SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 27 JUIN 1899.

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1899.

(Voir les nos 83, IV, session de 1897-1898, 3, IV, 63, 77, 121, 147 et 215, session de 1898-1899, de la Chambre des Représentants; 100, session de 1898-1899, du Sénat.)

Présents : MM. LAMMENS, Président ; AUDENT, BARA, VAN VRECKEM, LIMPENS, PICARD, le Baron ORBAN DE XIVRY et CLAEYS BOUÛAERT, Rapporteur.

MESSIEURS,

Le Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1898 s'élevait, d'après le vote émis par la Législature, à la somme de 22,479,860 francs.

Deux crédits supplémentaires : le premier de 5,000 francs, le second de 350,000 francs, ont été alloués par la loi du 9 mai 1898.

L'ensemble du budget pour l'exercice 1898 se monte donc à 22,834,860 francs.

Le Projet de Budget pour l'exercice 1899 prévoyait des dépenses jusqu'à concurrence de 22,305,810 francs.

Ce chiffre a été majoré par suite de divers amendements présentés par le Gouvernement.

Les crédits sollicités montaient, d'après la note préliminaire du budget amendé, à 23,025,690 francs, comportant une augmentation de 190,850 francs sur l'ensemble du budget de l'exercice antérieur.

Cette augmentation résultait de la comparaison des dépenses ordinaires et des dépenses exceptionnelles pour les deux exercices 1898 et 1899.

DÉPENSES ORDINAIRES.

Exercice 1898. fr.	21,793,640 »	
Id. 1899	22,003,190 »	
Augmentation pour les dépenses ordinaires . . . fr.		209,580 »

DÉPENSES EXCEPTIONNELLES.

Exercice 1898 fr.	1,041,250 »	
Id. 1899	1,022,500 »	
Diminution pour les dépenses exceptionnelles . . fr.		18,750 »
Différence en plus pour 1899 . . . fr.		190,830 »

La note préliminaire du budget amendé justifie les diverses demandes d'augmentation qui ont porté le budget aux chiffres cités plus haut.

Dépenses ordinaires . . .	fr. 22,003,190 »	
Id. exceptionnelles . . .	1,022,500 »	
Total . . .	fr. 23,025,690 »	

Depuis lors ont été introduites plusieurs demandes de majoration de crédit, qui ont porté le Budget du Département de la Justice à la somme de 23,163,660 francs, chiffre voté par la Chambre des Représentants et comprenant :

En dépenses ordinaires . . .	fr. 22,137,160 »	
Id. exceptionnelles . . .	1,026,500 »	
Total. . .	fr. 23,163,660 »	

Il se fait ainsi que l'augmentation totale pour l'exercice 1899 est de 328,800 francs.

Soit pour les dépenses ordinaires :

Exercice 1898	21,793,610	
Id. 1899	22,137,160	
Une augmentation de		343,550
Et pour les dépenses exceptionnelles		
Exercice 1898	1,044,250	
Id. 1899	1,026,500	
Une diminution de		14,758
Différence en plus pour 1899fr.		328,800

L'augmentation des dépenses ordinaires n'est qu'apparente jusqu'à concurrence d'une somme de 128,000 francs. En effet ces deux dépenses constituent de simples transferts au Budget du Département de la Justice, de crédits inscrits au Budget du Département de l'Agriculture et des Travaux publics pour l'exercice 1899.

Le rapport déposé par l'honorable M. Davignon pour ce dernier département constate que le service de construction et d'entretien des établissements pénitentiaires, des dépôts de mendicité et des établissements ou colonies d'aliénés ne ressortit plus au Département de l'Agriculture et des Travaux publics. Le Gouvernement a décidé de rattacher le service de ces constructions et dépenses d'entretien au Département de la Justice, ainsi qu'il conste d'une lettre adressée par M. le Ministre des Finances, à la date du 13 mai 1899. Il en est résulté la nécessité de deux transferts, l'un de 28,000 francs, l'autre de 100,000 francs, aux articles 45 et 56 du budget.

Pour les dépenses exceptionnelles, il importe de remarquer que le projet du budget amendé comporte à l'article 60 une augmentation de 100,000 francs provenant de ce que le crédit primitivement sollicité pour 1899 est augmenté de la somme restée sans emploi en 1898 (travaux d'agrandissement du dépôt de mendicité et de la maison de refuge de Bruges, 1^{re} et 2^e annuités).

