

(1)

(N° 71.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 18 JANVIER 1888.

Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1888 (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. BILAUT.

MESSIEURS ,

Le projet a été adopté à l'unanimité par trois sections, par neuf voix contre une dans la première section, par quatre voix contre deux dans les quatrième et sixième sections

Plusieurs membres ont insisté sur la nécessité de réviser la loi sur le domicile de secours et de supprimer l'institution du fonds commun. Les charges sont inégalement réparties entre les communes. L'État devrait intervenir par de larges subsides. Il est particulièrement peu équitable d'imposer aux communes l'obligation de secourir les victimes des accidents de chemins de fer. Le prix de la journée d'entretien est exagéré; les hospices, surtout ceux qui ont le plus de ressources, ne cessent de l'élever encore. Un abus spécial a été révélé dans la province du Hainaut : dans certains établissements d'aliénés la mise en liberté a lieu avant que la guérison de la personne colloquée soit complète.

Un membre de la sixième section recommande d'organiser le travail dans les prisons de manière à ne pas nuire sensiblement au commerce et à l'industrie.

Dans la deuxième section un membre fait observer que les établissements agricoles de Ruysselede et de Beernem devraient être soustraits à la loi de

(1) Budget, n° 98, IV (session de 1886-1887).

Amendements du Gouvernement, n° 5, IV.

(2) La section centrale, présidée par M. DE LANTSHEERE, était composée de MM. SCHAEZEN, FRIS, DE SAELEER, VAN CLEEMPUTTE, BILAUT et WOESTE.

comptabilité de l'État. La vente de certains objets est soumise à des formalités trop onéreuses; un mode de contrôle plus simple, non moins efficace, pourrait être adopté.

Dans la première section un membre signale l'insuffisance de la police judiciaire dans les campagnes; elle devrait être organisée par canton; le nombre des gendarmes devrait être augmenté; certains bourgmestres subiraient moins l'influence des cabaretiers.

Un membre de la sixième section appelle l'attention du Gouvernement sur certains cas d'extradition dans lesquels la peine des condamnés se trouve aggravée, en ce sens que la durée de la détention, qui suit l'extradition, n'est pas déduite de la peine.

Dans la quatrième section un membre a constaté l'augmentation croissante du nombre des personnes qui portent des décorations étrangères sans y être préalablement autorisées. Il blâme l'impunité laissée aux individus qui se parent d'insignes de fantaisie.

Dans la troisième section un membre demande si l'augmentation de 30,000 francs proposée pour le culte (article 30) est suffisante.

Un membre de la deuxième section estime que la réparation des édifices consacrés au culte, classés comme monuments publics, intéresse le Budget des Beaux-Arts plutôt que celui de la Justice.

Dans la quatrième section un membre exprime l'opinion que le Gouvernement doit subvenir aux frais de restauration de ces édifices sans tenir compte des décisions des conseils provinciaux à cet égard.

D'autres observations ont été produites. Elle sont résumées dans une partie des questions que la section centrale a soumises au Gouvernement et auxquelles M. le Ministre de la Justice a répondu dans la lettre suivante :

Bruxelles, le 6 janvier 1888.

MONSIEUR LE RAPPORTEUR,

J'ai l'honneur de répondre aux questions que vous avez bien voulu me poser dans votre lettre du 23 novembre dernier, au nom de la section centrale, qui a examiné le Budget amendé du Département de la Justice, pour 1888.

I — Le 24 mars 1876, la Chambre des Représentants a voté le projet de loi amendé par le Sénat, sur l'arbitrage, formant le chapitre 1^{er} (du compromis) du titre II (des moyens de prévenir ou d'éteindre les procès), du livre préliminaire du Code de procédure civile. N'y a-t-il pas lieu d'espérer que cette loi, qui constitue un grand progrès, sera prochainement promulguée?

