

(N° 69.)

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 9 AVRIL 1920

Rapport des Commissions réunies de la Justice et des Affaires Économiques, chargées d'examiner le Projet de Loi portant revision de l'arrêté-loi du 23 octobre 1918 relatif à la constatation et à l'évaluation des dommages résultant des faits de la guerre et modifiant la loi du 10 mai 1919, sur la réparation des dommages résultant des faits de la guerre.

(Voir les nos 103, 162, 175, 176 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 24, 25 et 26 mars 1920, et le n° 60 du Sénat.)

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président; BRAUN, CARTON, DE MEULEMEESTER, DUBOIS, DU BOST, DU FOUR, le baron ORBAN DE XIVRY, SERRUYS et THIÉBAUT.

MESSIEURS,

L'arrêté-loi du 23 octobre 1918 a organisé les tribunaux et cours des dommages de guerre ainsi que le mode de procéder devant ces juridictions. La loi du 10 mai 1919 a fixé les réparations que l'État accorde pour les dommages de guerre causés aux personnes et aux biens.

Le projet actuellement soumis au Sénat ne touche qu'accessoirement à la loi organique du 10 mai 1919; celle-ci fera l'objet d'une revision ultérieure, dont M. le Ministre des Affaires Économiques a annoncé à la Chambre que les études étaient très avancées. Pour le moment, il n'est question que d'introduire dans l'arrêté-loi du 23 octobre 1918 certaines améliorations propres à régulariser son fonctionnement et à accélérer le jugement des causes.

Les principales de ces mesures nouvelles sont les suivantes :

1. Institution de commissaires principaux ayant pour mission, sous l'autorité du Ministre des Affaires Économiques, de surveiller l'observation des lois devant les Cours et Tribunaux de dommages et l'exécution des

arrêts et jugements, de veiller au maintien de l'ordre, de la discipline, de la régularité du service central.

Le Commissaire principal aura la haute main, non seulement sur les Commissaires de l'État, mais sur la marche de la procédure.

L'arrêté-loi du 23 octobre 1918 attribuait la direction des affaires au Président du tribunal, seul chargé de leur distribution. Désormais, le Commissaire principal, d'accord bien entendu avec le Président, répartira les causes entre les Commissaires de l'État comme un chef de Parquet les distribue entre ses substituts (art. 13^{ter} du projet).

2. L'intéressé, au lieu d'être réduit à l'inaction à partir du dépôt de sa demande chez le bourgmestre, pourra intervenir, en demandant, par voie de requête, la fixation de la cause (art. 37). Ce sera une sorte de citation directe du Commissaire de l'État devant le tribunal.

3. Création d'une juridiction de référé, confiée au Président ou au Vice-président du tribunal statuant sur tous les cas urgents et spécialement sur les demandes d'allocations provisionnelles (art. 49^{bis} et 49^{ter}).

4. La procédure en conciliation, au lieu de mettre le sinistré en présence du seul Commissaire de l'État, se déroulera devant le tribunal afin, en cas de non-conciliation, de permettre à celui-ci de statuer séance tenante (art. 36^{bis}).

5. En vue d'accélérer la réparation des dommages de guerre dans les régions dévastées, le projet autorise le Roi à décréter des règles de procédures spéciales applicables aux causes soumises aux tribunaux de Furnes et d'Ypres (art. 57^{bis}).

Parmi ces innovations, le projet mentionne la création de Commissions d'arbitres, qui s'efforceront de concilier les parties et, en cas de non conciliation, procéderont à des constatations dont les conclusions seront transmises aux Commissaires de l'État et rendues publiques. La décision reste en tous cas attribuée au tribunal (art. 39^{bis}, 39^{ter} et 39^{quater}).

D'autre part, afin de courir au plus pressé, le Ministre des Affaires Économiques a décidé de porter à dix le nombre des chambres composant le tribunal d'Ypres ; ces chambres pourront être présidées par des notaires de l'arrondissement ou des arrondissements voisins, ou par des avocats n'ayant pas l'ancienneté requise (art. 9) ; les affaires seront distribuées entre elles par communes, et jugées sur place, si c'est nécessaire ou utile, avec l'assistance des commissions arbitrales.

6. L'article 37^{bis} autorise le Commissaire de l'État à transiger avec le sinistré, sans homologation du tribunal, quand la demande ne dépasse pas 10,000 francs.

