

SENAT DE BELGIQUE.

RÉUNION DU 26 AVRIL 1904.

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 1904.

(Voir les nos 4, 73 et 110, session de 1903-1904, de la Chambre
des Représentants, et 51, même session, du Sénat.)

Présents : MM. DUPONT, Président; DE LANTSHEERE, Vice-Président,
le Baron ORBAN DE XIVRY, VAN VRECKEM et BRAUN, Rapporteur.

MESSIEURS,

Le Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1904 a été fixé	
pour les dépenses ordinaires à fr.	26,320,100 »
et pour les dépenses exceptionnelles à	959,000 »
Soit ensemble . . . fr.	27,279,100 »

Les dépenses exceptionnelles sont relatives aux travaux suivants :

Construction, à Bruges, d'une maison de refuge pour femmes fr.	100,000 »
Construction de prisons cellulaires à Audenarde, à Turnhout et à Bruxelles fr.	600,000 »
Travaux d'agrandissement aux écoles de bienfaisance de l'État, notamment à celles de Moll, Saint-Hubert, Namur et Beernem. fr.	59,000 »
Parachèvement de l'école de bienfaisance d'Ypres . .	200,000 »

Les dépenses ordinaires présentent sur celles de 1903 une augmentation de 370,550 francs, dont le détail est donné dans le rapport fait à la Chambre des Représentants par M. De Lantsheere au nom de la Section centrale et dans une lettre complémentaire de M. le Ministre des Finances et des Travaux publics à M. le Président de la Chambre des Représentants datée du 21 avril 1904, documents qui vous ont été distribués.

Cette augmentation résulte pour la plus grande partie de l'application des lois majorant les traitements ou créant de nouvelles places dans la magistrature, les parquets et les greffes.

Le Budget ainsi amendé et fixé a été adopté presque sans discussion par la Chambre des Représentants en une séance du matin, le 22 avril dernier, et voté par 78 voix contre 31 et 4 abstentions. La hâte avec laquelle le Sénat est appelé à l'examiner à son tour nous excusera d'abrèger les considérations dont nous aurions voulu accompagner ce projet. Le vœu que nous formulions l'année dernière d'être saisis du Budget en temps utile pour permettre à votre Commission d'y consacrer l'attention qu'il mérite n'aura pas encore pu se réaliser pendant la présente législature. Celle de 1905 sera-t-elle plus heureuse? Nous le souhaitons pour elle sans trop oser l'espérer.

Aussi bien, ce n'est pas dans les chiffres du Budget que se reflète l'intérêt des réformes auxquelles M. le Ministre de la Justice s'est attaché de préférence pendant les deux dernières sessions parlementaires. La plupart de ces réformes ne sont encore qu'en projet. Mais eussent-elles acquis force de loi, encore ne se traduiraient-elles pas en résultats pécuniaires, mais en résultats statistiques.

Rappelons ces projets :

1° Projet de Loi déposé le 26 février 1902 relatif aux titres II et III du *Code de procédure pénale* (Instruction préalable à l'audience);

2° Projet de Loi déposé le 12 février 1903 en collaboration avec le Département des Finances simplifiant le régime des *expropriations pour cause d'utilité publique*;

3° Projet de Loi déposé le 15 juillet 1903 approuvant les trois conventions internationales conclues à La Haye, le 12 juin 1902 pour régler :

a) Les conflits de lois en matière de mariage ;

b) Les conflits de lois et de juridiction en matière de divorce et de séparation de corps ;

c) La tutelle des mineurs ;

4° Projet de Loi déposé le 31 juillet 1903 sur la *fabrication, la vente et le port des armes* ;

5° Projet de Loi déposé le 25 février 1904 portant modification aux lois sur les *sociétés commerciales* ;

6° Projet de Loi déposé le 16 mars 1904 modifiant la *procédure en matière de divorce*.

Ce dernier projet donne satisfaction aux réclamations fréquemment formulées tant au Sénat qu'à la Chambre, et pour la dernière fois à votre séance du 7 août 1903, en apportant aux règles de la procédure actuellement suivie dans les instances en matière de divorce deux modifications principales :

1° Au lieu de se faire comme aujourd'hui, en vertu de l'article 253 du Code civil, devant le tribunal, les enquêtes seront reçues par un juge commis;

2° Après leur première comparution devant le président du tribunal et faute de se réconcilier, les époux se verront imposer une période d'épreuve de six mois avant de pouvoir poursuivre la procédure.

Les Sections de la Chambre viennent d'approuver ce projet qui devrait bien, à raison de son urgence exceptionnelle, trouver grâce devant le Parlement avant la clôture de la présente session.

