

(1)

(N° 44.)

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 19 DÉCEMBRE 1923.

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1924.

(Voir le n° 5-IV du Sénat.)

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président ; BERGER, CARTON, MAGNETTE, MEYERS, PIRARD, VAN FLETEREN et VAUTHIER, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Les rapports de la Commission de la Justice relatifs aux budgets des exercices précédents, et plus spécialement encore les rapports traitant des budgets des exercices 1922 et 1923, ne se faisaient point faute d'exhorter le Gouvernement à s'engager avec résolution dans la voie des économies. Il est équitable de reconnaître que le Gouvernement n'est pas demeuré sourd à ces conseils bienveillants.

Le budget de 1923 était en diminution par rapport au budget de 1922 ; le budget de 1924, à son tour, est en diminution par rapport au budget de 1923. La réduction, à la vérité, n'est pas considérable. Si modérée qu'elle soit, il est permis de s'en réjouir. Il pourrait se faire, néanmoins, que cette satisfaction fût mêlée d'une secrète appréhension. Des esprits inquiets seront enclins à se demander si le Gouvernement, inspiré par le souci légitime d'alléger autant que possible les charges de l'État, a toujours conservé une intuition suffisamment nette de besoins impérieux, sur la réalité desquels on ne peut fermer les yeux sans péril. Nous devons comprimer les dépenses, cela ne fait aucun doute. Mais ne nous imaginons pas que le mot « compression » soit une sorte de talisman, dont l'emploi nous affranchit de l'obligation de réfléchir, d'examiner, et, dans certains cas, de formuler des critiques.

Le budget de 1924, comparé au budget de 1923, présente, avons-nous dit, une diminution qui n'est pas négligeable. A cet égard, il importe de ne pas se laisser égarer par certaines apparences.

Le budget de 1924 est fixé par le Gouvernement à la somme de 115,632,080 francs.

Le total du budget de 1923 atteignait le chiffre de 105,660,400 francs. A première vue, il semble qu'il y ait d'un budget à l'autre une augmentation d'environ 10 millions de francs. Ce ne serait là — heureusement — qu'une

erreur d'optique. Il y a lieu de remarquer immédiatement que le Gouvernement, poursuivant l'œuvre d'assainissement financier qu'il a entreprise, et s'efforçant, en d'autres termes, de mettre les évaluations budgétaires en harmonie avec les réalités financières, a fait passer au budget ordinaire, pour tous les départements ministériels, des dépenses qui grevaient auparavant le budget extraordinaire. Cette translation salutaire s'est réalisée notamment pour le Département de la Justice. Dans le budget de 1923, les indemnités de vie chère et les subsides à l'Œuvre nationale des Orphelins de la guerre figuraient au nombre des dépenses extraordinaires. Dans le budget de 1924 elles apparaissent comme dépenses ordinaires, encore bien qu'exceptionnelles. Leur total est de 11,698,890 francs. Si l'on n'a égard qu'aux dépenses ordinaires proprement dites, on constate qu'elles s'élevaient, pour 1923, à 104,626,400 francs et qu'elles s'élèvent, pour 1924, seulement à 103,528,188 francs. La différence, assurément, est assez minime. Elle atteste cependant une continuité dans l'effort, dont il convient de savoir gré au Gouvernement.

Nous ne songerons pas à nous plaindre de ce que le résultat obtenu est de trop médiocre importance. Cette médiocrité est toutefois un symptôme qu'il n'est pas superflu de signaler. Elle démontre qu'il y a des limites à la compression des dépenses, et cela pour plusieurs raisons bien connues, et dont la moindre est que l'on est fréquemment exposé à devoir faire face à des obligations imprévues. Le budget de 1924 nous fournit à cet égard des exemples significatifs.

Sur plusieurs articles, le Gouvernement a réussi à réaliser des économies assez appréciables, notamment en opérant des réductions dans le personnel. Or, ces économies ont été en grande partie absorbées par des indemnités familiales, dont la nécessité ne peut évidemment faire doute.

