

(λ)

(N° 149)

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 6 JUILLET 1920

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi portant augmentation des traitements des membres de l'Ordre judiciaire.

(Voir les n^{os} 160, 254, 272, 300, 317, 320, 327 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 26 et 27 mai, 3 et 9 juin 1920; le n^o 117 du Sénat.)

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président ; BRAUN, le baron ORBAN DE XIVRY, MAGNETTE, MOSSELMAN, CARTON et DU BOST, rapporteur.

MESSIEURS,

La magistrature belge, auréolée de gloire, grâce à sa fière résistance à l'ennemi sous l'odieuse occupation allemande, a accumulé les titres à la reconnaissance du pays.

Aucune ne lui est supérieure en science, en dignité, en intégrité.

L'admirable patience avec laquelle elle a attendu la rémunération équitable sinon adéquate de ses importants services est l'éloquent témoignage de son désintéressement, de sa haute conception de sa mission dans la société, de sa conscience du devoir; nous lui en rendons sincère hommage.

Le Projet de Loi qui vous est soumis lui apporte, dans la mesure où le permettent les possibilités financières du moment, des satisfactions suffisantes pour justifier le bon accueil que, certaines réserves mises à part, il a reçu.

Cinq lignes directrices orienteront votre Commission dans l'examen de la loi nouvelle : la nécessité d'assurer un bon recrutement des magistrats — les difficultés d'y pourvoir s'aggravent chaque jour ; — celle de stabiliser, pour certaines catégories d'entre eux, les fonctions judiciaires en organisant l'avancement sur place ; celle de les libérer des soucis déprimants d'ordre matériel et de leur garantir la sécurité des lendemains, tant pour eux que pour leur famille, afin de les prémunir contre les tentations engendrées par l'esprit de lucre ; celle de répartir entre eux les sommes affectées au paiement de leurs traitements selon les règles d'une saine justice

distributive, de façon à ce qu'ils soient rétribués en proportion de leurs responsabilités et de leurs services respectifs ; enfin, dans une ère où s'impose l'économie, celle de ménager les deniers publics et, dans ce but, de ne pas rompre l'équilibre et l'harmonie du Projet de Loi en accordant des majorations pouvant entraîner des répercussions dans le domaine de l'Administration et susciter de nouvelles revendications.

D'une manière presque générale le Projet, tel qu'il est sorti des délibérations de la Chambre des Représentants, double les traitements de base, majore de 66 p. c. les accroissements périodiques, accorde aux membres de l'ordre judiciaire les mêmes indemnités de résidence et de famille qu'aux fonctionnaires de l'administration.

Il résulte des déclarations formelles faites par M. le Ministre de la Justice qu'en doublant les traitements, le Projet n'a pas tenu compte du renchérissement de la vie qui en eût nécessité le quadruplement.

Ils ne seront donc pas diminués lorsque le coût de la vie se rapprochera de la normale et ils ne pourront dans l'avenir qu'être augmentés.

Sur le pied du barème en vigueur en 1914 la magistrature était mal rétribuée ; la loi nouvelle, eu égard aux circonstances, ne lui en assure guère une plus favorable et seules les nécessités budgétaires s'opposent actuellement à un relèvement plus accentué des traitements des membres de l'ordre judiciaire.

Certaines modifications apportées par la Chambre des Représentants au projet primitif avaient, en première lecture, été combattues par le Gouvernement soit pour des raisons de principe, soit pour des considérations financières.

En seconde lecture, M. le Ministre de la Justice s'y est rallié, sauf en ce qui concerne les majorations, après un certain nombre d'années, des traitements de base des greffiers adjoints de première instance, sur lesquelles nous aurons à revenir plus loin.

Parmi ces modifications, il convient de signaler les suivantes :

Greffiers en Chef.

Le traitement des greffiers en chef des Cours et des greffiers des tribunaux de première instance, élevés par l'article 12 au grade de greffiers en chef, a été porté au double du traitement ancien par application logique du système de doublement dont s'est inspiré le Projet et parce qu'ainsi l'exigeait le respect de la dignité de leurs fonctions qui les rangent dans l'ordre judiciaire.

Tribunaux de troisième classe et justice de paix de quatrième classe.

Les traitements des magistrats des tribunaux de première instance de troisième classe sont assimilés à ceux des tribunaux de deuxième classe et ceux des justices de paix de quatrième classe à ceux des justices de paix de troisième classe.

