
SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 28 JUILLET 1911.

**Rapport de la Commission de la Justice, chargée
d'examiner le Projet de Loi étendant la compé-
tence des juges de paix.**

(Voir les n^{os} 181, 217, 223, 238, 247, session de 1910-1911, de la Chambre
des Représentants ; — 101, même session, du Sénat.)

Présents : MM. ÉMILE DUPONT, Président-Rapporteur ; DEVOLDER, Vice-
Président ; BRAUN, DE BECKER REMY, DUBOST, le Comte GOBLET
D'ALVIELLA, MAGNETTE, le Baron ORBAN DE XIVRY, VAN VRECKEM et
WIENER.

MESSIEURS,

Le Projet de Loi déposé par M. le Ministre de la Justice, le 27 juin der-
nier, répond à un vœu exprimé depuis longtemps.

Il a pour objet d'étendre, dans un double but, la compétence des juges
de paix : réduire les frais de justice et diminuer l'encombrement des rôles
des tribunaux de première instance.

Sous sa forme primitive, le Projet fixait à 300 francs inclusivement
l'importance des affaires civiles sur lesquelles le juge de paix peut, d'une
manière générale, statuer en dernier ressort ; il étendait jusqu'à 600 francs
la limite de leur compétence en premier ressort.

Il proposait, en outre, l'insertion dans la loi du 25 mars 1876 de deux
articles nouveaux 3ter et 3bis. Il autorisait ainsi les juges de paix à statuer,
en *premier ressort*, sur les demandes de pension alimentaire n'excédant
pas en totalité 600 francs par an entre parents et alliés en ligne directe
(Art. 205, remplacé par la loi du 20 novembre 1896, art. 2, 206, 207 du
Code civil).

Il leur accordait le droit d'habiliter la femme mariée à ester en justice
devant leur tribunal, en cas de refus ou d'abstention de son mari, entendu
ou dûment appelé par la voie d'un simple avertissement. Il introduisait
dans le Code rural l'extension de compétence proposée (Art. 8 et 21 de la
loi du 7 octobre 1886).

Le Projet créait enfin à Bruxelles une justice de paix supplémentaire
dont le titulaire serait chargé exclusivement d'assurer le service du tribu-
nal de police pour la capitale entière.

La Chambre des Représentants a renvoyé à une Commission spéciale, présidée par M. Janson, l'examen de ces diverses dispositions. Elles ont fait l'objet d'un rapport de M. Wauwermans.

Cette Commission, par 4 voix contre 1, en a proposé l'adoption, en y apportant toutefois plusieurs modifications de forme et de fond.

« Certains membres, nous dit le Rapporteur, ont exprimé des hésitations sur le point de savoir s'il fallait entrer dans cette voie des revisions partielles. »

Mais « la majorité de la Commission a estimé que le Projet constituait un incontestable progrès, et qu'il était de nature à apporter aux justiciables de très appréciables avantages et un réel soulagement. »

Tel a été également l'avis de votre Commission de la Justice, avec cette réserve toutefois que la réforme ainsi commencée devra être poursuivie et complétée sans trop de retard.

La Commission spéciale de la Chambre s'est ralliée à l'extension à 300 francs de la compétence générale des juges de paix en dernier ressort. C'est la disposition de la loi française du 6 juillet 1905.

Déjà M. Allard, dans son rapport, annexé au projet de la loi du 25 mars 1876, avait proposé cette augmentation de compétence. Elle ne fut admise, alors, ni par la Commission parlementaire de la Chambre, ni par la Chambre elle-même.