A côté de ces améliorations principales, la première partie du projet en réalise d'autres, relatives à la compétence régionale, à la composition des tribunaux et cours de dommages, à l'exercice et au caractère du mandat dévolu à leurs membres, à l'organisation et au fonctionnement des greffes, aux moyens de preuve et aux commissions rogatoires, au droit d'appel et d'interprétation, à la procédure en cassation, à la fourniture et à l'installation des locaux et aux charges qui en résultent ; toutes ces mesures tendent à simplifier les formalités judiciaires et à en

assurer l'observation scrupuleuse et garantissante, dans le double l'intérêt des sinistrés et de la nation.

La deuxième partie du projet confère au Roi la faculté de fixer, par catégorie de biens, des coefficients d'après lesquels les juridictions de dommages de guerre sont tenues de déterminer le montant des indemnités de remploi. Elle contient en outre quelques dispositions additionnelles ou modificatives de la loi du 10 mai 1919 particulièrement urgentes, en attendant celles, plus importantes, dont l'application de la loi aura fait reconnaître l'utilité.

*
* *

La discussion de la loi à la Chambre a fourni à M. le Ministre des Affaires Économiques, le 24 mars dernier, l'occasion d'entrer dans des détails intéressants : 1° sur le mécanisme des coopératives de sinistrés, fonctionnant en marge de la loi ; 2° sur les résultats que celle-ci a donnés à la date du 1^{er} mars 1920.

Au sujet des coopératives, le Ministre s'est exprimé comme suit :

Qu'est-ce que cet organisme et quel est son objet ? Nous avons cru qu'il était utile que les sinistrés se groupassent, non pas pour constituer un soviet dans le but de renverser les tribunaux de dommages de guerre (*rives*) et de se substituer à eux, mais pour s'entendre d'une manière plus uniforme sur la façon de constituer leurs dossiers — il y a en effet beaucoup de personnes qui sont incapables par elles-mêmes d'établir clairement leur demande — et, par conséquent, de simplifier la besogne des commissaires de l'État et des tribunaux quant aux provisions et au remploi.

Les coopératives de sinistrés peuvent opérer certaines avances en vertu de l'arrêté royal du 23 décembre 1919. Ces avances peuvent atteindre 70 p. c. de la valeur totale du dommage, à la condition que les différents intéressés, membres de la coopérative, surveillent eux-mêmes le remploi des sommes avancées et que sous cette forme la garantie du tribunal soit remplacée par une autre garantie presque aussi efficace

Si le sinistré ne fait pas partie d'une coopérative, cette avance est limitée soit à 10,000 francs s'il s'adresse à l'administration, soit à la somme fixée par le tribunal lui-même si celui-ci est appelé à statuer. En effet, l'allocation provisionnelle accordée judiciairement n'est pas limitée par la loi.

Les coopératives se sont constituées en une fédération placée sous la présidence de M. Levie, ministre d'État. Cette fédération accorde l'agrément des sociétés, vérifie leurs statuts, s'assure de la composition honorable, impartiale et capable des différents conseils d'administration.

A l'heure actuelle, les sociétés coopératives sont au nombre de 300 ; ce nombre sera de 500 lorsque les dernières agrémentations auront été faites.

Cet organisme, né du jeu normal de nos institutions, rend d'inappréciables services. Il allège considérablement la besogne des commissaires de l'État et des tribunaux, il permet l'établissement de dossiers bien ordonnés et une étude sérieuse des affaires. De cette façon se simplifiera beaucoup le travail des tribunaux qui, en tous cas, doivent se prononcer en dernier ressort. D'autre part, cet organisme permet l'octroi d'avances provisionnelles importantes tout en apportant les garanties que ces avances sont bien données. Le commissaire de l'État doit en tout cas accorder son visa.

Le Ministre s'est expliqué ensuite sur les conséquences financières de la loi. Les allocations se décomposent comme suit, à la date préindiquée du 1^{er} mars 1920 :

Avances (en dehors du tribunal), en vertu de la loi du 24 février 1919, à

653 bénéficiaires sur bons de réquisition valorisés par l'intermédiaire des groupements industriels agréés, sur base de la valeur de 1914 fr.	207,019,995 95
Avances, par application de la même loi, à des entreprises de transport et autres dont le bon fonctionnement intéresse la reconstitution économique du pays	248,150,000 »
Avances, en vertu de l'arrêté-loi de 1918, par l'intermédiaire de la Commission des avances, à 3,892 bénéficiaires	19,480,221 75
Avances, par l'intermédiaire des sociétés coopératives, à 723 bénéficiaires.	8,367,575 »
Transactions pour des sommes inférieures à 2,000 francs, dans 3,591 cas	2,338,796 07
Jugements rendus au 1 ^{er} mars (12,200)	693,566,318 10
<hr/>	
Le total des sommes allouées pour réparation des dommages subis par faits de guerre atteignait donc, à la date du 1 ^{er} mars 1920, le chiffre de fr.	1,178,922,906 87
A ce chiffre de dommages aux biens, si l'on ajoute les réparations accordées pour dommages aux personnes, soit	30,558,851 »
<hr/>	
on aboutit au total de fr.	1,209,481,757 87

