

## SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 25 JUILLET 1901.

### Rapport de la Commission de la Justice chargée d'examiner le Projet de Loi portant augmentation des traitements des greffiers adjoints des Cours d'appel.

(Voir les nos 20, session extraordinaire de 1900, et 189, session de 1900-1901, de la Chambre des Représentants; 64, même session, du Sénat.)

Présents : MM. DUPONT, Président-Rapporteur ; DE LANTSHEERE, Vice-Président ; AUDENT, BRAUN, DECOSTER, le Baron ORBAN DE XIVRY et WIENER.

MESSIEURS,

A différentes reprises depuis quelques années, certains greffiers adjoints de nos Cours d'appel se sont adressés au Parlement pour obtenir une amélioration de leur situation, compromise, d'après eux, par les articles 78 et 131 de la loi sur l'organisation judiciaire du 18 juin 1869.

Celle-ci exige, en effet, le diplôme de docteur en droit pour pouvoir obtenir les fonctions de greffier en chef des Cours d'appel, de greffier et de greffier en chef de la Cour de cassation.

Auparavant, ce diplôme n'était exigé, en vertu de la loi d'organisation judiciaire du 4 août 1832, que pour le greffier en chef de la Cour suprême.

Le législateur de 1869 étendit avec raison cette prescription aux greffiers des Cours d'appel et aux deux greffiers de la Cour de cassation. Mais, désireux de ne pas porter atteinte à ce qu'il considérait comme des droits acquis, il inscrivit dans la loi une disposition transitoire ainsi conçue :

ART. 239. — *Les greffiers des tribunaux de première instance et de commerce, les commis greffiers près les Cours d'appel et de cassation, maintenant en fonctions, pourront, même sans être docteurs en droit, être nommés greffiers en chef d'une Cour d'appel et de la Cour de cassation, à la condition d'avoir rempli pendant dix ans leurs fonctions actuelles.*

L'exception n'était donc admise que pour ceux qui, depuis dix ans au moins, occupaient des fonctions supérieures dans les greffes des Cours et des tribunaux. Les autres devaient renoncer à l'espoir d'arriver un jour, soit

à la Cour de cassation, soit aux fonctions de greffier en chef d'une Cour d'appel. Les greffiers adjoints des tribunaux eux-mêmes n'étaient pas compris parmi les dispensés.

Les conséquences peu équitables de cette disposition ne furent pas signalées pendant les vingt premières années de l'application de la loi.

Mais à la suite de certaines réclamations, M. Anspach-Puissant, en 1890, et plus tard, M. Dejaer, en 1897, présentèrent à la Chambre des Représentants des observations favorables aux greffiers adjoints des Cours d'appel non diplômés.

Lors de la discussion du Budget de la Justice, au Sénat, en 1897, M. Bara s'associa aux paroles prononcées à la Chambre par M. Dejaer. Il le fit dans des termes qu'il est essentiel de rapporter :

*Je me permets de soumettre à l'honorable Ministre de la Justice une observation au sujet de quelques greffiers adjoints de Cours d'appel qui sont victimes de l'application de la loi de 1869.*

*Déjà l'honorable M. Dejaer a présenté à cet égard à la Chambre des observations très justes. Ces fonctionnaires très méritants sont au nombre de cinq ou six. Ils ne peuvent, parce qu'ils ne sont pas docteurs en droit, parvenir à une position plus élevée.*

*Dans la loi de 1869 — je puis en parler puisque j'en suis l'auteur — on a commis une omission. A cette époque, ces fonctionnaires se trouvaient disséminés dans les parquets et les greffes des tribunaux de première instance, et l'on n'a pas songé à eux.*

*J'espère que l'honorable Ministre de la Justice voudra bien faire une exception en leur faveur et les mettre à même d'obtenir un traitement plus rémunérateur que celui qu'ils ont actuellement, et pour leurs vieux jours, une pension plus convenable.*

M. Begerem ne se montra pas favorable aux demandes des pétitionnaires qui furent repoussées.

La question fut discutée de nouveau au Sénat lors de l'examen du Budget de la Justice en 1900. La cause des greffiers fut défendue avec chaleur par M. Janson, et de nouveau par M. Bara. Le premier s'éleva avec énergie contre ce qu'il appela « l'injustice flagrante » commise en 1869. M. Bara déclara qu'ils avaient été « sacrifiés par un oubli de la loi sur l'organisation judiciaire. »

L'honorable M. Van den Heuvel ne méconnut pas qu'il y eût des mesures à prendre : « La situation des greffiers adjoints, non docteurs en droit, a déjà, disait-il le 6 avril 1900, attiré mon attention et j'examinerai s'il n'y a pas lieu de proposer un Projet de Loi destiné à régulariser leur situation. »

Tels sont les rétroactes du Projet de Loi déposé par M. Feron, le 24 juillet 1900.