Le titre II du livre préliminaire du nouveau Code de procédure civile ne peut pas être publié avant que la Législature ait réglé, par des dispositions transitoires, les conditions dans lesquelles il sera mis en vigueur. C'est pourquoi mes honorables prédécesseurs avaient jugé que cette publication ne devait point précéder celle des autres parties du Code.

Je me conformerai au désir manifesté dans votre lettre du 23 novembre dernier, en examinant s'il n'y a pas lieu de proposer aux Chambres les dispositions transitoires qui permettraient de publier séparément, sans plus tarder, le chapitre qui concerne les compromis.

II. — Entre-t-il dans les vues du Gouvernement de proposer l'augmentation du personnel du tribunal civil d'Audenarde et de la Cour d'appel de Bruxelles?

III. — Le Département de la Justice fait-il étudier un projet de réorganisation des tribunaux de commerce?

Dans la séance du 18 janvier 1886, M. le Ministre de la Justice a promis d'examiner la question et exprimé l'espoir de communiquer le résultat de cet examen dans la session suivante. Cet examen a-t-il abouti à une solution?

Les questions qui ont trait à la composition des cours et des tribunaux réclament, à des titres divers, également urgents, la plus sérieuse attention du Gouvernement.

Les points sur lesquels votre lettre du 23 novembre dernier me demande de m'expliquer, à propos de la Cour d'appel de Bruxelles et du tribunal civil d'Audenarde et à propos de l'organisation des tribunaux consulaires, se rattachent à un ordre de mesures qui fait, de ma part, l'objet d'un examen d'ensemble que je n'ai pas pu terminer encore, mais qui me mettra à même de me prononcer dans un délai rapproché sur la nécessité d'augmenter le personnel de la Cour d'appel de Bruxelles et du tribunal civil d'Audenarde.

Je compte pouvoir soumettre prochainement à la Chambre un projet de réorganisation des tribunaux consulaires.

IV. — Le Gouvernement a-t-il l'intention de déposer, dans le cours de la session actuelle, le projet, annoncé à diverses reprises, de revision de la loi sur le domicile de secours et l'institution du fonds commun? L'enquête ouverte dans le pays et à l'étranger est-elle terminée?

Je serai très prochainement en mesure de soumettre à la Chambre un projet de revision de la législation relative au domicile de secours.

V. — Dans la séance du 22 janvier 1886, votre honorable prédécesseur déclarait qu'il demanderait la mise à l'ordre du jour dans la session suivante, du projet de loi, déposé le 27 mai 1884, relatif à la suppression des émoluments touchés par les juges de paix et les greffiers. Cette importante amélioration, vainement espérée jusqu'ici, pourra-t-elle être réalisée pendant la session actuelle.

Le Gouvernement aura à proposer aux Chambres divers amendements aux dispositions du projet de loi, déposé le 27 mai 1884, qui ont pour objet la suppression des émoluments attribués aux juges de paix et à leurs greffiers. Je serai très prochainement en mesure de lui soumettre ces amendements, et l'importante réforme dont votre lettre du 23 novembre dernier fait mention, pourra se réaliser pendant la session actuelle.

VI. Quelle suite le Gouvernement a-t-il donnée au projet, si instamment réclamé, de créer de nouveaux cantons de justice de paix dans l'agglomération de Bruxelles?

L'instruction est terminée et j'aurai, sous peu, l'honneur de déposer un projet de loi portant création de nouveaux cantons de justice de paix dans l'agglomération de Bruxelles.

VII. — La réorganisation du travail dans les prisons a-t-elle produit des résultats satisfaisants?

Le règlement du 5 avril 1887, sur la réorganisation du travail dans les prisons et dans les maison spéciales de réforme n'a été mis en exécution que le 1^{er} mai suivant.

L'une de ses dispositions essentielles, l'introduction des *travaux en régie*, pour compte des différents Départements ministériels, ne pourra recevoir d'application sérieuse aussi longtemps que, pour des raisons tirées de la situation précaire de l'industrie, le Département des Chemins de fer, Postes et Télégraphes se verra obligé de refuser son concours à l'administrations des prisons.