Indépendamment de ces projets, qui n'attendent, pour compléter notre législation civile, commerciale ou pénale, que le bon vouloir des Chambres, il en est — d'aussi nombreux — dont la préparation est plus ou moins avancée. Les uns sont simplement annoncés, tels que :

Le Projet de Loi pour reviser la législation maritime et étendre ses mesures protectrices à la navigation intérieure;

Le Projet de Loi réglant d'une manière plus simple et moins coûteuse l'aliénation à titre onéreux et le partage des immeubles dans lesquels sont intéressés des mineurs et d'autres incapables;

Le Projet de Loi relatif à la police rurale;

Le Projet de Loi modifiant la législation sur les mines.

Les autres, sortis des délibérations de la Commission spéciale nommée le 1^{er} juin 1903 et chargée de l'étude des mesures propres à assurer la prompt expédition des affaires judiciaires, ont déjà été publiés. Ils ont pour objet de régler à nouveau :

La mise au rôle des causes à plaider;

La compétence des tribunaux de police;

Le renvoi de certains délits devant un juge unique;

La procédure devant les tribunaux de première instance;

La compétence du président des tribunaux de première instance;

Le préliminaire de conciliation;

La modification de l'article 100 du Code électoral.

Votre Commission signale avec satisfaction que ces deux derniers projets ont pour but, eux aussi, de répondre à des préoccupations dont plusieurs de ses membres se sont fait l'écho au cours de la dernière discussion du Budget de la Justice.

Le projet relatif au préliminaire de conciliation substitue au préliminaire actuellement obligatoire un *accordandum* abandonné à l'appréciation du tribunal saisi du fond de l'affaire, sauf en justice de paix où le juge est toujours tenu (et sauf aussi entre parents et alliés, auquel cas c'est le président du tribunal) d'appeler les parties devant lui avant l'introduction de l'action. Ce système se rapproche beaucoup, dans son idée maîtresse, de celui organisé dans le livre préliminaire du Code de procédure civile, présenté aux Chambres en 1869.

Quant au Projet de Loi modifiant l'article 100 du Code électoral, c'est un premier pas vers une solution plus radicale, celle qui déchargera complètement les Cours d'appel de l'examen des causes électorales. La Commission dit à ce sujet, dans son rapport au Ministre :

« La Cour d'appel de Bruxelles consacre tous les ans de quatre à six semaines au jugement des contestations de cette nature, ce qui représente environ quatre-vingt-dix audiences enlevées à l'examen des affaires civiles. La Commission aurait vivement désiré pouvoir vous soumettre un projet qui aurait enlevé le jugement des contestations électorales aux Cours d'appel, mais poser la question dans ces termes absolus, c'était s'exposer, en proposant une autre juridiction électorale, à soulever un

débat politique et à voir critiquer, comme partiales et inspirées dans un intérêt de parti, toutes les modifications radicales apportées à la juridiction électorale actuelle, acceptée aujourd'hui par tous les partis politiques.

» La Commission, cependant, était désireuse d'apporter un remède à la situation présente et elle a pensé que le remède sans prétention dans la forme, qu'elle se permet de vous suggérer, serait néanmoins efficace au fond, et que sa forme inoffensive serait précisément ce qui permettrait de le faire accepter facilement par tous. »

Ce remède partiel est ainsi formulé :

« Dans les causes où il n'y a qu'une partie et dans toutes celles où les parties, après la production des pièces, sont d'accord, le commissaire d'arrondissement propose la solution à donner au différend, y compris les frais.

» Cette proposition est communiquée aux parties par lettre recommandée à la poste.

» Dans la huitaine de la réception de cet avis, les parties doivent, ou par simple déclaration faite au commissariat d'arrondissement ou par lettre recommandée adressée au commissaire d'arrondissement, notifier qu'elles acceptent ou qu'elles refusent la solution proposée. Leur silence, après le délai de huitaine, vaut acquiescement.

» La Cour d'appel, si elle adopte la solution proposée par le commissaire d'arrondissement, condamnera aux frais la partie qui a fait opposition.

» Au cas d'acquiescement formel ou tacite à la solution proposée, aucune voie de recours contre elle n'est ouverte aux parties. »

Cette simplification paraîtra peut-être insuffisante, mais elle constituerait un incontestable progrès et mériterait, en attendant mieux, d'être mise à l'épreuve dès l'année prochaine.