* * *

Ce serait se livrer à un travail assez superflu que d'analyser par le menu les chiffres du budget. Ils ne s'écartent pas d'une manière très sensible des chiffres que l'on relève dans le budget de 1923. Les différences en plus ou en moins, relativement secondaires, font l'objet de justifications dans les « Développements » du budget ; elles résultent de ces circonstances quotidiennes, de ces mille petites vicissitudes qui sont inséparables du fonctionnement régulier de la machine administrative. Sur quelques points, néanmoins, la justification apparaît, au premier aspect, comme étant quelque peu fragile ; elle se ramène à une simple affirmation, dont la valeur pourrait être contestée. Cette observation s'applique spécialement à des économies que le budget nous recommande. Signalons notamment les articles 39, 46 et 48 du budget. Voici en quels termes sont rédigés ces articles :

« ART. 39. — Subsides à accorder : 1^o à titre extraordinaire à des provinces, à des communes, à des œuvres et à des établissements de bienfaisance, à des institutions pour aveugles, sourds-muets, anormaux et estropiés, à des asiles d'aliénés ainsi qu'à des sociétés qui s'occupent d'études relatives à la bienfaisance ; 2^o à titre de secours à des aliénés indigents et aux victimes de l'ophtalmie dite militaire, qui n'ont pas droit à une pension ou à un secours à la charge du Département de la Défense nationale ».

« ART. 46. — Entretien et éducation des enfants confiés par le Ministre de la Justice ou l'autorité judiciaire, à des personnes ou à des sociétés ou institutions de charité ou d'enseignement publiques ou privées (exceptionnellement dépenses des exercices antérieurs). »

« ART. 48. — Subsidés à des œuvres de patronage des condamnés libérés et des vagabonds et à des œuvres de protection des mineurs. — Subsidés aux magistrats pour l'application de la loi du 15 mai 1912. — Publication par les soins du Département de la revue *La Protection de l'Enfance*. — Subsidés à des fermes de réadaptation ou de semi-liberté. »

En ce qui concerne le premier de ces articles, le crédit a été réduit, par rapport au budget de 1923, de 275,000 à 200,000 francs ; pour le deuxième, de 7,500,000 à 7,400,000 francs ; pour le troisième, de 670,000 à 570,000 francs (à la vérité le crédit est non limitatif). Nous ne disons certes pas que ces réductions sont arbitraires et l'on a pu constater qu'elles sont relativement peu importantes. Seulement, quand, pour les expliquer, le Gouvernement se borne à nous dire : « Réduction provenant de la diminution du nombre des travaux hospitaliers et de la diminution des subsidés » ou bien : « Crédit présumé suffisant pour faire face aux besoins en 1924 », qu'il nous permette de lui faire observer qu'il n'explique rien du tout. Il nous annonce qu'il donnera moins de subsidés et qu'il dépensera moins d'argent ; mais nous ignorons totalement si les subsidés peuvent être diminués sans dommage et s'il est possible, pratiquement, de restreindre le chiffre de la dépense.

* * *

Et puisque nous venons d'effleurer la loi du 15 mai 1912 sur la protection de l'enfance, il nous est impossible de ne pas remarquer, précisément à l'occasion de l'article 46 du budget, deux lignes qui, encore bien qu'imprimées en petit texte, méritent de ne point passer inaperçues. Voici ce qu'elles disent : « Les subsidés aux magistrats pour l'application de la loi du 15 mai 1912, sont accordés par arrêtés ministériels. Justification de l'emploi de ces subsidés sera fournie au Ministre de la Justice. » Ce même texte figure, au surplus, dans le budget de 1923. Si nous avons bonne mémoire, une telle manière de procéder a fait éclater un conflit entre la Cour des Comptes et le Conseil des Ministres, conflit dont les Chambres ont été saisies par application de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 (amendé par l'article 7 de la loi du 20 juillet 1921). La Commission des finances du Sénat, à la suite d'un rapport lumineux et probant de l'honorable M. Liebaert, a donné raison, sur ce point particulier, à la Cour des Comptes et ses conclusions ont été admises à l'unanimité par le Sénat le 25 avril 1923 ; la Chambre des Représentants s'est, depuis lors, prononcée dans le même sens. Nous sommes tentés de croire que le Gouvernement, en dépit de ces décisions imposantes, persiste dans ses anciens errements. Si nous sommes dans l'erreur à cet égard, nous ne demandons pas mieux que d'être rassurés.