Le nouveau règlement prescrit dans son article 2 que les détenus seront employés principalement à des travaux pour compte de l'État.

Le Gouvernement a eu en vue d'enlever ainsi tout prétexte aux critiques dont le travail pénitentiaire est l'objet lorsqu'il s'exécute pour compte d'entrepreneurs particuliers.

L'Administration de la Guerre a bien voulu consentir à augmenter la fourniture et la confection des objets d'habillement et d'équipement confiées aux prisons. Ses offres, qui ont été acceptées, permettront à partir de l'année prochaine de donner plus d'extension à l'application du principe de la régie. C'est ainsi que dans les prisons secondaires où certains de ces travaux s'effectuent aujourd'hui pour le compte des fournisseurs de l'armée, ils seront exécutés désormais directement pour le compte du Département de la Guerre.

La réorganisation décrétée, il y a sept mois à peine, est de date trop récente pour qu'il soit possible dès à présent de déduire les conséquences exactes et complètes de l'exécution qu'elle a reçue.

On peut cependant constater déjà, au point de vue de l'intérêt des détenus, que sous le régime du nouveau règlement, le travail dans la plupart des établissements est plus favorable qu'auparavant au développement de l'instruction professionnelle.

L'emploi des détenus à de simples services destinés à leur procurer une occupation est limité, autant que possible, aux individus pour lesquels le travail est facultatif (prévenus, accusés, condamnés de police, etc.) et à ceux qui sont inaptes à tout travail professionnel.

La disposition de l'article 6 qui soumet les contrats d'entreprise à la sanction de l'administration centrale, a permis à celle-ci d'exiger dans plusieurs cas, la majoration des prix de façon qui étaient proposés par les entrepreneurs.

L'administration en supprimant les tantièmes que les directeurs prélevaient sur le bénéfice du travail pénitentiaire a accompli une réforme qui

était dans les vœux de tout le monde; Ces fonctionnaires ont trouvé dans l'augmentation de leur traitement fixe la compensation de la perte de tantèmes aléatoires dont le bénéfice se subordonnait pour eux à la nécessité de s'astreindre à des opérations mercantiles et à des démarches aussi peu compatibles avec l'exercice de leurs fonctions administratives qu'avec le prestige dont il convient que leur autorité soit entourée.

Les critiques qui s'adressaient à la concurrence que le travail pénitentiaire ferait à l'industrie libre semblent ne plus devoir se reproduire.

Il est à remarquer qu'en exécution des articles 5 et 8 du nouveau règlement, un tableau indiquant les différentes industries exploitées dans la prison, le nombre des détenus occupés à chacune d'elles, le nombre des détenus disponibles et les prix de main d'œuvre, demeure affiché à la porte de chaque établissement. Les intéressés sont admis à prendre connaissance des contrats d'entreprise. Malgré cet appel à la concurrence, la clientèle n'augmente pas; preuve évidente que le travail pénitentiaire subit une dépréciation et que, s'il ne soulève plus les critiques d'autrefois, il reste néanmoins sensiblement stationnaire.

En ce qui touche le côté financier des opérations industrielles des prisons, on peut prévoir dès aujourd'hui que le bénéfice à réaliser par l'État, en 1887, dépassera d'environ 37,000 francs celui de l'année précédente.

Cette augmentation sera due, en grande partie, à l'application de l'article 12, stipulant que le prix de la main d'œuvre pénitentiaire sera frappé, outre la retenue pénale, d'une retenue de trois dixièmes au profit de l'État, à titre de frais de gestion.