Discuté dans la séance de la Chambre des Représentants du 10 juillet 1901, il fut défendu par MM. Feron et Dejaer et combattu par M. le Ministre de la Justice.

Au cours du débat et pour répondre à une partie des critiques de

M. Van den Heuvel, dont il reconnut le fondement, M. Feron amenda le Projet de Loi.

Sous sa forme primitive, il assimilait, quant au traitement, les greffiers adjoints des Cours d'appel, non docteurs en droit, entrés dans un greffe ou dans un parquet avant la loi du 12 juin 1869, aux greffiers des tribunaux de 2<sup>e</sup> classe, après 25 ans de service, et aux greffiers des tribunaux de 1<sup>re</sup> classe, après 35 ans.

L'assimilation n'a été maintenue qu'avec les greffiers des tribunaux de 2<sup>e</sup> classe, quand même la durée des services est supérieure à 25 ans.

La proposition primitive accordait, en outre, le médium et le maximum du traitement après chaque période quinquennale.

L'amendement exige *sept ans* au lieu de *cinq ans* pour chacune de ces augmentations.

La Chambre des Représentants a adopté le projet, ainsi modifié, à une forte majorité, par 63 voix contre 40.

Votre Commission vous propose également de le voter.

Ce n'est pas toutefois que l'argumentation de M. le Ministre de la Justice ne lui ait pas paru, à certains égards, très sérieuse et même fondée. Ce qui l'a décidée à se rallier à l'avis de la Chambre, c'est la déclaration formelle de M. Bara, c'est-à-dire du Ministre de la Justice qui a défendu la loi du 18 juin 1869 devant les Chambres, qu'un oubli avait été involontairement commis par lui et qu'il était juste de le réparer.

L'honorable Ministre de la Justice actuel, répondant à cet argument, a émis l'avis que l'article 239 était, au contraire, suffisant et qu'il sauvegardait, dans une juste mesure, tous les droits véritablement acquis. D'après lui, il n'y a eu aucune omission dans cette disposition transitoire et il n'y a pas lieu, dès lors, d'en accorder le bénéfice à tous les employés subalternes des greffes de 1869.

Il est vrai que sur les six personnes qui doivent profiter du Projet de Loi, il en est trois qui ne sont devenues greffiers adjoints de première instance qu'en 1872, 1873 et 1874 : à l'époque de la promulgation de la loi de 1869, ils n'étaient que commis expéditionnaires ou surnuméraires. Mais les trois autres étaient greffiers adjoints *effectifs* avant cette loi. Et pour ceux-là, tout au moins, il semble que l'oubli ne peut guère être contesté.

Au surplus, il reste acquis par la déclaration expresse de l'auteur de la loi de 1869 que le législateur voulait en réalité, en 1869, aller plus loin que ne le pense l'honorable Ministre actuel et qu'il y a eu alors un véritable oubli. Et cela paraît décisif. Les auteurs de la proposition en ont, du reste, atténué les effets excessifs par leur amendement transactionnel, auquel votre Commission s'est ralliée. Ils ont ainsi fait disparaître une partie des objections de l'honorable M. Van den Heuvel.

L'honorable Ministre a également essayé de démontrer que les six intéressés n'auraient pu arriver aux fonctions dont, d'après le Projet de Loi, le défaut de diplôme les a exclus. Mais, tout en admettant que ses déductions ne manquent pas de vraisemblance, il faut reconnaître qu'elles

reposent en général sur des probabilités bien difficiles à établir d'une manière certaine et décisive.

M. Van den Heuvel estime aussi que la loi ne se justifie pas à titre de compensation : c'est librement, dit-il, que les pétitionnaires ont quitté les greffes de première instance dont ils faisaient partie pour entrer au greffe des Cours d'appel. Les fonctions de greffier de première instance leur étaient ouvertes. Le diplôme n'est pas exigé pour y être appelé. Pourquoi ont-ils préféré renoncer à cet avancement naturel et entrer à la Cour ? On lui a répondu que les greffiers adjoints des tribunaux avaient bien le droit de solliciter l'avancement immédiat et certain qui s'offrait à leur légitime ambition et de ne pas s'exposer au danger de ne jamais obtenir une place de greffier de première instance, vu le nombre limité de ces fonctionnaires.

