perpétuel- »
» lement éludée si la concurrence était maintenue. Aussi il est peu d'objets »
» sur lesquels l'opinion publique se soit aussi prononcée, que contre le vaga- »
» bondage de certains notaires. Il faut donc extirper le mal dans sa racine, »
» et, pour y parvenir, adopter une circonscription de territoire, et soutenir »
» cette démarcation par toute la sévérité de la loi. »

Tel était le mal qu'il fallait proscrire ; tel était le remède qu'il fallait appliquer.

C'est ce que fit la loi du 25 ventôse an XI.

Par ses articles 4 et 5, elle impose de nouveau aux notaires l'obligation de résider dans le lieu qui leur est fixé par le Gouvernement, et les répartit en trois classes :

Ceux des villes où est établi un tribunal d'appel, exercent leurs fonctions dans l'étendue du ressort de ce tribunal ;

Ceux des villes où siège un tribunal de première instance, dans l'étendue du ressort de ce tribunal ;

Ceux des autres communes les exercent dans l'étendue du ressort du tribunal de paix.

Le résultat que voulaient atteindre les auteurs de la loi de ventôse est bien défini. Ils voulaient mettre fin aux abus qui résultaient d'une trop grande étendue de juridiction notariale ; ils voulaient, comme condition essentielle, que le notaire fût mis et restât à la disposition des parties. En un mot, ils ont fait du ressort cantonal la règle générale, et des deux autres ressorts l'exception — exception motivée aussi par l'intérêt public. Enfin, ils ont voulu restreindre la concurrence et mettre fin aux abus auxquels cette concurrence avait donné lieu.

Cette organisation, qui fonctionne depuis plus de soixante-douze ans, n'a soulevé aucune réclamation de la part du public, pour qui elle a été établie, et les corps constitués, les corps judiciaires par exemple, n'y ont point trouvé d'abus ; aucun d'eux, pas plus que le public lui-même, ne demande qu'on la modifie.

Seuls, de nombreux notaires de cantons la critiquent et, sans pouvoir toutefois se mettre d'accord sur le remède, demandent qu'on la modifie.

La loi présente-t-elle des inconvénients ? Y a-t-il lieu de la modifier en apportant, à l'étendue du ressort notarial, le changement inséré au Projet de Loi ?

Écoutez ce que disent à ce sujet d'éminents magistrats.

« La loi du 25 ventôse an XI règne depuis plus de soixante-dix ans ; toutes
 » les utilités que cette loi avait en vue ont été atteintes. L'ordre le plus parfait
 » règne dans le domaine notarial ; les intérêts majeurs qui s'y rattachent sont
 » satisfaits ; les familles et le public trouvent leurs garanties dans le notariat
 » de l'an XI ; les infractions notariales sont fort rares ; ce ne sont pas les par-
 » ticuliers qui pétitionnent, qui demandent la réforme : ce sont les notaires
 » qui, suivant la pente de leurs intérêts, donnent l'exemple des disparates qui
 » se sont produites dans le sein même du Parlement : et pourtant l'organisa-
 » tion du notariat est établie pour le public, pour la masse des citoyens et non
 » dans l'intérêt des notaires. » (Avis de M. le Procureur général près la Cour
 de Cassation.)

« Le système de la loi de ventôse fonctionne depuis soixante-douze ans, et
 » jusqu'aujourd'hui aucun abus ni aucun inconvénient n'ont été signalés.
 » Or, s'il serait juste de satisfaire autant que possible aux réclamations des
 » notaires de troisième classe, il y a lieu cependant de consulter surtout pour
 » la révision de la loi sur le notariat, les intérêts de ceux pour lesquels cette
 » institution a été créée. Pour toucher à un ordre de choses établi depuis un
 » aussi grand nombre d'années, il faudrait donc des raisons très-graves,
 » comme un préjudice réel causé à la société ou aux particuliers. Le préju-
 » dice, on le cherche vainement, il n'existe pas. L'intérêt général est absolu-
 » ment nul. » (Avis de M. le Substitut du Procureur général à Liège.)

« Sans vouloir soutenir que le système consacré depuis plus de soixante-
 » dix ans par la loi de ventôse an XI soit parfait ou ne présente aucun incon-
 » vénient, je n'en aperçois pas de sérieux au point de vue de l'intérêt public,
 » le seul auquel il faille se placer pour apprécier la question ; et ce qui m'en-
 » gage à proposer le statu quo en cette matière, ce sont, d'une part, les incon-
 » vénients que semble devoir entraîner l'adoption du ressort par arrondis-
 » sement que l'on propose, et, d'autre part, la difficulté que j'éprouve, comme
 » tous ceux qui ont examiné cette question, à présenter un système meilleur
 » et de nature à concilier sans danger l'intérêt du public et celui de tous les
 » notaires. Je pense donc qu'il serait beaucoup plus sage de maintenir la loi
 » de ventôse an XI, que de chercher à introduire dans la législation, exclusi-
 » vement dans l'intérêt de quelques notaires, le principe du ressort unique. »
 (Avis de M. le Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles.)