L'article 63 (214,000 francs) représente également des sommes restées sans emploi sur les crédits inscrits aux articles 63 et 64 du budget de 1898. Le libellé de cet article du budget amendé a été modifié par suite d'un nouveau mode de répartition de la somme de 214,000 francs, ainsi qu'il résulte de la déclaration faite par l'honorable Ministre de la Justice, à la séance du 16 juin 1899. Les crédits de 100,000 et de 48,000 francs, prévus pour les travaux d'agrandissement de l'école de bienfaisance de Moll et la construction d'un cellulaire à l'école de Saint-Hubert, ont été respectivement réduits à 70,000 et à 30,000 francs. Les sommes laissées disponibles par ces réductions seront employées à des travaux urgents de désaffectation et de reconstruction pour l'école de bienfaisance de Namur.

*
* *

Les crédits des dépenses ordinaires se subdivisent comme suit :

Administration centrale	fr.	603,200	»
Ordre judiciaire		6,192,660	»
Justice militaire		68,700	»
Frais de justice.		1,514,000	»
Palais de justice		107,000	»
Publications. — Commissions et Jurys		524,000	»
Pensions et secours		38,500	»
Cultes.		5,579,400	»
Etablissements de bienfaisance et d'aliénés. — Ecoles de bienfaisance		4,620,000	»
Prisons		2,754,200	»
Frais de police		60,000	»
Traitements de disponibilité, etc.		75,500	»
	Total. . fr.	22,137,160	»

*
* *

L'ensemble du Budget de la Justice montera à un chiffre encore plus élevé par suite des crédits spéciaux qui devront être sollicités après le vote des lois relatives à l'augmentation des traitements de la magistrature et à la situation des employés et commis des greffes.

L'honorable Ministre de la Justice répondant à une question concernant le sort du projet de loi, dû à l'initiative de l'honorable M. Woeste, et proposant le relèvement des traitements du clergé inférieur, a annoncé que le Gouvernement va déposer tout prochainement les propositions qu'il compte faire à ce sujet. Ces propositions porteront non seulement sur les traitements du clergé, mais aussi sur les pensions des membres du clergé.

*
* *

A la Chambre des Représentants, l'examen du Budget de la Justice a été continuellement interrompu par suite des dispositions du nouveau règlement. Malgré ces circonstances défavorables, la discussion du budget y a été des plus intéressantes et des plus approfondies. Elle a porté sur un très grand nombre de points. Il serait impossible de les analyser tous,

dans les limites du rapport de votre Commission, même de manière succincte.

D'ailleurs plusieurs de ces questions ont déjà été discutées dans des rapports antérieurs ; pour d'autres, plus nouvelles, il y a lieu de remarquer que les modifications précônisées se rattachent à des lois de principe ou à des codes, auxquels il serait peut-être imprudent de toucher sans opérer en même temps une réforme plus générale.

Indépendamment des observations locales, de tout ce qui concerne le personnel de la magistrature et du notariat, la régie du *Moniteur*, etc., et des critiques, qui peuvent être qualifiées de politiques, voici l'énumération des principales matières, sur lesquelles les orateurs de la Chambre des Représentants ont appelé l'attention de l'honorable Ministre de la Justice.

Travail effectué dans les prisons, dans les écoles de bienfaisance et dans les colonies agricoles, au point de vue de la concurrence faite au travail libre et des divers systèmes à adopter.

Régime à appliquer aux détenus politiques.

Réforme du régime pénitentiaire.

Répression des abus de l'agiotage et de la spéculation ; questions se rattachant à l'émission publique des titres, etc.

Protection de l'enfance.

Transmission des actes judiciaires et extrajudiciaires en pays étranger par la voie diplomatique.

Efficacité, en ce qui concerne les biens situés en Belgique, des contrats hypothécaires conclus à l'étranger.

Jurisprudence relative à la contre-passation des effets de commerce en cas de faillite ou de concordat préventif.

Réforme de l'organisation judiciaire. — Institution d'un juge unique pour les affaires correctionnelles introduites sur citation directe.

Tarifification des frais d'analyse considérés comme frais de justice ou comme frais d'analyse administrative.

Réduction des frais de justice, en matière criminelle, notamment en matières d'expertises, d'autopsies, de descentes de justice, etc.

Réduction des frais de justice en matière civile ; simplification de la procédure.

Réduction des frais pour les aliénations des biens des incapables.

Réglementation de la prostitution.

Réforme de l'instruction criminelle.

Recherche des crimes et des délits. Création de commissaires et commissaires adjoints de police judiciaire.

Suppression dans les feuilles de renseignements délivrées par les autorités communales des mentions relatives à la moralité et à la conduite des prévenus.

