Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 28 AVRIL 1875.

Dérogation à la loi du 31 décembre 1851 qui règle la compétence des consuls belges dans les pays hors de chrétienté (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. DE PITTEURS-HIÉGAERTS.

MESSIEURS,

Le Gouvernement a soumis à vos délibérations un projet de loi, portant dérogation à la loi du 31 décembre 1851, qui règle la compétence des consuls belges hors de chrétienté. D'après ce projet, la juridiction exceptionnelle des consuls, telle qu'elle existe en vertu des capitulations et des usages, serait remplacée en Égypte par des tribunaux mixtes, trois tribunaux de première instance, à Alexandrie, au Caire et à Zagazig, et par une cour d'appel à Alexandrie.

Les tribunaux de première instance seraient compétents en matière civile et commerciale dans toutes les contestations entre étrangers et Égyptiens et entre étrangers de nationalités différentes, et les contestations entre étrangers de même nationalité ne leur seront soumises que lorsqu'elles auront trait à un immeuble situé en Égypte.

En matière répressive la compétence s'étendra :

1° A toutes les contraventions;

2° A tous les crimes et délits commis contre des membres des tribunaux mixtes ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions : tel est en résumé le projet de loi proposé par le Gouvernement.

(1) Projet de loi, n° 68.

(2) La section centrale, présidée par M. THIBAUT, était composée de MM. ORTMANS, DE DECKER, DE PITTEURS-HIÉGAERTS, VAN ISEGIEM, SANTRIN et DE HAERNE.

Toutes les sections ont adopté le projet de loi, les 1^{re}, 2^e, 4^e, 5^e et 6^e, à l'unanimité des membres présents, et la 3^e par 4 voix contre 3 abstentions.

La section centrale a examiné avec le plus grand soin la dérogation qu'on vous propose d'apporter à la loi du 31 décembre 1854. Divers renseignements ont été demandés au Gouvernement. Voici le résumé des diverses questions qui ont été posées et les réponses que le Gouvernement nous a transmises :

1^o Quels sont les États qui ont accédé à la demande de S. A. le Khédive?

2^o Le Gouvernement est prié de communiquer à la section centrale le rapport présenté à l'Assemblée nationale.

RÉPONSES. — Tous les États de l'Europe et les États-Unis d'Amérique ont accédé à la demande de S. A. le Khédive. Seulement le Gouvernement français n'a adhéré que sous réserve de l'approbation de l'Assemblée nationale. La commission que celle-ci a nommée n'a pas encore fait son rapport.

Un membre de la section centrale a présenté diverses observations contre le projet de loi qui vous est soumis. « Il a exprimé l'opinion que la Belgique » ne doit pas se hâter d'approuver les changements que le Gouvernement » du Khédive cherche à introduire dans la législation qui régit les étrangers » en Égypte. D'après lui le maintien de l'autorité des consuls, telle qu'elle » résulte des capitulations, est plus favorable aux Européens que l'organisa- » tion de tribunaux mixtes. Le Gouvernement égyptien est souvent juge et » partie dans les contestations commerciales. La Belgique devrait attendre » l'approbation donnée du projet de réorganisation par l'Assemblée nationale » française. Enlever aux consuls leurs attributs judiciaires, c'est nuire au pres- » tige qui leur est si nécessaire dans les pays d'Orient. »

La majorité de la section centrale n'a pas cru devoir se rallier à ces observations. Elle a adopté le projet de loi par 4 voix contre une.

L'établissement de tribunaux mixtes en Égypte offrira des avantages réels pour les justiciables, au point de vue tant de l'uniformité des règles de procédure que de la conformité des sentences judiciaires. Une juridiction unique lui semble préférable à la multiplicité des tribunaux qui existe aujourd'hui ; l'impartialité est mieux assurée dans un tribunal composé en majeure partie de juges européens.

La législation actuellement en vigueur était basée sur les capitulations et sur les usages reçus en Égypte. En ce qui concerne le droit de juridiction, les capitulations concernent : 1^o les contestations entre étrangers de même nationalité ; 2^o les contestations entre étrangers appartenant à des nationalités différentes ; 3^o les contestations entre étrangers et indigènes.

De ces trois points, le premier seul est nettement réglé par les capitulations. Les consuls ont seuls compétence pour décider des procès qui s'élèvent entre leurs nationaux.