« Du jour où la nouvelle loi sera entrée en vigueur, les notaires devien-
 » dront de véritables commis-voyageurs en actes. Sous prétexte que leur
 » ressort s'est étendu, ils seront partout, *excepté là où ils devraient être*, c'est-
 » à-dire à la résidence qui leur est assignée par la loi. *Ils feront défaut à leurs*
 » *clients naturels lorsque ceux-ci, dans des cas d'urgence, voudront ou devront*
 » *s'adresser à eux.* Mais là où on les trouvera surtout, c'est dans les chefs-lieux
 » qui en général, par leur situation et leur importance, sont l'origine des
 » affaires les plus nombreuses et les plus importantes, où le personnel du
 » notariat est le plus considérable, et ils y viendront faire à ce dernier la
 » concurrence la plus injuste et la plus ruineuse. A Gand notamment, il n'est
 » pas difficile de prédire que le vendredi de chaque semaine sera le jour de
 » réunion de tous ces notaires-voyageurs qui s'installeront dans les cabarets,

» où on saura les trouver et où ils procéderont à la confection des actes soit
» de leurs clients, soit des clients des agents d'affaires à la disposition des-
» quels ils se placeront. J'estime qu'il n'y a pas lieu d'adopter les modifica-
» tions projetées à la loi organique du notariat; que ces modifications, loin
» de produire l'effet qu'on en attend, auraient pour résultat inévitable la ruine
» des uns, sans amélioration sensible du sort des autres; qu'en imprimant au
» notariat un caractère *ambulatoire*, elles tendraient à avilir la situation de
» fonctionnaires honorables. » (Avis de M. le Procureur général près la
Cour de Gand.)

« J'estime que l'adoption du Projet de Loi dont il s'agit ne pourrait qu'ame-
ner le discrédit et la déconsidération du corps des notaires, et qu'il consti-
tuerait un véritable malheur public. » (Avis de M. le premier Président de
la Cour d'appel de Bruxelles.)

L'absence de réclamations de la part du public confirme ces importants témoignages.

En faisant du ressort par cantons la règle principale, la loi met le notaire toujours à la disposition des parties. En établissant comme exception les deux autres ressorts, elle élargit le cercle du choix du public et sauvegarde ainsi, dans des cas qui ne sont d'ailleurs qu'exceptionnels, l'intérêt de celui-ci.

Et c'est à tort que l'on invoque, en faveur de la prétention des notaires cantonaux, un prétendu droit d'égalité que le système actuel méconnaîtrait. Les fonctions notariales ne sont qu'une délégation de l'autorité, et de même qu'un citoyen est toujours libre de confier à des mandataires différents des pouvoirs plus ou moins étendus suivant son seul intérêt, l'autorité ne viole aucun droit en limitant, suivant que l'intérêt public le demande, le territoire dans lequel ses délégations sont exercées. Or, l'intérêt général exige que le public trouve toujours sous la main le notaire dont il a besoin. De là la règle générale de la résidence. L'intérêt général exige encore qu'il soit possible au public de choisir, pour des cas donnés, des notaires qui, placés au centre des grandes affaires et habitués à les traiter, en ont acquis une expérience que ne peut que rarement donner, aux autres, la pratique notariale dans les cantons ruraux, quelles que soient leurs études antérieures. De là l'extension du ressort des notaires des villes où siègent les cours d'appel et les tribunaux de première instance.

Ainsi, en résumé, le ressort notarial, tel qu'il est institué par la loi du 25 ventôse an XI répond au besoin du public; il ne présente aucun inconvénient sérieux, le public n'en demande pas la modification; il y a donc lieu de le maintenir.

D'autre part, la loi proposée ramènerait à sa suite tous les inconvénients reprochés avec tant de raison à la loi de 1791. On verrait « ces notaires errants ou ambulants qui dépendraient plus des agents d'affaires que des parties, ces notaires qui paraîtraient en tous lieux, mais qu'on ne trouverait nulle part quand on en aurait besoin. »

On pourrait ajouter même qu'elle serait funeste aux notaires de troisième classe, à ceux, en très-grand nombre, qui respectent leur dignité et attendent la clientèle; car, au lieu de la concurrence nécessairement restreinte des

notaires de chefs-lieux d'arrondissements et de sièges de cours d'appel qui ne peuvent guères s'absenter sans inconvénient pour eux-mêmes et qui n'usent, en général, de l'extension de leur compétence que dans des cas exceptionnels, ils auraient la concurrence bien autrement redoutable de tous les notaires de l'arrondissement. Ceux-là seuls profiteraient de la réforme qui le mériteraient le moins, c'est-à-dire les notaires les plus remuants, ceux qui seraient les moins scrupuleux sur l'emploi des moyens pour étendre leur clientèle.