La Commission spéciale présidée par M. Janson a apporté au Projet de M. le Ministre de la Justice certains amendements :

1° Ce n'est pas à la suite de l'article 3 de la loi du 25 mars 1876 que doit être intercalé l'article nouveau relatif à l'extension de la compétence des juges de paix aux demandes de pension alimentaire inférieures, en totalité, à 600 francs. L'article 3 s'occupe, en effet, des litiges sur lesquels le juge de paix statue, *quel qu'en soit le montant.*

La Commission a placé la disposition nouvelle à la suite de l'article 2 de la loi du 25 mars 1876, qui règle la compétence générale et limitée des juges de paix, et avant l'article 3 de la dite loi.

2° Elle a signalé certains doutes que fait naître le Projet en ce qui concerne l'application de l'article 27 de la loi du 25 mars 1876, relatif aux pensions alimentaires.

Cet article ne parle que du cas où le titre de la pension alimentaire est contesté, et décide que, dans ce cas, « la valeur du litige est déterminée par le capital exprimé au titre et, à défaut, en multipliant l'annuité par dix, s'il s'agit d'une pension alimentaire. »

Sous l'empire de la loi du 25 mars 1876, le demandeur qui réclame une pension alimentaire ne peut évaluer le litige. L'importance de celui-ci est fixée à forfait par une simple multiplication du chiffre réclamé par dix.

Exemple : La demande d'une pension de 31 francs par an dépasse aujourd'hui la compétence des juges de paix en premier ressort : au delà de 10 francs, l'appel est de droit.

Quant aux réclamations des arrérages d'une pension non contestée, elles sont réglées par l'article 21 de la loi de 1876 d'après le chiffre de la demande. Au delà de 300 francs, le juge de paix est incompétent (Art. 2 de la loi de 1876).

La jurisprudence a décidé depuis longtemps, malgré deux arrêts de la Cour de Gand, du 11 juin 1884 et du 14 avril 1885, dont la doctrine est aujourd'hui abandonnée, que l'article 27 s'applique également au cas où il n'y a pas de *document*, servant de *titre*, et où l'on se borne à invoquer les articles 205, 206 et 207 du Code civil.

D'après le Projet de la Commission, la compétence spéciale du juge de paix est, en ce qui concerne les demandes de pension, désormais fixée par le chiffre de la demande et non par les articles 2 et 27 de la loi de 1876.

Il sera compétent en premier ressort du moment où la demande ne dépasse pas 600 francs, sans recourir à l'article 27; mais quant à *l'appel*, l'article 27 continuera à recevoir son application; la compétence en dernier ressort du juge de paix est ainsi limitée dans le système de la Commission à 300 francs, calculés sur la base de l'article 27 en multipliant par 10 l'annuité réclamée, soit donc à 30 francs d'arrérages annuels. Ce chiffre de 300 francs a été ultérieurement remplacé par celui de cent francs.

La Commission interprète les mots « EN TOTALITÉ » de l'article 3 du Projet du Gouvernement: c'est la somme entière, réclamée même quand il y a plusieurs défendeurs, et non celle qui est demandée à chacun d'eux. L'observation est importante, en présence des diverses décisions de la jurisprudence sur ce point.

Le Rapporteur adopte purement et simplement le texte proposé par le Gouvernement en ce qui concerne l'autorisation de la femme mariée, et justifie entièrement cette réforme.

Enfin, la Commission propose un ensemble de dispositions inspirées par les lois françaises du 12 juillet 1905 et du 13 juillet 1907, et relatives aux saisies lorsque les causes de la saisie ne dépassent pas les limites de la compétence du juge de paix.

*
* * *

Le Gouvernement se rallia aux amendements de la Commission, à part quelques modifications de forme.

Il inséra dans la loi, conformément au système de la Commission, un article spécial, appliquant l'article 27 de la loi du 25 mars 1876, pour le règlement du droit d'appel en matière de demandes de pensions alimentaires.

Il adopta les propositions de la Commission en ce qui concerne les saisies, en complétant et en rectifiant quelque peu les textes.

Les saisies-gageries furent ainsi supprimées, d'abord, dans l'article 3 de la loi du 25 mars 1876.