S'arrêtant à ce total impressionnant, le Ministre a demandé, dans l'intérêt de la paix publique et aussi dans l'intérêt de la moralité générale, de dire et de répéter autour de nous que, moins de six mois après la mise en fonction des juridictions et grâce aux mesures prises, un milliard 210 millions ont été payés par le Gouvernement belge pour la réparation des dommages de guerre. Les Commissions sénatoriales réunies de la Justice et des Affaires Économiques manqueraient à leur devoir en ne faisant pas écho à ces paroles et en ne rendant pas au Gouvernement, en général, et au Ministre des Affaires Économiques, en particulier, la justice qui leur est due du fait de cet effort saisissant. A ces réparations en espèces, il convient d'ajouter les réparations en nature, grâce aux services de récupération organisés tant en Allemagne qu'en France et en Belgique. Le service de Wiesbaden a réussi, pour sa part, à restituer à nos nationaux 70 p. c. du matériel enlevé et transporté en Allemagne.

Le chiffre cité plus haut, soit fr. 693,566,318-10, montant des sommes allouées par décision des Cours et Tribunaux des dommages de guerre, ne permet de se faire qu'une idée incomplète de ce qu'a été, et surtout de ce que sera leur rendement dans l'avenir. Le Ministre a très justement fait observer que toute la période qui a précédé le 1^{er} octobre 1919 a été une période d'installation et de mise en marche. L'organisme nouveau n'a donc guère fonctionné que pendant six mois. Le nombre de jugements, rendus par semaine, qui était de 400 en octobre, qui s'est élevé ensuite à 1,300, se rapproche de 3,000. Par l'application de la loi, telle qu'elle va pouvoir fonctionner, notamment par la diffusion des référés, le Ministre

estime pouvoir porter ce nombre à 6,000 et faire juger, en un an, par les vingt-six Tribunaux de dommages de guerre, 300,000 affaires (1).

Le total général des demandes introduites au 4 mars 1920 étant de 956,556 et le chiffre des retardataires ne devant pas être évalué à plus du tiers de ce chiffre, le Ministre compte que la réparation pourra être assurée en quatre ou cinq ans. Si cela est possible, a-t-il déclaré, si nous arrivons à ce résultat, nous aurons été très vite.

Nous ajoutons que si ces pronostics se vérifient, il y aura lieu pour le pays de l'en louer hautement, lui et tous ceux qui auront collaboré à cette œuvre immense, prélude et condition de la restauration nationale.

* * *

Parmi les questions que vos commissions réunies ont cru opportun de soumettre au Ministre, plusieurs se trouvent répondues ci-dessus, par les emprunts faits à son discours à la Chambre.

Il paraîtra utile de reproduire les autres ci-après avec la réponse qu'elles ont reçue :

« 1° Vous demandez des renseignements quant aux conséquences financières que les dispositions législatives sur la réparation des dommages de guerre peuvent entraîner ?

» Il m'est impossible de vous donner pour le moment des précisions. Toutes les demandes ne sont pas encore déposées, le délai de dépôt ayant été prorogé jusqu'au 1^{er} octobre 1920. De plus, même pour les demandes déposées, le relevé n'a pas pu être fait partout, et cela surtout dans les régions dévastées où il est très difficile de recruter le grand nombre d'employés temporaires, nécessaires pour effectuer ce travail.

» J'ajoute d'ailleurs qu'il est impossible de se baser sur le montant des déclarations des sinistrés ; pour un grand nombre de ceux-ci, il y a des exagérations considérables, dans d'autres cas, sans qu'il y ait aucune mauvaise foi de la part des sinistrés, ceux-ci ont compris dans leur demande des dommages qui ne sont pas réparables, comme, par exemple, des bénéfices perdus pendant la guerre, des loyers qui n'ont pas été acquittés, le manque à gagner, etc. Il faut un examen de chaque dossier pour pouvoir fixer d'une façon, même approximative, le montant des sommes qui pourraient être dues.