Pour les différends entre étranger et indigène, le privilège d'être déféré aux tribunaux consulaires n'existe pas ; il est seulement stipulé que le tribunal ottoman ne peut juger en l'absence du drogman ou délégué consulaire. Quant aux étrangers de nationalité différente, les capitulations n'ont pas fixé

de règle de conduite absolue. Les parties sont demeurées libres et ainsi s'est établie, comme règle, la maxime *Actor sequitur forum rei* pour les contestations entre étrangers n'appartenant pas à la même nationalité. En Égypte cette jurisprudence a pris une extension particulière, le tribunal consulaire du défendeur est devenu compétent même pour les procès entre étrangers et indigènes.

Ce régime souleva déjà au Congrès de Paris en 1856 des observations sérieuses, qui furent présentées par le plénipotentiaire ottoman Ali Pacha. S. A. le Khédive, s'autorisant des déclarations faites au Congrès en 1856, était désireux de conquérir le droit de justice territoriale et de procurer à l'Égypte des institutions judiciaires calquées sur le modèle européen. Son Ministre Nubar-Pacha fut chargé d'entamer des négociations avec les ambassadeurs à Constantinople. Une commission française, présidée par M. Duvergier, examina les propositions faites par le Gouvernement du Khédive; elle accepta la création des tribunaux mixtes, mais en maintenant la justice consulaire pour les justiciables qui voulaient y recourir. La compétence des tribunaux mixtes était limitée aux affaires civiles et commerciales et pour les contraventions de simple police. Les tribunaux mixtes étaient incompétents pour les affaires criminelles.

Le Gouvernement du Khédive ne voulut point admettre les conclusions de la commission française de 1867. Une nouvelle commission composée de tous les délégués des puissances intéressées fut convoquée en 1869. Les propositions de ces délégués, qui formaient une simple commission d'étude, furent soumises à une seconde commission de diplomates et de légistes, qui adopta la plupart des propositions qui lui furent soumises, en modifia quelques-unes, et repoussa absolument l'extension de la mesure en matière pénale. Il lui parut imprudent de confier à un tribunal non encore éprouvé le jugement des affaires qui intéressaient la liberté et l'honneur des citoyens. Enfin après de nombreux pourparlers la juridiction criminelle des tribunaux mixtes fut restreinte aux seuls cas où il y aurait lieu de réprimer des crimes et des délits commis contre les magistrats et contre l'exécution de leurs sentences. Le règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes, qui est annexé au projet de loi, est le résultat du travail de ces diverses commissions.

L'ancien régime des capitulations qui date de 1535, malgré les additions et les changements que les coutumes et usages y ont apportés en Égypte, présente de nombreux inconvénients, de nombreux vices, et dans l'intérêt des étrangers mêmes une modification à cette ancienne législation est utile et désirable. Le projet de loi qui vous est soumis aura dans son application des avantages sérieux.

Sous le régime des capitulations l'application de la maxime *Actor sequitur forum rei* offrait de grandes difficultés. Quand dans un procès les défendeurs étaient de nationalité différente, chacun d'eux était justiciable du consul de sa nationalité; de là un conflit possible entre ces législations différentes. Si un sujet belge avait une instance à former contre un Anglais, un Russe ou un Brésilien, il fallait au préalable se mettre au courant des lois et de la jurisprudence en vigueur dans le pays de son adversaire; s'il s'agissait d'in-

tenter un procès à un indigène, il fallait d'après la règle s'adresser à un Cadi. En cas d'appel, les difficultés étaient nombreuses et presque insurmontables ; tantôt l'appelant était obligé d'aller plaider soit à Londres, soit à Odessa, ou à Rio-Janeiro.

Lorsque les défendeurs étaient de nationalités différentes, l'appel devenait presque impossible pour les demandeurs. S'agissait-il d'intérêts immobiliers, les inconvénients étaient nombreux, chaque pays pouvant avoir une législation différente : la constitution du régime des hypothèques était impossible en Égypte.

La prétendue violation des capitulations qu'on invoque n'est guère soutenable au point de vue européen ; ces anciens actes restent intacts ; ce sont surtout d'anciens usages locaux qu'il s'agit de modifier.

La majorité donnée aux juges européens dans la composition des tribunaux mixtes est une garantie suffisante d'impartialité.

L'organisation de ces tribunaux doit rassurer ceux qui ont cru qu'il était dangereux de distraire de leur juge naturel les étrangers pour les livrer à la justice égyptienne et les faire juger par des magistrats habitués à appliquer la loi du Coran, et qui ignoreraient complètement les lois européennes sur lesquelles doivent être calqués les nouveaux Codes.