Rien ne vaut la pratique pour juger des réformes législatives en toute matière, mais, plus que partout, en matière judiciaire. Aussi serait-il désirable que le Ministre de la Justice, qui ne manque pas de suivre et d'observer attentivement l'effet des dispositions de loi dont il enrichit nos Codes, tînt le Parlement au courant, chaque fois qu'une expérience lui paraîtrait concluante, des constatations dont elle a fait l'objet. Beaucoup de renseignements de cette nature sont déjà collectionnés dans les volumes de la Statistique judiciaire de la Belgique dont le quatrième a été distribué en 1903. La Commission du Sénat ne peut que s'associer aux éloges décernés par la Section centrale de la Chambre des Représentants à cette publication d'une ordonnance scientifique si remarquable ; elle fait le plus grand honneur au Ministre qui en fut le promoteur et aux fonctionnaires distingués de son Département qui y collaborent. Chaque année son cadre s'élargit et de nouvelles rubriques, de nouvelles colonnes viennent s'ajouter aux rubriques et aux colonnes anciennes. La statistique pénale offre surtout un tableau très complet de la criminalité et amasse des matériaux de plus en plus nombreux pour qui s'applique à étudier la marche des infractions, leur nombre, leur répartition, les influences du sexe, du milieu, de l'âge, l'intensité et la qualité de la récidive. Ce

tableau serait encore plus instructif si la répartition des infractions pouvait être faite non seulement suivant l'année où celles-ci ont été jugées, mais encore suivant celles où elles ont été commises. Ce serait le seul moyen de s'assurer, par la comparaison d'une année à l'autre, de l'augmentation ou du ralentissement de la criminalité.

La statistique de la justice civile et commerciale est restée jusqu'ici fort en arrière au point de vue de la richesse, de l'exactitude et de la précision de la documentation. Cela tient sans doute à ce que les sources sont éparses et à ce que les tableaux fournis par les greffes, suivant une méthode que les formulaires, les bulletins et les registres ne parviennent pas à rendre uniforme, ne fourniront jamais une base de travail aussi sûre que le casier judiciaire central des condamnés. Un tableau renseignant le nombre des magistrats, avocats, greffiers, huissiers, classés par ressorts et par arrondissements judiciaires compléterait avantageusement la statistique civile. On souhaiterait aussi, à la fin du volume, un tableau synoptique résumant ses principales données pendant une période de 10 ou de 15 années. Enfin, l'intérêt qui s'attache aux informations de ce recueil est si puissant qu'il fait regretter davantage leur tardiveté. Combien elles seraient encore plus opportunes si elles étaient plus actuelles ! Sans doute, nous nous rendons compte que pour embrasser les infractions d'une année il convient de laisser s'écouler le temps de la prescription triennale ; mais il est des prescriptions plus courtes, il en est de plus longues ; bien des délits n'attendent pas trois ans pour être jugés ; enfin cette considération est sans influence sur la statistique de la justice civile et commerciale, sur la statistique pénitentiaire, sur celles de la mendicité et du vagabondage, — des grâces et de la libération conditionnelle — de la police des étrangers — des aliénés. Il nous intéresse fort d'obtenir en 1904 les chiffres de 1901 ; il nous intéresserait davantage d'obtenir ceux de 1902. Cela offrirait-il des difficultés sérieuses, sinon insurmontables ?

Une loi récente, qui aura exercé une heureuse influence sur l'arriéré constaté à la Cour de Bruxelles tant en matière pénale que civile, est la loi du 17 août 1903 créant une nouvelle chambre civile et dédoublant de quinzaine en quinzaine la chambre correctionnelle. Accueillie d'abord avec peu de faveur dans les milieux judiciaires, sa mise en vigueur parut, dans les premiers temps, se heurter à des difficultés d'exécution dont l'expérience et le dévouement des magistrats ont eu facilement raison. On avait signalé au début un certain nombre d'audiences blanches dont la multiplicité aurait enlevé à la nouvelle mesure toute portée pratique. Mais on perdait de vue que la Cour n'était pas complètement composée. Elle ne l'a été qu'à partir du 5 décembre 1903. Or, il résulte des renseignements que la Commission a obtenus de M. le Ministre de la Justice, que des 20 audiences blanches relevées du 1^{er} octobre 1903 au 1^{er} mars 1904, 10 ont été inoccupées parce qu'aucun avocat ne s'est présenté pour plaider ou qu'aucune des affaires portées au rôle n'était en état d'être plaidée ; des 10 autres, 7 sont antérieures au 5 décembre. « On peut donc dire, conclut M. le Ministre dans sa réponse à la Commission, qu'après une période d'embarras, inséparable des difficultés de transition, la loi nouvelle fonctionne bien. »

Elle fonctionne si bien, qu'à la fin de la présente année judiciaire, la 6^e chambre civile nouvelle aura fait disparaître au moins 150 des plus anciennes affaires du rôle, et que l'arriéré correctionnel sera intégralement vidé, grâce aux 12 audiences correctionnelles que les 6 chambres civiles tiennent mensuellement et qui durent jusque 4 et 5 heures de l'après-midi.