Faculté laissée aux parquets, dans les cas de peu d'importance, pour décider s'il y a lieu ou non à renvoi.

Réforme du Code pénal. Suppression du minimum des peines.

Suppression de la peine de la surveillance de la police, etc.

Réforme du régime des écoles de bienfaisance de l'État, des dépôts de mendicité, des colonies agricoles et en général de toutes les institutions de bienfaisance de l'État.

Réforme du Code de procédure civile. Suppression du préliminaire de conciliation, etc.

- Réforme du régime hypothécaire.
- Codification des usages commerciaux.
- Codification des usages agricoles.
- Création de tribunaux spéciaux pour les agriculteurs.
- Extension de la compétence des juges de paix en matière civile, en matière commerciale et en matière répressive.
- Réglementation de la profession d'agent de change.
- Revision de la loi relative à la procédure gratuite. — Abus du *pro Deo*. —
- Extension du *pro Deo* à la juridiction gracieuse.
- Mesures à prendre pour empêcher les cessions frauduleuses et fictives de fonds de commerce.
- Réduction du privilège du bailleur en cas de faillite.
- Revision du tarif criminel.

Jamais autant de questions nouvelles soulevées, autant de réformes réclamées. Aussi l'honorable Ministre de la Justice a-t-il été amené à dire qu'il ne pouvait entrevoir à quel moment pourraient être réalisés, même en partie, les desiderata exprimés.

Les demandes et les propositions approfondies formulées par de nombreux membres de la Chambre des Représentants, appartenant à tous les partis, montrent la confiance qu'ils ont dans la hauteur de vues et dans l'esprit d'initiative de l'honorable titulaire du Département de la Justice. Tous ont été unanimes à reconnaître que l'honorable ministre avait déployé une activité des plus remarquables. L'arsenal de nos lois s'est enrichi sous son impulsion dans une proportion importante.

Parmi les lois qui ont été votées récemment et qui émanent de l'initiative du Département de la Justice nous rappellerons :

- La loi accordant la personnification civile aux unions professionnelles ;
- La loi sur les enquêtes en matière sommaire ;
- Le code de procédure pénale militaire, titres I et II ;
- La modification à la loi du 27 novembre 1891 sur la mendicité et le vagabondage ;
- La loi modifiant les droits successoraux des conjoints survivants ;
- La loi introduisant la réhabilitation en matière pénale ;
- La loi étendant la compétence des juges de paix aux contestations relatives aux ventes d'engrais ;
- La loi réglant à titre provisoire les élections pour la formation des tribunaux de commerce ;
- La loi portant modification de l'article 187 du Code d'Instruction criminelle.

Nous devrions y ajouter diverses lois qui sont dues à l'initiative des membres de la législature, mais ont été remaniées par la section de législation.

Signalons encore les deux projets de Loi qui viennent d'être votés par la Chambre et qui ont trait à l'augmentation des traitements de la magistrature et à la situation des employés et commis des greffes.

D'autres projets de Loi, également fort nombreux, attendent depuis longtemps leur tour de discussion.

Parmi ceux qui ont été déposés par le Département de la Justice, nous citerons les projets concernant :

Le fractionnement des cours d'appel et la suppression de l'assistance du ministère public pour le jugement des affaires de milice et de certaines affaires fiscales ;

Les émissions publiques de titres ;

Les modifications aux articles 41 et 49 du code pénal et à l'article 58 du tarif criminel :

Les tribunaux de police ;

Les élections pour la formation des tribunaux de commerce ;

L'abolition de la commission d'huissier ;

L'institution de commissaires, de commissaires adjoints et d'agents de la police judiciaire ;

La modification à la loi sur la contrainte par corps ;

La réglementation des formalités de l'aliénation à titre onéreux et du partage des biens des mineurs et autres incapables ;

L'extension de la compétence des juges de paix ;

La révision du Code civil ;

La révision du Code de procédure pénale.

Pour être complet, il faudrait mentionner aussi les propositions de loi dues à l'initiative de membres de la Chambre et du Sénat !

* * *

La longue énumération de ces projets de Loi, des vœux exprimés par la législature prouve que les réformes se réalisent lentement.

Parfois il est possible de les amener, de les préparer par simple voie administrative.

Plusieurs circulaires lancées récemment par l'honorable Ministre de la Justice ont reçu l'approbation générale. Nous avons en vue les circulaires des 31 mars et 19 mai 1899, du 14 avril 1899 et du 16 mai 1899.