Elles furent comprises dans les dispositions nouvelles relatives à toutes les saisies.

Mais elles ne tardèrent pas à rentrer dans l'article 3 de la loi de 1876.

(1) V. *Bruxelles*, 25 mai 1887 (*Pasicrisie*, 2,310).

De Paepe, t. 1, page 247;

Gand, 25 juillet 1901 et 6 mars 1890;

Pandectes belges, v° *Pension alimentaire*, n° 280 à 283, et v° *Aliments*, *ibidem*;

Bontemps, t. 1, pages 95 et 109, n° 2 et 11, sous l'article 27.

Les articles 6 et 7 de la loi du 25 mars 1876 furent remaniés : l'article 6, pour le mettre en rapport avec les articles nouveaux relatifs aux saisies ; et l'article 7, pour y remplacer le chiffre de 300 francs par la nouvelle limite de 600 francs, adoptée pour la compétence en premier ressort des juges de paix.

L'article relatif à la création de la justice de paix supplémentaire de Bruxelles fut modifié par l'insertion du mot *exclusivement*, afin d'indiquer clairement que la compétence du juge nouveau ne serait pas étendue en dehors des affaires répressives.

*
* *

Des amendements nombreux furent présentés : 1°) par M. Theodor, pour appliquer aux appels des jugements des juges de paix la même procédure que celle suivie en première instance (art. 9, loi du 25 mars 1876) ; 2°) par M. Mechelynck, en ce qui concerne l'autorisation de plaider de la femme mariée ; 3°) par M. Royer, pour accorder dans tous les cas le droit d'appel aux parties, sans limitation de chiffre, et pour autoriser les tribunaux de première instance à mettre, à charge de l'Etat, les frais des appels des jugements rendus en premier ressort par les juges de paix, sauf à condamner l'appelant, en cas de fol appel, à une amende au profit de l'Etat et à des dominages-intérêts au profit de la partie intimée.

MM. Royer et Rens proposèrent également de soumettre exclusivement au juge de paix du domicile du défendeur, malgré toute stipulation contraire, les actions en paiement des primes d'assurances et des acomptes échus sur le prix des marchandises vendues à crédit ; 4°) par M. Rosseeuw, pour organiser complètement la procédure des saisies-arrêts devant les juges de paix et étendre leur compétence aux demandes de pensions alimentaires entre époux *simplement séparés de fait* (Art. 212 et 214 C.c.) ; 5°) par M. Van Der Linden, en ce qui concerne l'organisation des saisies ; 6°) par MM. Monville et consorts, en faveur de l'augmentation des traitements des greffiers des justices de paix de 4^e classe, portés ainsi à 2.800 francs ; 7°) par les mêmes Députés, relativement aux enquêtes, à la communication des noms des témoins et à leur convocation par le juge de paix.

*
* *

C'est dans ces conditions que la Chambre des Représentants procéda, après une assez longue discussion, à un premier vote sur le Projet modifié par le Gouvernement, d'accord avec la Commission spéciale, et sur les divers amendements.

L'honorable Ministre de la Justice opposa avec succès la question préalable aux amendements de MM. Royer, Mechelynck et Theodor. Un appel nominal eut lieu sur l'amendement relatif aux primes d'assurance. Il fut rejeté par 64 voix contre 47 et une abstention.

Le Ministre se rallia, en partie et sauf rédaction, à un des amendements de M. Rosseeuw, sous-amendé par M. Meysmans, relatif aux pensions alimentaires entre époux non séparés et non divorcés.

Il renonça à l'extension à 300 francs de la compétence en dernier ressort des juges de paix. M. Wauwermans fit cependant observer que la demande d'une pension alimentaire de plus de 10 francs est ainsi soumise à l'appel en vertu de l'article 27 de la loi de 1876.