Si la Chambre n'a pas, par un scrupule de procédure, supprimé la troisième classe des tribunaux et la quatrième des justices de paix, c'est

uniquement parce qu'elle a eu la crainte de modifier, à l'occasion d'une loi sur les traitements, la loi sur l'organisation judiciaire.

Les motifs de l'heureuse initiative prise par la Section centrale de la Chambre et que celle-ci a suivie ont été vigoureusement mis en lumière, comme suit, dans le rapport de la Commission spéciale instituée par le Gouvernement pour l'élaboration de notre loi :

« Si le nombre et l'importance des affaires ne sont pas les mêmes dans tous les tribunaux, si, nonobstant la division du travail entre plus de magistrats, la charge de la judicature est plus lourde dans les tribunaux des grands centres que dans les autres, il n'en est pas moins vrai que, dans plusieurs de ces derniers, les juges cumulent avec leurs autres fonctions celles de juges consulaires. D'autre part, s'il n'est pas douteux que le coût de la vie matérielle est généralement moins élevé dans les petites villes, l'impossibilité dans laquelle se trouvent les magistrats de procurer sur place à leurs enfants une instruction appropriée, les entraîne fréquemment, par contre, à un surcroît de dépense considérable.

» Quel que soit le siège auquel ils appartiennent, tous les magistrats ont été astreints à faire les mêmes études, ils doivent avoir les mêmes aptitudes et offrir les mêmes garanties de science, d'intégrité, de pondération, d'impartialité.

» Il convient que le traitement de tous ceux qui coopèrent au même degré à l'administration de la Justice soit sensiblement le même. »

Augmentations périodiques.

Les augmentations périodiques, d'après la législation actuelle, étaient de 300 francs après chaque période de *cinq* années.

Le projet primitif les portait à 400 francs et celui qui vous est soumis les porte définitivement à 500 francs après chaque période de *quatre* ans.

Il y a lieu d'applaudir à une mesure qui s'applique, en vertu d'un principe de saine et généreuse démocratie, à tous les membres du corps judiciaire sans distinction, depuis les grades les plus élevés jusqu'aux plus humbles.

Les augmentations périodiques, en donnant au magistrat, à tous les moments de sa carrière, la perspective d'un avenir meilleur, l'encouragent et le réconfortent.

Elles lui permettent de faire face aux nécessités croissantes de la vie à mesure qu'elle s'écoule.

Elles sont précieuses surtout pour celui qui ne bénéficie pas d'un avancement et accomplit sa carrière *sur place*.

Juges des enfants.

L'attention bienveillante de la Chambre a été attirée sur les juges des enfants dont les fonctions revêtent une importance toujours grandissante, à raison même des dangers que l'état actuel des mœurs fait courir aux enfants de toutes classes, des classes populaires surtout.

Ces fonctions sont de nature délicate et nécessitent chez ceux qui les exercent un don d'observation, une persévérance et un tact peu communs.

Ils doivent étudier à loisir les milieux dans lesquels grandissent les jeunes délinquants, se familiariser avec leurs coutumes, rechercher les meilleures méthodes à appliquer pour amender leurs justiciables, en un mot, créer par l'expérience une jurisprudence adéquate aux nécessités qui varient de région à région.

C'est dire que l'intérêt général exige que leurs fonctions soient stabilisées et qu'ils y consacrent toute leur carrière.

Mais l'abnégation et le dévouement que réclame l'accomplissement de leur mission veulent être récompensés.

C'est pourquoi la Chambre a renforcé à leur profit les dispositions du Projet en leur allouant des suppléments qui dès la troisième étape, au bout de douze ans, leur assure des traitements égaux à ceux des vice-présidents du tribunal et à la quatrième, au bout de quinze ans, les traitements des conseillers de Cour d'appel pour ceux de 1^{re} classe et ces mêmes traitements, moins 1,000 francs, pour ceux des autres classes.

Les Juges d'instruction.

Les juges d'instruction obtiennent, en vertu du Projet, deux suppléments de traitement, l'un après trois ans d'exercice de leurs fonctions, l'autre après six ans.

Il importe, en effet, qu'ils soient stabilisés pendant une période d'années assez longues dans leurs fonctions qui exigent une compétence et une expérience spéciales.