Cette retenue spéciale n'existait pas sous l'empire du règlement de 1869. Le rapport au Roi, en date du 2 avril 1887, explique cette innovation :

« L'article 12 du projet de règlement, dit-il, en soumettant à une retenue » uniforme de trois dixièmes, tous les prix de façon, à titre de frais de » gestion, permettra de récupérer sur les détenus une partie des dépenses » qu'ils occasionnent à l'État. »

J'ai l'honneur de vous faire savoir que depuis la présentation du Budget amendé, le nombre des greffiers adjoints attachés au tribunal de 1^{re} instance de Liège a été porté à huit par arrêté royal du 6 décembre et le nombre des commis du parquet de Mons porté à trois par arrêté ministériel du 20 du même mois.

Il y a lieu, par suite, d'augmenter d'une somme de 4,400 francs le crédit proposé à l'article 10 du Budget amendé.

Veuillez agréer, Monsieur le Rapporteur, l'expression de ma haute considération.

Le Ministre de la Justice,

JULES LE JEUNE.

Le Budget de la Justice pour l'exercice 1888 s'élève à 15,827,561 francs. Il dépasse donc d'environ 475,000 francs la moyenne des Budgets du même

Département pendant les quatre années précédentes. La différence provient principalement de l'augmentation des frais de justice en matière répressive et des subsides à accorder pour la restauration des édifices servant au culte.

Il serait douloureux de devoir expliquer l'accroissement des frais de justice en matière répressive par le développement proportionnel de la criminalité dans le pays. Que ces dépenses aient parfois varié beaucoup d'une année à l'autre, rien d'étonnant; il a pu se produire à certaines époques des circonstances exceptionnelles; des frais extraordinaires ont pu être occasionnés par la répression de crimes, heureusement rares. Mais il est moins aisé de se rendre compte du caractère continu de la progression constatée en cette matière. Les crédits alloués de ce chef se sont élevés en 1865 à 754,000 francs, en 1870 à 830,000 francs, en 1882 à 1,717,000 francs, en 1883 à 1,800,000 fr., en 1884 à plus de deux millions de francs. Les Ministères qui se sont succédé depuis 1870 se sont préoccupés de cette situation, dont ils ne sauraient évidemment être rendus responsables. Ils en ont, de même que divers publicistes, recherché la cause sans parvenir à la préciser. On soupçonne l'existence de pratiques abusives; on est tenté de croire que les enquêtes sont souvent trop longues, les expertises trop volumineuses et fastidieusement détaillées, que fréquemment l'on ordonne sans nécessité réelle la confection de plans fort coûteux. On préfère se rattacher à ces hypothèses que d'adopter l'idée peu favorable que les chiffres ci-dessus rappelés semblent, à première vue, devoir donner de la moralité du pays. Le Gouvernement ferait peut-être chose sage en soumettant aux méditations des procureurs généraux ce grand sujet qui déjà leur a été signalé par une circulaire ministérielle du 15 septembre 1884.

Le crédit destiné à la restauration des édifices consacrés au culte est porté à 500,000 francs pour l'exercice 1888. Pendant les années 1879 à 1882 il a atteint une moyenne de 825,000 francs. Il a été réduit à 250,000 francs de 1884 à 1887. Cette importante diminution ne pouvait être maintenue plus longtemps; à défaut de ressources suffisantes, plusieurs de ces édifices se seraient bientôt trouvés dans un état de dégradation déplorable, auraient même été menacés de ruine complète, à ce point que, dans un avenir très prochain, des travaux énormes de réparation et de reconstruction eussent été inévitables. D'autre part, les conseils provinciaux ont voté en 1887 des allocations s'élevant ensemble à 495,000 francs pour l'entretien de ces bâtiments; le Gouvernement doit donc être mis en mesure d'accorder des subsides d'une valeur au moins égale.

Diverses questions d'organisation judiciaire ont été, dans ces derniers temps, vivement agitées et ont fait l'objet de travaux remarquables.

L'on est unanime à reconnaître que la justice, pour atteindre son but, doit être prompte. On ne peut donc que regretter profondément l'encombrement des rôles dans certains tribunaux et l'arriéré considérable des causes restant à juger.

Plusieurs remèdes ont été proposés.