Il n'y a donc pas lieu d'adopter la réforme proposée.

Après une discussion générale, la Commission s'est livrée à l'examen des articles du Projet de Loi.

Elle s'est occupée d'abord de l'article 2 qui est l'article essentiel du projet, et a passé au vote. Quatre membres ont voté contre l'article, quatre ont voté pour. Un de ces derniers a fait connaître qu'il n'avait donné un vote favorable qu'à la condition qu'un amendement qu'il allait proposer fût adopté, et qu'en cas de rejet de cet amendement, il réservait son vote.

Ce membre a proposé, par voie d'amendement, de rédiger l'article 2 dans les termes suivants :

« Le notaire exerce ses fonctions dans l'arrondissement judiciaire du lieu » de sa résidence. Toutefois, il ne pourra, en dehors de sa résidence, ou en » dehors du canton dont sa résidence forme le chef-lieu, procéder à des ventes » ou locations publiques de meubles ou d'immeubles. »

La majorité de la Commission a pensé que cet amendement n'envisage que l'intérêt privé des notaires et ne se préoccupe pas de l'intérêt public. Ainsi que l'a dit le rapport de la Section centrale de la Chambre des Représentants, cette mesure, au lieu d'élargir la liberté du choix des notaires, la restreindrait dans beaucoup de cas au détriment des intéressés. Désormais, l'habitant d'une ville où siège une Cour d'appel ou un tribunal de première instance qui, sous l'empire de la loi actuelle, peut se servir, pour les ventes ou locations publiques, dans toute l'étendue du ressort de la Cour ou du tribunal, de son notaire de confiance, devrait recourir à des notaires qu'il ne connaît pas.

Les propriétaires dont les biens sont situés dans différents cantons d'un même arrondissement, seraient obligés, dans les ventes publiques d'immeubles, de fruits, de bois, de même que dans les locations publiques de leurs terres, d'employer autant de notaires qu'il y aura de cantons dans lesquels leurs biens sont situés. Il ne leur serait même plus possible de louer, par un seul recours et en un seul lot, un domaine quelconque, une ferme par exemple, qui serait traversée par la limite séparative de deux cantons.

Quand un tribunal ordonnera la licitation d'immeubles situés dans différents cantons du même arrondissement, et trouvera que l'intérêt des parties réclame la vente sur les lieux de la situation, il devra commettre un notaire spécial pour chaque canton, et il y aura autant d'adjudications que de notaires désignés.

L'amendement, mis aux voix, a été rejeté par cinq voix contre trois.

La Commission s'est ensuite occupée de l'examen de l'article 1^{er}.

Cet article consacre certaines règles de discipline dont la plus importante : l'obligation pour chaque notaire de résider dans le lieu qui lui sera fixé par le

Gouvernement, sous peine d'être considéré comme démissionnaire, est empruntée à l'article 4 de la loi du 25 ventôse.

La Commission adopte l'article, mais en modifiant la rédaction de son premier paragraphe qui n'est pas en harmonie avec notre organisation gouvernementale et en y introduisant pour le notaire une garantie que ne lui donnait pas la loi du 25 ventôse. Cette garantie consistera dans l'obligation pour le tribunal chargé d'aviser sur la contravention, d'entendre le contrevenant en chambre du conseil.

Elle propose de rédiger l'article de la manière suivante :

« Chaque notaire devra résider dans le lieu qui lui sera fixé par l'arrêté royal. En cas de contravention, le notaire sera considéré comme démissionnaire.

» En conséquence, le Ministre de la Justice, après avoir pris l'avis du tribunal qui invitera le contrevenant à s'expliquer en chambre du conseil, pourra proposer au Roi de pourvoir au notariat vacant. »

Les articles 3 et 4 ont été également adoptés.

En présence du vote émis sur l'article 2 et sur l'amendement, l'article 5 a été rejeté.

En conséquence, la Commission a l'honneur de proposer au Sénat le rejet des articles 2 et 5 ; l'adoption de l'article 1^{er} avec la modification ci-dessus indiquée, et l'adoption pure et simple des articles 3 et 4.

En conséquence des dispositions précédentes, il y a lieu de retrancher de l'énumération des articles abrogés par l'article 1^{er}, l'article 5.

Des pétitions émanées récemment des notaires cantonaux de Calmpthout, de Contich, de Schilde, de Borgerhout, arrondissement d'Anvers, et des notaires cantonaux de Molenbeek-St-Jean, d'Assche, de Grimberghen, de Schaerbeek, de Londerzeel, de Gannerages, de Vilvorde, d'Ixelles, d'Herinnes, arrondissement de Bruxelles, demandent que le Sénat n'adopte pas le projet voté par la Chambre des Représentants. Ces pétitions sont jointes au dossier et resteront déposées sur le Bureau pendant la discussion.