M. Nolf avait proposé d'admettre la compétence des juges de paix pour certaines demandes alimentaires des enfants naturels régies spécialement par la loi nouvelle sur la recherche de la paternité du 6 avril 1908 ; mais il se vit également opposer la question préalable par M. le Ministre de la Justice, sauf examen ultérieur. Le Ministre fit remarquer avec raison que l'intervention du Ministère public et du tribunal de première instance est nécessaire dans ces affaires délicates, qui concernent des enfants naturels non reconnus.

Enfin, la Chambre décida, d'accord avec le Gouvernement, de disjoindre les divers amendements relatifs aux saisies-arrêts, y compris ceux proposés par la Commission et par le Gouvernement lui-même.

Le Projet de Loi se trouva ainsi considérablement réduit. Les diverses questions soulevées pour étendre ou pour améliorer la loi furent écartées. La proposition du Gouvernement de porter à 300 francs la compétence générale, en dernier ressort, des juges de paix, ne fut pas plus heureuse et disparut également.

*
* *

Une grande partie de l'assemblée, au moment où la discussion sortait de plus en plus du cadre primitif du Projet, avait demandé le renvoi de celui-ci à la Commission spéciale. M. Janson, président de cette Commission, s'engagea même, si le renvoi était admis, à soumettre au début de la session prochaine à un nouvel examen approfondi la loi et les divers amendements.

Tout le monde était du reste d'accord sur la réforme de l'article premier et se déclarait prêt à la voter. La proposition de M. Janson fut rejetée ; mais on dut bientôt reconnaître que, à cette époque tardive de la session, il était impossible d'examiner avec fruit les diverses améliorations dont le projet était susceptible. Répondant à certains reproches, le Rapporteur fit observer que *« la Commission n'avait pas cherché à faire l'œuvre étendue que l'on voulait réaliser par les amendements proposés. Elle a cherché seulement à porter remède à certains cas intéressants... Nous avons voulu aller au plus pressé par une réforme limitée. »*

C'est à cette réforme limitée que la Chambre, d'accord avec le Gouvernement, décida de réduire l'intervention législative, tout en réservant l'étude des autres réformes proposées pour un moment plus opportun. Ainsi fut réalisé le vœu exprimé par M. Tibbaut, qui avait demandé, *« que l'on ne compliquât pas la discussion, et que l'on réservât tout ce qui est en dehors du Projet déposé par le Ministre de la Justice. »*

*
* *

Par des textes distribués au moment du second vote, le Gouvernement soumit à la Chambre une rédaction nouvelle de l'amendement Rosseeuw-Meymans, relatif aux pensions alimentaires entre époux.

Il réintroduisit en outre dans l'article 3 de la loi du 25 mars 1876 « les demandes en validité et en mainlevée de saisie-gagerie » que la Chambre avait supprimées au premier vote, alors que l'on voulait donner aux juges de paix une compétence beaucoup plus large en matière de saisies. Après la disjonction des amendements portant sur ces diverses saisies, on avait négligé de rétablir le texte actuel de l'article 3 de la loi de 1876.

* * *

Lors du second vote, le Ministre de la Justice s'est expliqué sur deux questions posées par M. De Bue.

La première est relative à la combinaison des articles 1 et 2 de la loi du 25 mars 1876.

Les juges de paix sont compétents en premier ressort, d'après l'article 3, quel que soit le chiffre de la demande, quand celle-ci porte sur le paiement de loyers ou de fermages, pourvu que le prix annuel de la location n'excède pas 300 (aujourd'hui 600) francs.

On s'est demandé si cette disposition est restrictive de l'article 2 de la loi de 1876 et si la demande d'un fermage ou d'un loyer de moins de 300 francs (aujourd'hui 600) doit être portée devant le tribunal civil quand la location annuelle est supérieure à 300 (600) francs.

La jurisprudence s'est, en général, prononcée pour la négative, qui est aussi enseignée par Bontemps (t. I, pp. 170-188) et Bormans (t. I, p. 83 et ss.)