* * *

Les rapports présentés par la Commission de la Justice pour les budgets des exercices 1922 et 1923, contiennent sur des questions d'intérêt général (unité ou pluralité des juges, réformes pénitentiaires, frais de justice, compétence, traitements de la magistrature, protection de l'enfance, etc.), des considérations dignes de toute notre attention et qui n'ont rien perdu de leur valeur. Aujourd'hui encore — aujourd'hui plus que jamais —, il est infiniment utile de les consulter. Nous ne croyons pas devoir revenir, une fois de plus, sur les considérations, si judicieuses, développées par les rapporteurs des budgets antérieurs. Et cependant, il est une question qu'ils ont déjà touchée et à l'examen de laquelle la Commission de la Justice ne saurait, à l'occasion du budget de 1924, se dérober entièrement ; c'est la

question du traitement des magistrats, question d'une importance capitale et dont l'opinion publique commence à mesurer toute la gravité (1).

Nos magistrats sont trop peu payés : voilà le fait brutal énoncé dans toute sa simplicité.

Il règne sur ce point un accord unanime ; il est assez simple de produire et de commenter des chiffres qui sont à la connaissance de tous et d'évoquer une fois de plus les lumières et les précisions que nous prodigue l'*index-number*.

Mais on n'aperçoit pas toujours assez clairement les inconvénients et les périls qui découlent de cette insuffisance de traitements.

Le plus manifeste de ces dangers — et en même temps le plus redoutable — est le recrutement de plus en plus difficile de la magistrature, pour ne rien dire des désertions qui pourraient éclaircir les rangs des magistrats en fonctions. Les esprits distingués se détourneront — et ils commencent déjà à se détourner — d'une profession qui ne leur réserve qu'une gêne incurable, alors qu'ils ont l'espoir de briller et de gagner largement leur vie dans d'autres professions.

Si l'élite de nos jeunes juristes dédaigne ou redoute la carrière de magistrat, la conséquence inévitable sera l'existence, dans un nombre plus ou moins grand d'années, d'une magistrature composée de légistes médiocres, dont la probité, nous y consentons, saura résister aux tentations vulgaires, mais qui seront incapables de s'acquitter avec succès de la fonction essentielle qu'ont à remplir les membres des corps judiciaires.

Cette fonction consiste à soumettre aux règles du droit — règles qu'on ne discerne bien souvent qu'au prix d'une clairvoyance supérieure, d'une science éprouvée — les innombrables conflits qui sont intimement mêlés à la trame de l'existence sociale.

L'assurance où nous sommes que, dans le cas où des conflits de ce genre viendraient à se produire, ils seront aplanis ou tranchés conformément à ce qu'exige la justice, cette assurance, qui est l'honneur d'une société politique, est en même temps indispensable à son bien-être et à son progrès ; elle peut seule procurer aux relations qui s'y forment, la sécurité dont elles ont besoin.

Ce sentiment de sécurité, qui est à la base de l'ordre social, s'affaiblira singulièrement le jour où l'opinion s'accréditera que, dans les débats d'un caractère complexe et difficile, on ne peut plus compter avec certitude sur la pénétration et la vigueur d'esprit de nos juges.