Mais le Gouvernement et la Chambre ont estimé qu'il n'y a pas lieu de maintenir cette stabilité indéfiniment, à l'instar de ce que la loi édicte pour les juges des enfants.

Il est souhaitable, en effet, dans l'intérêt de l'administration de la justice, que les juges d'instruction rentrent au siège après un certain temps et y obtiennent un avancement normal pour faire bénéficier les chambres correctionnelles des cours et tribunaux du fruit des connaissances qu'ils ont accumulées dans leur cabinet d'instruction en matière répressive.

Magistrature militaire.

Les traitements des magistrats appartenant aux cours militaires et aux conseils de guerre ont donné lieu dans l'autre Chambre à un débat animé.

Deux amendements, dont l'un proposait pour les magistrats militaires, outre les augmentations périodiques, une augmentation de 10 p. c. après quinze ans et de 20 p. c. après vingt-cinq ans d'exercice dans la même fonction, et l'autre préconisait d'établir une égalité complète entre les traitements des magistrats civils et des magistrats militaires, ont été énergiquement combattus par M. le Ministre de la Justice et n'ont pas été adoptés.

Ils méconnaissent la différence essentielle existant entre les fonctions des membres de la magistrature civile et celles des magistrats militaires quant à leur nature et à leur étendue.

Il n'échet pas de discuter l'importance relative de leur mission au sein de la société et nous nous plaisons à reconnaître que celle des parquets militaires, auxquels nous devons un large tribut d'admiration pour le patriotique dévouement et le zèle admirable dont ils ont fait preuve pendant la guerre, est égale en dignité à celle des parquets des cours et tribunaux, mais qui niera que le domaine de ceux-ci étant beaucoup plus vaste, une différence entre leurs traitements s'impose impérieusement?

Le champ d'action des parquets relevant de la magistrature ordinaire s'étend à toutes les branches du Droit ; il comprend, en dehors de la juridiction répressive, les juridictions civile et gracieuse ; la science de ceux qui les pratiquent doit en conséquence être plus étendue ; ils doivent se familiariser avec une législation compliquée et de jour en jour touffue ; les affaires qui leur sont soumises sont d'ordre plus complexe et plus varié.

Certes, les magistrats militaires fournissent un travail souvent aussi intense que celui de leurs collègues des Cours et tribunaux, les magistrats des parquets militaires cumulent les fonctions de juge d'instruction avec celles d'officier de parquet, mais la nature de ce travail est moins ardue et nécessite un effort moins grand et moins continu.

Les parquets militaires n'appliquent qu'un code, le Code pénal militaire ; les parquets civils tous les codes.

De tout temps les traitements de ces deux catégories de magistrats ont été distincts ; la loi actuelle leur accorde, par ailleurs, les mêmes majorations.

A été examinée la question de savoir si, l'unification des traitements pour les deux magistratures devant être écartée, on ne pourrait au moins, pour faciliter leur recrutement, assimiler ceux des substituts des auditeurs militaires et des greffiers adjoints des conseils de guerre à ceux des substituts et greffiers adjoints des parquets de première instance.

Pareille assimilation entraînerait des conséquences inadmissibles puisque, si on la réalisait, les substituts de première classe auraient 12,000 francs, soit mille francs de plus que les auditeurs de troisième classe. Les substituts de deuxième classe toucheraient 11,000 francs, soit le même traitement que les auditeurs de troisième classe et les greffiers adjoints des conseils de guerre de première classe auraient 8,000 francs comme les greffiers de ceux de troisième classe.

La loi ne peut consacrer pareilles anomalies.

Greffiers adjoints des tribunaux de première instance.

Un amendement, vivement combattu par M. le Ministre de la Justice et le rapporteur de la Section centrale, parce qu'il porte atteinte à l'économie générale du Projet et en détruit l'harmonie, a introduit dans l'article 1^{er} la disposition suivante :

« Le traitement de base des greffiers adjoints (de première instance) sera majoré de 10 p. c. après quinze ans et de 20 p. c. après vingt-cinq ans d'exercice dans les mêmes fonctions. »

On invoque surtout, en faveur de ces greffiers adjoints, la circonstance que leurs chances d'avancement sont restreintes ; que le Projet, dans son article 10, les diminue encore, qu'il n'existe que vingt-six places de greffiers

fiers des tribunaux alors qu'il y a actuellement cent-septante-neuf greffiers adjoints en fonction; qu'en plus de dix-neuf ans, quarante greffiers adjoints de première instance seulement ont obtenu une promotion; qu'en règle générale donc les greffiers adjoints ont leur bâton de maréchal.