Un arrêt de la Cour de Gand du 5 février 1887 et plusieurs jugements se sont cependant prononcés en sens contraire (Voir *Tribunal de Bruxelles*, 23 février 1883, approuvé très énergiquement par Beltjens, n^{os} 15 et 16 du Commentaire de l'article 3 de la loi du 25 mars 1876).

Le Ministre de la Justice, interpellé par M. De Bue, s'est prononcé pour la première opinion, défendue par Bontemps et Bormans. C'est, en effet, à notre sens, l'opinion la plus conforme à l'intention du législateur.

Mais il eût été préférable de la sanctionner par un texte formel. La Cour de cassation a, en effet, décidé que des explications de ce genre sont impuissantes pour interpréter une loi d'une manière définitive et obligatoire pour les tribunaux. L'interprétation par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif.

La seconde question de M. De Bue visait l'autorisation de la femme mariée et le cas où le mari est absent ou interdit (Art. 803 et 804).

Le Ministre a répondu, avec raison, et cette fois, conformément au texte de la loi nouvelle, que celle-ci ne s'appliquait pas à ces deux cas.

* * *

La création d'une justice de paix supplémentaire à Bruxelles, avec attribution *exclusive* de juridiction pour les affaires répressives, a été critiquée avec force par M. Monville. Il a fait remarquer, non sans raison, que cette disposition déroge aux principes généraux de notre organisation judiciaire et qu'elle fait naître l'idée d'une juridiction d'exception. Il contesta la nécessité de la mesure et préconisa la création d'une justice de paix supplémentaire de préférence à cette institution nouvelle. M. le Ministre

lui répondit que cette création aurait pour effet d'assurer la régularité du service et d'unifier la jurisprudence. Il justifia par diverses considérations de fait la proposition du Gouvernement qui fut admise par la Chambre.

*
* *

Le projet de loi fut adopté le 19 juillet 1911 par 97 voix contre une et 48 abstentions.

Les membres qui se sont abstenus ont motivé leur vote en disant que, favorables à la disposition de l'article 1^{er}, extensif de la compétence des juges de paix, ils n'avaient pu donner leur approbation à un projet voté à la hâte, à la fin d'une session et sans maturité suffisante dans le travail préparatoire et dans la discussion d'une loi de cette importance.

*
* *

Nous avons tenu à mettre sous les yeux du Sénat un résumé aussi complet que possible des travaux préparatoires du Projet de Loi.

Il y a lieu de le compléter, en constatant que le texte définitivement adopté n'ajoute presque rien à la proposition primitive du Gouvernement. Il la réduit même par le maintien de la compétence en dernier ressort à la somme de 400 francs, au lieu des 300 francs qui figuraient dans le Projet, et par la suppression des dispositions relatives au Code rural.

La Chambre a écarté tous les amendements de quelque importance et n'a laissé subsister que : 1° l'extension à 600 francs de la compétence générale, en premier ressort, des juges de paix ; 2° une compétence spéciale en matière de pensions alimentaires ; 3° le droit pour le juge de paix d'autoriser la femme mariée en cas de refus ou d'abstention du mari et 4° la création d'une justice de paix supplémentaire à Bruxelles.

Le texte adopté renvoie erronément à l'article 205 du Code civil. Cet article est abrogé et remplacé par l'article 2 de la loi du 20 novembre 1896. Cette loi a reproduit complètement le principe de l'article 205. Elle accorde, en outre, au conjoint survivant séparé de corps, le droit de réclamer une pension alimentaire à la succession du prédécédé lorsqu'il n'y a pas d'enfants issus du mariage, et que le demandeur se trouve dans le besoin au moment du décès de son conjoint. Le texte soumis au Sénat vise également les articles 212 et 214 du Code civil, si les demandes de pension ne sont pas connexes à une instance en divorce ou en séparation de corps.