La bonne volonté, une délicatesse scrupuleuse, ce sont là, on n'en saurait douter, des qualités dont un magistrat ne saurait être dépourvu sans déchoir. Mais il lui faut quelque chose de plus : c'est l'intelligence. Nous n'irons pas jusqu'à dire qu'un juge n'est digne de son titre qu'à la condition de posséder des facultés éminentes. Mais il est nécessaire qu'il y ait dans nos corps judiciaires un nombre suffisant d'esprits de premier ordre, capables d'imprimer à notre jurisprudence, au moment voulu, des impulsions décisives, grâce auxquelles elle échappera au danger de s'endormir dans la routine. Jusqu'ici, nos cours et tribunaux ne se sont jamais dérobés à cette tâche essentielle et ils ont su donner des témoignages réitérés d'une virile énergie. Il serait infiniment regrettable que de telles traditions perdissent de leur force, uniquement en raison du fait que des appréhensions d'un ordre tout matériel aient paralysé chez les esprits les mieux doués la noble vocation de rendre la justice et de dire le droit.

(1) Est-il nécessaire de rappeler le beau et substantiel rapport présenté à la Fédération des avocats belges par M. Fernand Passelecq ? (*Journal des Tribunaux* 1923, Supplément au n° 2945.)

A la vérité, il est une objection qu'il est équitable de rencontrer. On nous dira qu'avant la guerre, les fonctions judiciaires étaient en général fort recherchées (depuis un temps immémorial, l'un des griefs les plus ordinairement produits, à tort ou à raison, par toute opposition parlementaire, était l'exclusion systématique dont elle prétendait qu'on frappait ses adhérents). Et cependant, avant la guerre, les fonctions judiciaires étaient médiocrement rémunérées. Leurs titulaires ne pouvaient tenir honorablement leur rang qu'à la condition de posséder une fortune personnelle; et cette fortune, dans une mesure plus ou moins large, ils la possédaient presque toujours. Pourquoi en serait-il autrement depuis la guerre? Les familles de la bourgeoisie qui jouissent soit des bienfaits de la fortune, soit tout au moins d'une honorable aisance, nous donneront des magistrats qui, pour un traitement modique, s'acquitteront avec dévouement, et même avec talent, des fonctions qui leur étaient confiées.

On ne peut se soustraire à l'obligation de dévoiler les erreurs qu'impliquerait une semblable argumentation.

En premier lieu, les traitements d'autrefois, quelque modiques qu'ils fussent, étaient relativement plus élevés que ceux d'aujourd'hui si l'on a égard au coût de l'existence. En second lieu, on ne saurait considérer comme irréprochable une organisation judiciaire qui, dans un régime pleinement démocratique, attribuerait exclusivement aux fils des classes privilégiées les offices de judicature. Enfin, ce serait se méprendre étrangement que de s'imaginer que les fonctions judiciaires étaient normalement l'apanage, en Belgique, des classes opulentes, et, en un mot, de la riche bourgeoisie. En réalité, nos magistrats se recrutent traditionnellement — du moins en majorité — dans cette partie de la classe moyenne dont les goûts, par l'effet d'habitudes anciennes et souvent héréditaires, se portent avec prédilection vers l'exercice des professions libérales. Avant la guerre, cette fraction de notre bourgeoisie, grâce à la modération de ses désirs, jointe à un esprit d'ordre et d'économie, pouvait en combinant ses ressources propres avec des traitements médiocres fournir, en nombre suffisant, des sujets capables de remplir avec distinction les fonctions publiques et, particulièrement, les fonctions judiciaires.

On n'ignore point que la classe sociale dont nous venons de parler, est certainement celle qui a été le plus cruellement atteinte par les conséquences de la guerre. Les valeurs mobilières dont se compose généralement son avoir, constituent la richesse dont la dépréciation est la plus marquée. On ne saurait lui faire un grief de n'avoir pas su réparer ses pertes au moyen de l'heureux usage d'un esprit de spéculation, privilège enviable d'hommes audacieux, dont il ne convient pas de médire, mais qui, tout naturellement, sont plus sensibles aux joies d'un gain rapide, qu'à l'austère beauté de fonctions publiques, pratiquées dans la satisfaction du devoir accompli. Il n'y a donc pas lieu d'être surpris de ce que les fils de cette bourgeoisie — les plus intelligents, les plus actifs, les meilleurs — se détournent d'une carrière où ne les attend que la gêne et cherchent un emploi plus rémunérateur de leurs facultés intellectuelles et de leur puissance de travail. Il est à craindre, dès lors, que les offices de judicature ne soient plus sollicités que par des hommes d'un mérite moindre et qui, soit manque d'ardeur, soit faiblesse native, ne seront pas en mesure de fournir l'effort qu'on doit exiger d'eux.