Les deux premières circulaires ont trait à la communication des dossiers aux prévenus, aux parties civiles et à leurs conseils et constituent un premier jalon dans la voie de la réforme de l'instruction préparatoire.

Cette instruction doit-elle rester secrète? Ne convient-il pas, au contraire, qu'elle soit contradictoire?

Question bien importante, digne de fixer sérieusement l'attention de tous ceux qui s'occupent du droit de procédure pénale.

Jadis la législation était bien dure pour les inculpés. Le Code d'instruction criminelle permettait aux juges d'instruction d'arrêter les prévenus et de les garder en prison aussi longtemps qu'il leur plaisait. La mise au secret faisait règle.

Une loi de 1852 a apporté quelques tempéraments à cet état de choses vraiment excessif.

Puis est intervenue la loi de 1874, qui restreignait le droit de mettre les inculpés sous mandat d'arrêt, sauf en cas de circonstances graves et exceptionnelles; cette loi réduisait très considérablement la mise au secret.

Mais l'instruction conservait son ancien caractère : absence de contrôle, absence de contradiction, oubli des tortures morales que doit endurer l'inculpé innocent.

On restait imbu de l'idée qu'il fallait le secret pour découvrir l'auteur d'un crime ou d'un délit, sans songer que le juge d'instruction risquait souvent de s'égarer sur de simples hypothèses, de se lancer sur une fausse piste, perdant ainsi les chances de trouver le vrai coupable, alors que la contradiction, exercée dès le début, aurait pu être un auxiliaire utile et puissant pour la recherche de la vérité.

Le système du secret jure avec notre époque de publicité à outrance.

Peu à peu la lumière s'est faite dans les esprits trop attachés à l'ancienne routine.

S'inspirant de l'esprit de la législation anglaise, la France a admis le principe de l'instruction contradictoire par une loi du 8 décembre 1897.

L'honorable M. Janson a soulevé la question au Sénat, dans la séance du 22 février 1899. L'honorable M. Bara a insisté sur la nécessité de cette réforme dans des termes qui ont produit une grande sensation.

« Il n'est pas possible, disait-il, que la Belgique reste en arrière dans » une question aussi importante, qui touche à l'honneur, à la liberté des » citoyens et même à leur vie, puisque la peine de mort subsiste. »

« L'instruction non contradictoire a de graves inconvénients..... »

« Un des premiers avantages de l'instruction contradictoire, c'est » d'empêcher le renvoi devant les juges criminels. Quand on a pu se » défendre à l'instruction, les ordonnances de renvoi sont beaucoup moins » nombreuses ; c'est une immense satisfaction pour la véritable justice. » Cela suffit pour justifier la réforme. »

« L'instruction préparatoire a d'autres mérites. »

« Tout d'abord l'instruction durerait moins longtemps et les magistrats » pourraient faire autre chose. La vérité éclaterait bien plus vite..... »

« Bien des abus disparaîtraient rien que par le fait de la présence de » l'avocat à l'instruction, faisant les observations nécessaires. »

L'honorable Ministre de la Justice répondit dans la même séance du Sénat, qu'il avait déjà fait former un dossier sur cette question, au Département de la Justice, et qu'avant de se décider il voulait se rendre compte des effets que produirait en France la loi du 8 décembre 1897.

La circulaire du 31 mars 1899 admet le principe de l'utilité de la collaboration de l'avocat dans une enquête criminelle et sauvegarde mieux les droits de la défense. Elle charge les Procureurs généraux de veiller à ce que dans les cas où il y a partie civile en cause ou réquisition de renvoi devant une juridiction autre que le tribunal de police toutes les pièces de la procédure soient mises à la disposition de l'inculpé, de la partie civile et de leurs conseils, trois jours au moins avant celui où le rapport sera fait.

Cette circulaire a soulevé au début d'assez vives critiques. Certains magistrats l'ont même taxée d'illégale en ce qu'elle violait le principe du secret de l'instruction préparatoire et ont en conséquence refusé de se soumettre à ses prescriptions.

Il fallut qu'une seconde circulaire, en date du 19 mai 1889, vînt préciser la portée de la circulaire précédente et en établir l'absolue légalité.

Le secret de l'instruction préparatoire ne figure pas dans le système du Code d'instruction criminelle, comme un principe auquel il ne peut être dérogé sous peine de porter atteinte à la loi. Aucune défense n'est faite de communiquer les pièces de la procédure ; le législateur a laissé au

Juge la faculté de faire cette communication ; dès lors le caractère de légalité de la circulaire ne pouvait faire doute.