Suivant les uns, notre mécanisme judiciaire est trop solennel, trop pompeux, par cela même trop lent dans sa marche. On a essayé de le déconsidérer en ressuscitant la dénomination de pyramide retournée sous

laquelle il a été désigné par certains critiques, il y a plus d'un demi-siècle. On y a hardiment opposé le système dit du juge unique. Mais cette réforme radicale, préconisée par d'excellents esprits, a un grand défaut, c'est d'être irréalisable. On peut prédire, sans trop s'exposer à être démenti par les faits, qu'elle ne fournira à aucun contemporain l'occasion d'en apprécier les résultats bons ou mauvais. Elle heurte trop nos mœurs, nos traditions, les idées reçues chez les peuples du continent. Sans doute il est peu rationnel d'augmenter, à mesure que le degré de juridiction est plus élevé, le nombre des magistrats indispensable pour former un tribunal.

Ainsi, c'est un spectacle frappant de voir sept conseillers de la Cour de cassation, sept jurisconsultes éminents entre tous, réunis parfois pour peser en droit le mérite d'une décision rendue par un seul homme, par un juge de paix. Mais, aux yeux de beaucoup de personnes, le juge unique dans les degrés supérieurs constituerait l'excès contraire; elles pensent qu'un délibéré contradictoire offre des garanties indispensables dans les contestations importantes, que si le juge unique est chose admirable quand il se nomme Pothier, il n'en serait plus précisément de même, si par hasard il portait le nom de leffrys, le nom d'un de ces juges prévaricateurs que l'histoire a flétris et voués à l'exécration des hommes. Le magistrat unique existe au bas de l'échelle judiciaire. Tout ce que l'on peut raisonnablement espérer de faire dans cet ordre d'idées, c'est de doubler le taux du ressort des juges de paix, d'étendre leur compétence aux affaires commerciales qui n'excèdent pas ce taux.

D'autres publicistes se déclarent entièrement satisfaits de l'édifice actuel et proposent de le renforcer par la création de chambres nouvelles tant à la Cour d'appel de Bruxelles, que dans divers tribunaux de première instance.

C'est, à les entendre, le seul moyen de vider l'arriéré qui tend à s'accroître sans cesse. Mais ici encore les objections ne manquent pas. Déjà le recrutement convenable de la magistrature paraît présenter de grandes difficultés; que sera-ce quand il faudra pourvoir à des besoins nouveaux? N'est-il pas à craindre, d'autre part, que l'application de cette mesure ne crée des charges considérables pour le Trésor public? Tout au plus pourrait-on, semble-t-il, songer à augmenter le personnel de certains tribunaux de première instance, là où la nécessité en est bien démontrée.

Un système intermédiaire entre les deux précédents réunit de nombreux suffrages, et la section centrale en recommande l'étude à M. le Ministre de la Justice. Il consiste à réduire à trois en appel, à cinq en cassation le nombre de conseillers requis pour former une chambre, à supprimer l'avis du ministère public dans les procès civils en première instance et en appel, sans grever le Budget. Sans modifier le personnel existant, on composerait ainsi la Cour de cassation de trois chambres, la Cour de Bruxelles de huit, et tout arriéré aurait bientôt disparu.

Il serait malaisé de prouver comment et en quoi un arrêt rendu par trois conseillers (cinq en cassation) serait inférieur à un arrêt émané de cinq conseillers (sept en cassation.) L'un aurait-il moins d'autorité que l'autre?