Un membre de la Commission qui, n'ayant pas reçu à temps sa convocation, n'avait pas assisté à la séance, a fait connaître que s'il avait pu y assister, il aurait voté contre le projet.

Un membre a demandé l'insertion de la note qui est imprimée à la suite du présent rapport.

Le Rapporteur,
F. DOLEZ.

Le Président,
Baron D'ANETHAN.

Note en faveur du système établissant l'unité de ressort notarial par arrondissement.

La Loi du 25 ventôse an XI présente des inconvénients nuisibles à l'intérêt public. Dès 1834, on s'en est préoccupé; deux projets ont été successivement présentés; en 1848, une majorité considérable s'est prononcée à la Chambre des Représentants pour la suppression des différentes classes de notaires, et la Commission instituée par l'arrêté du 2 septembre 1848 a émis une opinion semblable; enfin, en 1853, le discours du trône annonçait que le Gouvernement faisait de la réforme du notariat une étude sérieuse. En présence de l'utilité d'une réforme reconnue par quatre Ministres, par la Chambre des Représentants et par une Commission spéciale, il nous paraît difficile de soutenir que le statu quo doit être maintenu.

Le public est évidemment intéressé à avoir la plus grande latitude dans le choix des notaires à employer : il se détermine par la confiance qu'ils lui inspirent. Limiter ce choix aux notaires d'un canton serait parfois obliger les particuliers à charger de leurs affaires des notaires que, pour des raisons diverses, ils pourraient désirer ne pas employer.

En théorie il paraîtrait naturel d'admettre les notaires à instrumenter dans tout le pays; mais si l'on repousse ce système à cause des inconvénients que, dans l'état actuel des choses, il peut présenter, il faut au moins s'en rapprocher autant que la prudence le permet et que l'intérêt public le réclame.

Sous la loi de ventôse, un notaire habitant la ville où siège une Cour d'appel, peut instrumenter dans tout le ressort de cette Cour; les notaires habitant la ville, siège d'un tribunal de première instance, exercent leur ministère dans tout l'arrondissement judiciaire, les autres notaires ne peuvent pas sortir du canton de leur résidence.

Les premiers sont au nombre de 81, les seconds au nombre de 151, les troisièmes au nombre de 780.

Cette classification n'a plus maintenant aucune raison d'être, et dès lors il convient de rechercher quelle classe doit être conservée dans l'intérêt public.

S'il faut choisir le ressort de la Cour d'appel pour donner une plus grande liberté dans le choix de ces officiers ministériels, la même étendue de compétence doit logiquement être accordée à tous les notaires. Un particulier peut, en effet, avoir tout autant d'intérêt à employer un notaire du canton ou de l'arrondissement qu'il n'habite pas, qu'à employer un notaire, habitant la ville où siège une Cour d'appel.

Si c'est au ressort du canton qu'il importe de se tenir, à cause de la crainte, d'après nous chimérique, de voir les notaires désertir leur résidence, et faire ainsi défaut aux clients qui auraient besoin de leur ministère, la justice et la raison commandent d'appliquer cette règle à tous les notaires, car il est aussi important pour les habitants des villes que pour ceux des campagnes, d'avoir à leur disposition, dans son étude, le notaire qu'ils désirent employer.

Nous repoussons, du reste, ces deux solutions, tant dans l'intérêt du public que dans celui du notariat lui-même.

Ces deux intérêts nous paraissent sauvegardés par l'établissement de l'unité de ressort par arrondissement. Ce ressort donne, dans presque tous les cas, une latitude de choix suffisante aux particuliers qui pourront s'adresser à tous les notaires de leur arrondissement au lieu de voir, comme aujourd'hui, leurs choix limités aux notaires de leur canton, à ceux du chef-lieu d'arrondissement ou à ceux du siège de la Cour d'appel. Cette liberté du choix sera éminemment utile au public; elle rendra difficiles, si pas impossibles, les coalitions et coupera court à d'illégitimes exigences.

Quant aux notaires, sachant que d'autres notaires de localités voisines pourront se rendre dans leur canton, ils n'auront garde, si ce n'est pour des motifs légitimes, d'abandonner leur résidence, de crainte d'y être supplantés pendant leur absence. Pouvant instrumenter dans tout l'arrondissement, ils auront moins à redouter l'intervention des agents d'affaires, auxquels des particuliers et même des notaires recourent parfois maintenant faute d'avoir dans le canton, où ils ont des actes à passer, un notaire jouissant de leur confiance.

Nous nous bornons à ces courtes observations, nous réservant de les développer en séance publique.

Baron D'ANETHAN.