Est-ce à dire que ce fonctionnement régulier portera définitivement remède à l'encombrement dont souffre la Cour d'appel? Ce mal est de telle nature qu'il ne saurait être guéri, à la mode empirique, par l'augmentation indéfinie du nombre des magistrats. Le remède est dans un ensemble de mesures qui tiennent principalement à la simplification et à l'accélération de la procédure, tant en première instance qu'en degré d'appel; ce sont celles que la Commission spéciale instituée l'année dernière au Ministère de la Justice a élaborées avec le souci de donner l'exemple de la célérité en même temps que d'un esprit sagement novateur. Invitée par M. le Ministre à les mettre à son ordre du jour, la Fédération des avocats en fait présentement l'objet de ses délibérations. A son tour, il conviendrait que la Magistrature les soumit à une étude approfondie. De la collaboration de ces forces, qui constituent la famille judiciaire, sortiront alors des projets mûris qui se présenteront devant le Parlement — formons le vœu que ce soit prochainement — avec une autorité imposante.

L'attention de la Commission de la Justice a été attirée, à plusieurs reprises, sur les graves difficultés financières où l'application de la législation sur le domicile de secours et sur le vagabondage jette les administrations de certaines communes limitrophes de la région industrielle du nord de la France.

Elle a notamment, dans son rapport relatif au Budget de la Justice, pour l'exercice 1901 (Rapport de M. le baron Orban de Xivry, n° 74, 19 juillet 1901), exprimé l'avis qu'une très prochaine réforme s'imposait.

Elle est encore revenue à la charge ultérieurement. La question demeure toujours sans solution et les circonstances récentes n'ont fait qu'aggraver les charges. Les finances de diverses administrations publiques, celles de Menin notamment, que nous avons déjà signalées en 1901, n'y peuvent résister.

Nous n'avons pas plus aujourd'hui qu'en 1901 l'intention de chercher à imposer un système aux préférences du Gouvernement. Mais il nous sera permis de rappeler ce que M. le Ministre Le Jeune disait à la Chambre, le 18 août 1891 : « Les mendiants envoyés au dépôt de mendicité appartiennent à la répression; le dépôt de mendicité est une école de correction. La dépense qui les concerne correspond à un intérêt d'une portée générale, elle pourvoit à la nécessité de défendre le pays contre un danger social. »

On a reculé devant l'importance de la dépense qu'eût entraînée pour le Trésor public la réalisation pratique de la pensée généreuse de l'honorable ministre. Peut-être pourrait-on atteindre un résultat plus conforme à la justice distributive en instituant par province un fonds commun spécial. La dépense de toutes les communes du pays pour les frais d'entretien des

reclus des deux sexes dans les dépôts de mendicité, les maisons de refuge et les écoles de bienfaisance de l'Etat se sont élevées pour l'exercice 1903 à la somme de fr. 1,230,374-61, soit fr. 0-1783 par tête d'habitant, la population du Royaume étant de 6,898,079 âmes. La charge, si elle était également répartie, ne paraîtrait écrasante pour aucune commune.

*
* *

Si le temps dont elle disposait l'avait permis, votre Commission aurait adressé à M. le Ministre de la Justice quelques questions.

1. Où en est, au Ministère de la Justice, la création du service pour l'étude des législations étrangères? Un arrêté royal du 31 janvier 1903 a décrété l'organisation de cette section dont la nécessité, à une époque où le droit comparé est devenu une source principale de la législation, n'a pas besoin d'être démontrée. Un crédit de 3,000 francs figure à l'article 3 du budget, destiné à l'achat d'ouvrages concernant les législations étrangères. Cette section est-elle entrée en service actif?

2. Une loi récente a simplifié l'élection des juges consulaires près le tribunal d'Anvers. Mais n'y aurait-il pas lieu d'aborder la question autrement grave de la réorganisation de la juridiction commerciale? M. le Ministre a dit ailleurs que cette question reste discutée. N'entre-t-il pas dans ses intentions de préparer une revision de cette importante matière ?

3. M. le Ministre de la Justice ne jugerait-il pas à propos d'assurer l'achèvement et la publication du Code de commerce ? Il a été signalé à maintes reprises que cette codification n'attend que le complément relatif au contrat de compte-courant et au contrat de report. La loi sur les faillites y trouverait sa place après avoir été modifiée dans quelques articles.

4. Les journaux ont annoncé que le gouvernement bulgare avait relâché des prévenus belges arrêtés à la requête du consul belge à Sofia agissant en vertu des capitulations. Cette nouvelle est-elle exacte et, dans l'affirmative, quelle suite le Gouvernement compte-t-il donner à cet incident?

Les réponses à ces questions pourront trouver place dans la discussion du Budget de la Justice dont la Commission a l'honneur de vous proposer l'adoption.

Le Rapporteur,
ALEXANDRE BRAUN.

Le Président,
ÉMILE DUPONT.