D'après le règlement d'organisation pour les tribunaux mixtes, les juges non indigènes seront en majorité. Le choix des juges appartiendra, il est vrai, au Gouvernement égyptien ; mais ce Gouvernement s'adressera officiellement au Ministre de la Justice à l'étranger et n'engagera que les personnes munies de l'acquiescement et de l'autorisation de leur Gouvernement.

D'après l'avis même de chefs de puissants établissements fondés en Égypte, l'avortement du projet de réforme amènerait, dans la distribution de la justice, une confusion dont les intérêts étrangers auraient à souffrir. Les représentants des juridictions consulaires en sont arrivés, par la force même des choses, à confondre presque l'administration de la justice avec l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de protection dont ils sont investis au profit de leurs nationaux respectifs.

Tandis que dans les causes mixtes les plaideurs sont portés à dénoncer, comme trahison de leur consul, toute procédure autorisée par lui, le consul mù à son tour par un esprit de rétorsion, qu'il lui est quelquefois permis de considérer au point de vue général comme un système de légitime défense, hésite à donner gain de cause à des justiciables de nationalité différente (Exposé des motifs présenté par le duc Decazes à l'Assemblée nationale française).

Le Gouvernement égyptien et S. A. le Khédive lui-même, a-t-on objecté, sont souvent parties dans les contestations qui surgissent en matière commerciale, et dans ce cas n'y a-t-il pas à craindre qu'il soit difficile de rendre une justice bien impartiale ? La composition des tribunaux mixtes dans lesquels les juges non indigènes siègent en majorité est une garantie sérieuse d'impartialité. L'intégrité des juges envoyés par les États étrangers ne peut être suspectée, et pour la Belgique les nominations qui ont été faites sur les propositions du Gouvernement nous donnent toute garantie d'impartialité et d'intégrité.

Sous le régime actuel les réclamations contre le Khédive n'avaient d'autre issue possible que l'intervention diplomatique avec ses lenteurs, ses incertitudes, ses luttes d'influence et ses alternatives regrettables.

Il y a tout lieu de croire que le Khédive aimera mieux s'incliner devant une décision de la justice que de céder aux exigences des consuls et qu'il voudra donner à ses sujets l'exemple du respect pour les tribunaux qu'il aura lui-même institués.

En matière pénale, la réforme judiciaire ne se présente pas de même. L'intérêt des parties plaignantes n'est que secondaire, celui de l'ordre public domine. Aussi le droit de justice criminelle et correctionnelle n'a point été accordé aux nouveaux tribunaux. La nouvelle magistrature n'a été armée de certaines prérogatives exceptionnelles de répression que dans des cas exceptionnels.

Toutes les questions de statut personnel ont été réservées à la juridiction propre de celui qu'elles concernent. Les faits caractéristiques de banqueroute frauduleuse après la faillite ne sont pas de la compétence des tribunaux mixtes.

L'adoption par toutes les puissances intéressées de la nouvelle organisation judiciaire en Égypte aura le grand avantage de soustraire les consuls, au profit de leur dignité et de leur liberté d'action, à des sollicitations d'une valeur souvent contestable. Ils compromettront ainsi moins souvent leur autorité dans des discussions d'intérêt privé que la justice est seule apte à terminer.

L'article 40, disposition finale, porte que la modification à la loi qui règle la compétence des consuls n'est adoptée que pour une période quinquennale. Si l'expérience démontrait que la réforme judiciaire consentie présentait de sérieux inconvénients, les puissances seraient libres de revenir à l'ancien ordre de choses ou d'aviser, d'accord avec le Gouvernement égyptien, à d'autres combinaisons.

La section centrale est d'avis qu'il est utile que la Belgique accède, comme tous les autres États de l'Europe et comme les États-Unis d'Amérique, à la demande du Khédive. Les conséquences du rejet de la loi ne sont que trop évidentes. Les tribunaux locaux étant supprimés en ce qui concerne les contestations entre étrangers et indigènes et les tribunaux consulaires, sans le tribunal belge cessant, également d'exister, pour les contestations entre étrangers de nationalité différente, le demandeur belge se trouvera dans une très-fausse position, car il devra s'adresser aux tribunaux mixtes que son Gouvernement n'aura pas reconnus et qui, par suite de ce refus, ne comprendront sans doute pas de magistrats de sa nationalité.

Ce sont ces diverses considérations qui ont engagé la section centrale à adopter par quatre voix contre une le projet de loi portant abrogation de la loi du 31 décembre 1851.

Le Rapporteur,

H. DE PITTEURS-HIËGAERTS.

Le Président,

THIBAUT.