Et l'on ajoute que le surcroît de dépenses qu'engendrera la mesure ne serait que de 64,000 francs.

A ces motifs, il a été répondu péremptoirement par M. le Ministre de la Justice, que :

« Cet amendement constitue une innovation qui devrait s'étendre, en toute justice, si pas à tous les membres de l'ordre judiciaire, du moins à ceux qui sont exposés, comme les greffiers adjoints de première instance, à ne pas changer de fonctions, ou à n'en avoir que deux, comme les greffiers adjoints d'instance qui débutent par être employés de greffe, puis après un certain nombre d'années, deviennent greffiers adjoints et très rarement greffiers. »

Pour satisfaire aux exigences de la logique, il faudrait donc faire bénéficier des mêmes avantages les greffiers adjoints non seulement des Cours, mais encore des conseils de guerre, des tribunaux de commerce et des justices de paix.

D'où une charge énorme pour le Trésor public, puisqu'elle se chiffrerait actuellement par une dépense annuelle de 77,280 francs et, dans une situation normale, par une dépense double, car il est à remarquer que depuis vingt-cinq ans le nombre des places de greffiers adjoints a été presque doublé, en manière telle que nombre des titulaires n'ont pas encore vingt-cinq ans de service, mais peu à peu, atteindront cette durée et bénéficieraient alors de cette mesure.

D'autre part la disposition nouvelle entraîne plusieurs anomalies.

Comme elle ne s'applique pas aux greffiers adjoints des Cours d'appel, ceux de première instance de première classe recevraient, après vingt-cinq ans de fonctions, en sus des augmentations périodiques, 9,600 francs, alors que ceux des Cours d'appel ne toucheraient que 9,200 francs, soit une différence en moins de 400 francs.

Et cependant, les greffiers adjoints d'appel occupent dans la hiérarchie un grade supérieur et la plupart sont docteurs en droit, ce qui n'est point le cas pour leurs collègues d'instance.

Par ailleurs, les greffiers adjoints d'instance de deuxième classe, après vingt-cinq ans, recevraient, en sus des augmentations périodiques, 9,240 francs, cependant que les greffiers de justice de paix de la même classe ne recevraient que 8,910 francs, soit 340 francs de moins, alors qu'en allouant aux greffiers des justices de paix un traitement de base supérieur de 1,200 francs à celui des greffiers d'instance de deuxième classe le Projet a considéré les fonctions des premiers comme plus importantes que celles des derniers.

Les anomalies signalées ci-dessus viendraient à disparaître si la majoration de 10 p. c. était seule maintenue.

Dans ces conditions et en vue de ne pas priver complètement les greffiers adjoints de première instance du bénéfice que leur alloue le Projet, votre Commission vous propose de maintenir en leur faveur la majoration

de 10 p. c. du traitement de base, après quinze ans d'exercice dans les mêmes fonctions, mais de supprimer la majoration de 20 p. c. après vingt-cinq ans qu'il leur accorde.

Tribunaux de Bruges et de Mons.

L'assimilation des traitements des membres des tribunaux d'instance de troisième classe à ceux des tribunaux de deuxième classe a entraîné le dépôt à la Chambre d'un amendement qui n'a pas triomphé, mais qui est reproduit devant le Sénat et tend à voir glisser de la deuxième classe à la première, les tribunaux de Bruges et de Mons.

Tandis que le tribunal de Gand, comptant cinq chambres et neuf juges, est de première classe, ceux de Bruges et de Mons, qui comptent respectivement cinq chambres et onze juges, et six chambres et douze juges, appartiennent toujours à la deuxième classe; de plus, Mons et Bruges sont des sièges de Cours d'assises importantes et de conseils de guerre.

Dès lors, dit-on, pourquoi ne pas leur donner une situation analogue à celle des tribunaux de Gand; la leur refuser, n'est-ce pas blesser la logique?

A cette argumentation votre Commission estime devoir répondre que ce serait dépasser le cadre de la loi projetée que d'en arriver à un nivellement de plus en plus accentué des deux seules classes de tribunaux qui, du point de vue des traitements, existeront encore dans l'avenir en présence de l'assimilation, dont il a été parlé plus haut, des traitements des magistrats des tribunaux d'instance des deuxième et troisième classes.