» C'est d'ailleurs plutôt la loi du 10 mai 1919 que l'arrêté-loi du 23 octobre 1918 qui implique d'importantes dépenses de la part du Gouvernement ; l'arrêté-loi du 23 octobre 1918 est une loi de procédure, et ce n'est que tout à fait accessoirement que j'ai proposé à la Chambre d'apporter quelques modifications à la loi de fond du 10 mai 1919. Ainsi que je l'ai annoncé à la Chambre, j'ai décidé de déposer prochainement un projet de revision de la loi du 10 mai 1919 ; cela nécessite des études importantes ; il s'agit, en effet, de tenir compte de facteurs très compli-

(1) Peut-être M. le Ministre des Affaires Économiques sera-t-il en mesure de fournir au Sénat la statistique des causes jugées et des avances effectuées du 1^{er} mars au 1^{er} avril ; cette statistique serait intéressante pour permettre d'apprécier la marche progressive des travaux des Cours et Tribunaux.

qués; j'espère néanmoins que ces études pourront bientôt être menées à bonne fin.

» 2° La Commission demande si un règlement de service intérieur ne serait pas de nature à améliorer la distribution et le classement des causes à juger d'après leur nature et leur importance respectives, de manière à accélérer leur examen. Cette proposition est parfaitement réalisable dans l'application du Projet de Loi soumis en ce moment aux délibérations de la Haute Assemblée. Dès que la loi sera votée, si le Sénat veut bien se rallier à ma proposition, je donnerai des instructions aux Commissaires principaux pour qu'ils fassent ce classement.

» 3° La Commission demande si le règlement qui subordonne au emploi l'allocation de l'indemnité sur pied de la valeur actuelle ne pourrait pas à l'avantage du sinistré et du Trésor, être remplacé par une disposition nouvelle, laissant au tribunal des dommages de guerre la faculté d'allouer une indemnité moindre, en se rapportant au sinistré quant au mode et à l'époque du emploi. Comme je le disais plus haut, j'ai mis à l'étude la revision de la loi du 10 mai 1919.

» Je remercie la Commission du Sénat de bien vouloir me faire à ce sujet des suggestions que j'examinerai avec la plus grande attention. J'en tiendrai compte dans le projet dont j'ai l'intention de saisir le Parlement.

» 4° La Commission a été impressionnée par les suites financières qu'entraîne l'indemnisation pour perte des stocks; la question du emploi commercial est précisément une de celles que j'ai fait étudier le plus attentivement, dans le but de voir s'il n'y avait pas lieu d'apporter des modifications à la loi du 10 mai 1919. Ces diverses dispositions font donc partie d'un projet d'ensemble. »

*
* *

La porte reste donc ouverte aux amendements dont la mise en pratique de la loi du 10 mai 1919 révélera l'opportunité. Minerve est sortie, tout d'une pièce, armée de pied en cap, du cerveau de Jupiter. Mais ceci n'est qu'une œuvre humaine; une législation exactement adaptée à la situation chaotique née de la guerre ne saurait être l'œuvre d'un jour ni d'une législature. C'est seulement à l'épreuve de la loi qu'apparaissent les lacunes et les imperfections inévitables d'une aussi formidable machine. « Supposez, » demandait le Ministre, « qu'il ait fallu, depuis l'armistice, créer toutes nos cours et tous nos tribunaux, recruter tout le personnel, en assurer tous les services, qu'il ait fallu trouver tous les locaux, tous les ameublements, tout l'outillage matériel indispensable pour les fonctionnaires, (et outre ce matériel, le vade-mecum destiné à leur servir de fil conducteur à travers le labyrinthe des difficultés journalières d'interprétation et d'application d'un nouveau code de lois), et imaginez dans quel état serait à l'heure actuelle l'administration d'une justice correctionnelle, civile et matérielle édiflée aussi hâtivement! »

Rien de plus frappant, — et rien de plus naturel, dès lors, qu'à intervalles rapprochés, ce code nouveau, forcément improvisé, soit remis sur le métier et que le Parlement s'empresse d'encourager et de seconder le Gouvernement dans ce travail de réfection.

(7)

[N° 69.]

^{}*
* * *

Le Projet de Loi a été adopté à la Chambre à la majorité des 104 membres présents. Vos Commissions de la Justice et des Affaires Économiques sont unanimes à en proposer l'adoption au Sénat.

Le Président,
Comte GOBLET D'ALVIELLA.

Les Rapporteurs,

J. DUBOIS,
au nom de la Commission
des Affaires économiques.

Alex. BRAUN et Ed. DUBOST,
au nom de la Commission
de la Justice.