Si des juges d'instruction avaient persisté à refuser de s'y conformer, l'article 64 du Code d'Instruction criminelle, qui ordonne la communication des dossiers au parquet à fins de réquisition, aurait pu être invoqué pour obtenir satisfaction par la voie du ministère public, mais il paraît que toute opposition a pris fin.

L'initiative de l'honorable Ministre de la Justice, après avoir été bien accueillie par la presque unanimité du monde judiciaire, a été vivement approuvée par la Chambre des Représentants. Elle le sera sans doute aussi par le Sénat.

*
* *

La circulaire du 14 avril 1899 indique les règles à suivre en cas d'autopsie. Lors de la catastrophe de Forest, des abus avaient été signalés à ce propos par l'honorable M. Journez, à la Chambre des Représentants, au Sénat, par les honorables MM. Paternoster et Ectors. L'honorable Ministre de la Justice s'était engagé à demander des explications aux autorités judiciaires. L'examen qu'il fit de la question l'amena à prescrire les règles à observer : éviter des autopsies absolument inutiles, alors que la cause de la mort est manifeste pour tous ; diminuer autant que possible les frais ; obligation pour le magistrat instructeur de conserver dans tous les cas la direction de l'information et de ne pas abandonner celle-ci à l'appréciation des hommes de l'art par des instructions verbales, ni trop générales, le magistrat suivant lui-même toutes les opérations.

Il ne peut être question d'enlever aux hommes de l'art toute initiative en cette matière, mais il importe d'empêcher le retour des divers abus qui ont été signalés.

*
* *

Une dernière circulaire du 16 mai 1899 concerne la communication des dossiers aux experts.

L'attention du Département de la Justice avait été attirée sur ce point par l'augmentation constante des vacations réclamées.

Le Code d'instruction criminelle n'interdit pas de communiquer aux experts les dossiers de la procédure, mais cette communication doit se faire avec grande réserve, uniquement dans le but de permettre aux experts de se prononcer sur les points bien précisés qui leur sont soumis et, sauf les cas de nécessité absolue, par simples extraits.

Le résultat des communications de dossiers a été parfois que les experts se sont laissé entraîner par les données de la prévention, au lieu de se borner à s'appuyer sur les données de leur art avec l'impartialité absolue qui doit être leur seul guide.

Le fait s'est produit dans des examens d'écritures arguées de faux aussi bien que dans d'autres espèces.

Si la communication des dossiers est jugée indispensable par les juges d'instruction, il faut encore qu'elle soit réduite aux limites strictement nécessaires.

Cette circulaire a, de même que les précédentes, recueilli l'approbation générale.

* * *

Un membre de la Commission a appelé l'attention du Sénat sur la situation faite à certains greffiers adjoints des cours d'appel entrés dans la carrière antérieurement à la loi du 18 juin 1869 et non pourvus d'un diplôme de docteur en droit.

Lors de la discussion du Budget de la Justice pour l'exercice 1897, l'honorable M. Bara, auteur de la loi de 1869, a déclaré que ces greffiers adjoints, mis dans l'impossibilité de parvenir à une situation plus élevée, étaient victimes d'une véritable erreur, d'un oubli.

Ce point rentre dans la discussion du Projet de Loi sur l'augmentation des traitements de la magistrature plutôt que dans celle du Budget de la Justice.

Un autre membre de la Commission a demandé des renseignements au sujet de la statistique de l'Administration de la Justice. A son avis, les statistiques fournies peuvent satisfaire la curiosité, mais non servir inutilement à l'étude du droit. Il voudrait que le bureau de la statistique fût réorganisé et préconisait l'idée d'envoyer à l'étranger, spécialement en Allemagne, un fonctionnaire capable, afin d'étudier les modes suivis pour obtenir des renseignements qui pussent servir à l'étude du Droit et à la préparation des lois.

* * *

Un amendement des honorables MM. Jeanne et Smeets demandant de majorer de 100,000 francs le crédit prévu à l'article 42, pour donner des secours aux indigents victimes de l'ankylostomiasie, a été rejeté par 49 voix contre 27 et 1 abstention.

Le Budget de la Justice a été adopté à la séance du 21 juin 1899, par 58 membres de la Chambre des Représentants; 49 ont voté contre; un membre s'est abstenu.

La Commission de la Justice a l'honneur de vous en proposer l'adoption.

Le Rapporteur,
ALFRED CLAEYS BOUÚAERT.

Le Président,
JULES LAMMENS.