Il est non moins difficile de comprendre pourquoi un procès peut être

jugé en première instance par trois magistrats parfois jeunes et peu expérimentés, pourquoi il ne peut être statué en appel sur ce même procès que par cinq magistrats non moins capables, mais ayant certainement une plus longue pratique des affaires contentieuses. L'anomalie est d'autant plus grande que les questions litigieuses sont généralement mieux précisées, partant mieux discutées et plus approfondies devant le juge supérieur que devant le premier juge, de telle sorte que la solution s'indique plus naturellement et souvent s'impose sans laisser dans l'esprit aucun doute. Ces considérations s'appliquent à plus forte raison à la Cour de cassation qui est sans contredit le corps judiciaire le plus distingué par les grandes lumières et la haute expérience des membres qui la composent ; pourquoi cependant ne peut-elle siéger qu'au nombre de sept conseillers pour contrôler, uniquement en droit, toute discussion de fait étant écartée du débat, des arrêts et jugements prononcés tantôt par cinq conseillers d'appel, tantôt par trois juges de première instance, tantôt encore par un juge de paix ?

Quant à l'avis du ministère public dans les affaires civiles, on semble généralement d'accord pour penser que, en première instance et en appel, il est non seulement inutile, mais qu'il entrave la prompt administration de la justice. Combien de fois n'a-t-on pas pu constater que, par des motifs divers, cet avis n'est souvent donné que plusieurs semaines après les plaidoiries ?

Une injustice flagrante a été consacrée, au détriment de la province de Brabant, par l'article 70 de la loi du 18 juin 1869, réglant l'ordre de présentation des conseils provinciaux aux places de conseiller à la Cour de Bruxelles. Cet article adopte comme base de répartition la population respective des provinces d'Anvers, de Brabant et du Hainaut. Les seules bases logiques sont évidemment la proportion entre le nombre des sièges de conseiller et celui des magistrats de première instance résidant dans les diverses provinces du ressort et le nombre des jugements rendus en première instance. L'application de l'article 70 de la loi de 1869 a pour résultat que les magistrats du Hainaut sont, au bout de peu d'années, nommés conseillers à la Cour d'appel, alors que ceux du Brabant attendent cette importante promotion pendant un temps fort long.

Tant a été dit et répété à satiété au sujet de la réorganisation des tribunaux de commerce. Il suffira de rappeler un fait récent. L'Italie vient d'abolir entièrement la juridiction consulaire et de la remplacer par des juges civils dans toute l'étendue de son territoire.

Cette nation a introduit dans diverses branches de la législation des réformes heureuses, dont les autres pays pourraient s'inspirer. C'est ainsi que le Code de commerce italien a été complété par deux titres intitulés, l'un : des reports, l'autre, des comptes courants ; il suffirait de les traduire pour nous les approprier.

Avant d'entreprendre l'œuvre délicate et ardue de la réforme du Code civil, le plus parfait des codes qui nous aient été légués par le régime français, la section centrale estime qu'il serait sage de terminer la revision des Codes de commerce, de procédure civile, d'instruction criminelle. Spécialement une loi nouvelle sur les transports est attendue avec impatience par le commerce et l'industrie. Il est urgent aussi de voter le titre relatif au préliminaire de

conciliation, soumis depuis longtemps à la Législature. La tentative de conciliation est généralement abandonnée; pour s'y soustraire on présente des requêtes d'urgence; de là des frais considérables, qui seraient évités par l'adoption du projet qui rend la conciliation facultative.

Des abus scandaleux ont été révélés dans le notariat; ils sont de nature à porter une sérieuse atteinte à la dignité de cette grande institution. Plusieurs notaires se livrent à des spéculations et à des opérations de banque au moyen de fonds qui leur sont confiés par les familles. Il a été établi récemment qu'en moins d'un an, dans deux arrondissements, neuf notaires se sont trouvés en état de faillite. L'honorable Ministre de la Justice ne négligera sans doute aucun moyen propre à prévenir des pratiques aussi reprehensibles.

La section centrale a appris avec une vive satisfaction que la partie du projet de loi, déposé le 27 mai 1884, relative à la suppression des émoluments des juges de paix et de leurs greffiers, sera discutée dans le cours de la session actuelle.

La section centrale, à l'unanimité, approuve le Budget présenté par M. le Ministre de la Justice et vous propose de l'adopter.

Le Rapporteur,
BILAUT.

Le Président,
T. DE LANTSHEERE.