L'objection principale de M. le Ministre de la Justice a été formulée par lui dans les termes suivants :

*« Le projet consacre l'expression d'un principe des plus dangereux au point de vue administratif. »*

» Il tend, en effet, à faire attribuer à tous ceux qui font partie d'une administration, fussent-ils au plus bas échelon de la hiérarchie, une sorte de droit à l'avancement s'étendant jusqu'aux postes supérieurs, au sommet de l'échelle, de façon que l'on ne pourrait par la suite prescrire de nouvelles conditions d'aptitude et de capacité pour ces postes, sans en dispenser, par égard pour un droit acquis, les employés de tous les grades jusqu'aux derniers. Ainsi, supposons que dans un département ministériel on exige demain que les directeurs généraux doivent réunir telle ou telle condition d'aptitude reconnue indispensable, il faudrait, si l'on se conforme au précédent posé par le projet actuel, dispenser de cette condition, par mesure spéciale et transitoire, toutes les personnes attachées à ce département et jusqu'aux commis expéditionnaires arrivés la veille. Cela n'est pas admissible...

» La loi projetée constitue donc un précédent des plus fâcheux. Si pareil principe était généralisé, il entraverait tout perfectionnement dans l'organisation administrative et aboutirait à empêcher les Chambres et le Gouvernement de modifier, dans un sens progressif, les conditions d'admission aux emplois supérieurs. »

L'honorable rapporteur de la Section centrale, M. Dejaer, a protesté contre cette portée exagérée donnée au Projet de Loi. Il ne s'agit pas, a-t-il dit, de créer le précédent dangereux, combattu avec raison par le Ministre, mais simplement de réparer une omission proclamée par l'auteur même de la loi de 1869, de compléter une mesure transitoire, reconnue juste par cette loi elle-même, et de se rapprocher de l'intention avouée du législateur.

On peut ajouter que trois des pétitionnaires occupaient déjà en 1869 des fonctions supérieures; ils étaient greffiers adjoints près de tribunaux importants, et l'objection de M. le Ministre ne les atteint donc pas. Les trois autres étaient entrés au greffe en 1864, en 1865 et en 1867, et ont été pro-

mus aux fonctions de greffier adjoint, en 1872, 1873 et 1874, peu d'années après la loi de 1869, à raison de leurs services antérieurs. Votre Commission a pensé qu'il serait dur de les exclure de la mesure générale de réparation réclamée en leur faveur par M. Bara et basée sur l'intention du législateur de 1869.

Disons encore que les effets pécuniaires du Projet pour les six intéressés dépassent à peine la somme annuelle de 10,000 francs.

Il faut dans tous les cas éviter une confusion contre laquelle il semble que M. le Ministre ne s'est pas assez défendu.

Il ne peut être évidemment question ici de véritables droits acquis. Rien n'oblige le législateur, quand il modifie les règles d'accession aux fonctions publiques, à dispenser des conditions nouvelles ceux qui sont déjà entrés dans la carrière depuis un certain temps. Mais il doit cependant tenir compte, dans une mesure équitable qui varie suivant les circonstances, des services déjà rendus, de l'espoir légitime d'arriver aux emplois supérieurs et des chances d'obtenir l'avancement que les intéressés ont eu en vue en entrant au service de l'Administration.

C'est ce qui a été très souvent reconnu dans notre pays où l'on s'est toujours montré hostile à tout ce qui pouvait être, à tort ou à raison, considéré comme une mesure rétroactive.

Le respect scrupuleux des positions acquises n'entrave, du reste, pas, comme on le dit, les choix du Gouvernement. Celui-ci préférera, avec raison, dans la plupart des cas, le candidat qui réunit les conditions désormais jugées nécessaires pour remplir la fonction vacante. La seule conséquence des dispositions transitoires est de lui permettre, dans des cas exceptionnels, de dispenser d'une garantie reconnue inutile pour ce candidat, un ancien fonctionnaire d'un mérite universellement reconnu et dont les longs services justifient cette faveur. Le perfectionnement de l'organisation administrative ne sera pas empêché.

Toutefois, votre Commission est entièrement d'accord avec M. le Ministre de la Justice quand il déclare que la mesure proposée ne doit pas être généralisée, et qu'ainsi comprise, elle constituerait un précédent dangereux. Elle pense avec lui qu'il serait fâcheux de voir l'initiative parlementaire « *entrer dans la voie de largesses budgétaires, favorisant des personnes déterminées.* »

Mais elle estime, avec la Chambre des Représentants, que la proposition se justifie ici par des considérations d'équité spéciales, qui ne permettront pas d'y avoir un précédent pour l'avenir. Il ne s'agit pas non plus de « *largesses* », mais d'un sacrifice peu important et d'une durée très limitée pour le Trésor public.

*Le Président-Rapporteur,*  
EMILE DUPONT.