De transposer tel ou tel tribunal déterminé, quant aux traitements de la deuxième classe dans la première, pourrait faire l'objet d'une proposition ou d'un Projet de Loi spécial, mais ne se conçoit pas sans une étude préalable et approfondie.

Que si l'on se place au point de vue d'une logique rigoureuse, pourquoi le tribunal de Bruxelles, par exemple, ne figurerait-il pas dans une classe spéciale, vu son importance qui dépasse celle de tous les autres tribunaux?

Magistrats coloniaux.

La Section centrale avait proposé de prendre pour point de départ des augmentations périodiques la nomination, par arrêté royal, à une fonction quelconque de l'ordre judiciaire.

La Chambre n'a admis ce principe que pour la magistrature coloniale (art. 2 du Projet), mais n'a pas cru devoir l'étendre aux juges suppléants.

La pensée des auteurs de l'amendement était d'encourager les avocats d'un certain âge à embrasser la carrière judiciaire pour la faire bénéficier de l'expérience acquise par eux au barreau et dans la suppléance.

Mais l'amendement heurte la logique parce que les fonctions du juge suppléant ne sont pas rémunérées et qu'il ne se conçoit pas facilement qu'on fasse entrer en ligne de compte, pour des augmentations de traitement, des années pendant lesquelles il n'en a touché aucune.

Y a-t-il lieu de rémunérer les juges suppléants?

L'idée en a été accueillie avec faveur au sein de votre Commission.

Mais celle-ci estime qu'une innovation en cette matière sort des limites de la loi projetée et doit être réservée pour l'avenir.

Titre de greffier.

L'article 12 confère aux greffiers adjoints de la Cour de Cassation, des Cours d'appel et des tribunaux de première instance le titre de greffier.

Les greffiers adjoints des tribunaux de commerce expriment le vœu de se voir octroyer le même titre.

Dans ces tribunaux il y a un motif à fortiori de leur donner satisfaction, c'est qu'il n'existe pas de *greffier* et que, dès lors, il ne se conçoit pas qu'il y ait des *greffiers adjoints*.

Votre Commission estime qu'il échet de faire droit à leur demande et de modifier en conséquence l'alinéa 1^{er} de l'article 12 comme suit :

« Par modification aux articles 25, 77 et 122 de la loi du 18 juin 1869, les greffiers adjoints de la Cour de Cassation, des Cours d'appel, des tribunaux de première instance et des tribunaux de commerce portent le titre de greffier. »

Votre Commission a examiné avec la plus bienveillante attention divers vœux exprimés par les greffiers adjoints des cours d'appel, des tribunaux de commerce et des justices de paix, dont elle se plaît à reconnaître le zèle et le dévouement.

Elle inclinait à leur donner satisfaction, dans une certaine mesure au moins, mais n'a pu rester sourde aux recommandations formulées par M. le Ministre de la Justice et faisant écho à celles, si pressantes, de M. le Ministre des Finances.

Ces recommandations visaient le danger qu'il y aurait, pour le Sénat, à s'engager sur la pente glissante de l'accroissement des dépenses qui résulterait de l'octroi de nouvelles augmentations des traitements venant se greffer sur celles qu'édicte la loi projetée.

En cette période de malaise financier, on l'a dit avec vérité, celui qui prend l'initiative d'une dépense devrait présenter, comme corollaire, le moyen d'y faire face.

C'est à la lumière de ce principe que votre Commission vous propose d'étudier le Projet de Loi.

La Chambre des Représentants l'a adopté à l'unanimité.

Votre Commission est également unanime à vous proposer de le voter avec les deux modifications indiquées au cours de ce rapport.

Il améliore notablement le sort de la magistrature à laquelle il assure des traitements qui lui permettront d'attendre l'heure que nous souhaitons prochaine où, le pays relevé de ses ruines, et jouissant à nouveau de finances prospères, pourra lui réserver des avantages en relation avec l'importance des services éminents qu'elle lui rend.

Car elle est le palladium de nos libertés, la sauvegarde de nos biens et, avec notre glorieuse armée, le rempart de la Justice et du Droit.

Le Rapporteur,
DU BOST.

Le Président,
Comte GOBLET D'ALVIELLA.