De tels résultats, s'ils devaient effectivement se produire, auraient pour la société entière quelque chose d'alarmant. On fera peut-être observer que la difficulté n'intéresse pas uniquement la situation de la magistrature; qu'elle se présente pour les fonctions publiques en général. On ne saurait le contester; toutefois, c'est en ce qui concerne les fonctions judiciaires qu'elle offre un maximum de gravité.

L'attention du Sénat, à l'occasion du budget du Ministère de la Justice, n'est mise en éveil que par la question des traitements de la magistrature. Mais il n'est que trop certain que ce n'est là que l'un des aspects d'un problème plus vaste.

Ce problème est celui de la perturbation introduite dans les rapports sociaux par les conséquences économiques de la guerre.

Ce problème, on ne peut qu'en effleurer ici les données essentielles.

Il est indéniable qu'il existait, avant la guerre, une espèce d'équilibre, à la fois économique et social, et que les conditions de cet équilibre ont été gravement troublées par la guerre et depuis la guerre. Le symptôme le plus apparent de cette perturbation est une espèce de déchéance, — non pas seulement absolue, mais également relative par rapport à d'autres catégories sociales, — infligée à la classe si nombreuse des personnes jouissant de revenus fixes (traitements, pensions, intérêts de fonds d'État, obligations, etc.). Ce phénomène, s'il était d'ordre purement économique, pourrait être accepté avec une sorte de résignation, où se mêlerait sans doute un sentiment de commisération pour ses victimes. Par malheur, un tel événement a aussi des répercussions d'ordre moral, auxquelles il semble bien difficile de demeurer indifférent. Dans la classe sociale, aussi durement atteinte par la crise actuelle, figurent entre autres les personnes dont l'apport à l'œuvre commune consiste précisément en un travail intellectuel, sinon entièrement désintéressé, du moins exempt d'une pensée de lucre.

Ces personnes n'aspiraient pas à la richesse, mais elle trouvaient dans la noblesse de leur tâche, en même temps que dans la sécurité matérielle de leur condition, une suffisante compensation à la médiocrité ordinaire de leur vie. Si ces personnes sont condamnées à des souffrances, à des inquiétudes, qui dégénèrent quelquefois en une véritable angoisse, elles auront la conscience d'une humiliation imméritée. Si le découragement s'insinuait et se répandait au sein d'une classe sociale qui se consacre essentiellement aux travaux de l'esprit, et qui ne demande pas mieux que de se dévouer à la chose publique, croit-on que le niveau moral de la société entière ne subirait pas un fléchissement? Il y a autre chose, en ce monde, que des chiffres et des statistiques.

Nous sommes persuadés que des considérations de ce genre n'ont pas échappé à l'attention du Gouvernement. Il a dû reconnaître, tout le premier, que les traitements de la magistrature — pour en revenir à cet aspect particulier d'un problème d'ordre général — ont cessé de répondre aux exigences actuelles de la vie. Bien entendu, il n'appartient pas au Sénat de prendre à cet égard l'initiative d'une proposition tendant à un accroissement de dépenses. Son devoir est de signaler au Gouvernement la nécessité d'une solution. Convient-il de s'en tenir à des mesures transitoires, ayant plus ou moins le caractère d'un expédient? Ne devrait-on pas profiter de la situation quelque peu critique dans laquelle nous trouvons pour réaliser certaines réformes qui, sans grever sensiblement le Trésor public, permettraient d'améliorer d'une manière plus sérieuse la condition de nos magistrats? Des projets, fruit d'une étude approfondie, ont été élaborés, dont le caractère essentiel est la réduction du nombre des magistrats avec un accroissement assez notable des traitements attribués aux emplois qui seraient conservés. La Commission ne peut songer à faire l'analyse de projets de ce genre. Mais elle ne saurait ignorer qu'ils existent, que l'opinion publique en est saisie, et elle ne peut que demander au Gouvernement de les prendre en sérieuse considération et de déposer, le plus prochainement possible, un projet de loi qui puisse être voté au cours de la présente session.

Dans les rapports relatifs aux budgets de 1922 et 1923, la Commission de la Justice a insisté sur la nécessité de restreindre les dépenses qui ne sont pas indispensables, d'ajourner, fût-ce avec un sentiment de regret, les réformes qui n'ont pas un caractère d'urgence. Elle ne peut que rester fidèle à cet état d'esprit. Néanmoins, la notion même d'urgence peut donner lieu à des interprétations diverses. Tel progrès qui, pour des intelligences un peu trop paisibles, pourrait être différé indéfiniment jusqu'à des jours meilleurs, est réclamé avec insistance par des esprits plus actifs ou mieux avertis, et il se pourrait fort bien que, dans maintes circonstances, ces derniers eussent raison.

* *

Notre régime pénitentiaire a reçu, depuis le rétablissement de la paix, des améliorations sensibles. Il est équitable d'en faire honneur aux deux ministres qui se sont succédé au Département de la Justice. Le classement des détenus s'effectue dans des conditions plus rationnelles qu'autrefois. La Commission veut espérer que des installations appropriées ne tarderont pas — si ce n'est déjà fait — à rendre possible la détention de condamnés atteints de tuberculose.

* *

Voilà longtemps que l'on a reconnu la nécessité de corriger et de compléter notre droit pénal en organisant un régime spécial, scientifiquement conçu, pour les inculpés qui, sans pouvoir être rangés dans la catégorie des aliénés, constituent la classe, malheureusement très nombreuse, des « insuffisants mentaux », des « déséquilibrés », des « anormaux ». Pour les cas, beaucoup plus fréquents qu'on ne le croit communément, où une condamnation blesserait notre conscience, mais où l'acquittement pur et simple met en péril la société, il est nécessaire de recourir à des mesures de protection, qui concilient les exigences de la défense sociale avec la pitié que doit inspirer l'infortune. Les travaux des spécialistes les plus autorisés ont déterminé les conditions de la réforme qu'il y aurait à opérer. Les plans ont été dressés ; les matériaux sont à pied d'œuvre. Bien plus, le Gouvernement a déposé le 23 février 1923, un projet de loi rédigé avec le plus grand soin et qui donne satisfaction aux nécessités qui viennent d'être indiquées. Nous ne pouvons qu'exprimer le vœu qu'il soit mis en discussion aussi prochainement que possible. Sans doute, la réforme projetée ne s'accomplira pas gratuitement et des économies sont nécessaires. Il ne faudrait pas cependant que le désir légitime de comprimer les dépenses eût l'air de servir d'excuse à une indifférence croissante pour les grands problèmes dont la solution importe à la sécurité, à la dignité, à l'équité de l'existence sociale. Si notre pays perdait sa foi dans le progrès, surtout lorsque ce progrès est d'ordre intellectuel et moral, il en résulterait une apathie, et, si l'on ose ainsi parler, un matérialisme grandissant de l'esprit public, dont en fin de compte, nous n'aurions pas à nous féliciter.

* *

C'est sous le bénéfice des observations qui précèdent que la Commission de la Justice a l'honneur de proposer au Sénat l'adoption pure et simple des articles du budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1924.

Le Rapporteur,
M. VAUTHIER.

Le Président,
Comte GOBLET d'ALVIELLA.