Chaque époux, tant que dure le mariage, a droit, en principe, à des aliments contre son conjoint, quand les autres conditions légales de cette demande se rencontrent dans l'espèce. Ce droit existe notamment, sans distinction, entre époux séparés de corps. L'époux innocent, après le divorce prononcé, peut aussi exercer ce droit. Enfin, la jurisprudence admet que la femme peut réclamer une pension alimentaire quand le mari l'a abandonnée et refuse de la recevoir au domicile conjugal, ou bien ne consent à la recevoir que dans des conditions contraires à sa dignité d'épouse.

La loi nouvelle sera applicable dans tous les cas où la jurisprudence accorde l'action alimentaire entre époux.

La compétence du juge de paix n'est exclue que lorsque la demande est connexe à une instance en séparation de corps ou en divorce (Art. 268 et 301 C. c.).

Les enfants naturels légalement reconnus peuvent également avoir recours à la juridiction nouvelle. Mais les dispositions de la loi spéciale du 6 avril 1908 sur la recherche de la paternité et relatives aux enfants naturels non reconnus continueront à être suivies; la proposition de M. Nolf n'a pas été maintenue par son auteur, en présence de l'opposition du Gouvernement: d'autres motifs d'ordre public interviennent ici et exigent une procédure particulière.

On sait que le Code civil a oublié d'inscrire expressément aux articles 205 et suivants le droit des enfants naturels reconnus aux aliments.

La jurisprudence a, depuis un siècle, comblé cette lacune. En renvoyant, d'une manière générale, aux dispositions relatives à l'obligation alimentaire, la loi actuelle sur la compétence doit s'appliquer nécessairement aux enfants naturels légalement reconnus.

Nous estimons même que le droit de l'enfant naturel reconnu, consacré par l'article 337 nouveau du Code civil, révisé par la loi du 6 avril 1908, sera également régi par la loi nouvelle au point de vue de la compétence du juge de paix.

Il semble enfin que le maintien à 400 francs du chiffre du dernier ressort rend inutile l'alinéa 2 de l'article 7 du Projet.

Cette disposition était nécessaire si la compétence du juge de paix *en dernier ressort* avait été portée à 300 francs. Cette compétence n'étant pas modifiée à ce point de vue par la loi nouvelle, la disposition paraît devoir rester sans application.

* * *

Il ne peut être assurément question pour le Sénat de compléter *en ce moment* le Projet de Loi et de discuter les nombreuses propositions qui s'y rattachent.

Faut-il, dès lors, ajourner tout le Projet à la session prochaine? Faut-il, comme le proposait M. Janson, substituer une réforme plus complète à la réforme partielle réalisée par le Projet?

Faut-il, du moins, d'après l'avis de M. Tibbaut, adopter provisoirement le projet du Gouvernement voté par la Chambre et réserver pour la session prochaine l'examen de tout le reste?

C'est ce que le Sénat aura à décider.

Disons cependant que l'élaboration d'un projet nouveau supplémentaire et l'étude de ces questions nombreuses et délicates entraîneraient un assez long retard.

Le texte adopté par le Sénat devrait être ensuite discuté par la Chambre. Or, la prochaine session sera courte, et probablement absorbée par des discussions politiques d'une haute importance.

La réforme partielle que consacre le Projet en matière de compétence et qui a été accueillie avec faveur, sera peut-être indéfiniment ajournée et compromise ; en désirant le mieux on aura sacrifié le bien.

Votre Commission a été d'avis qu'il est préférable d'adopter aujourd'hui le Projet, malgré certaines imperfections que nous avons signalées. Votre Commission émet en même temps le vœu que le Gouvernement continue l'examen attentif des questions qui se rattachent à l'extension de la compétence des juges de paix et aux divers amendements proposés.

Nous croyons que M. le Ministre de la Justice est tout disposé à soumettre à la Législature, dans un avenir prochain, le résultat de ses études et de ses travaux.

C'est en réalité la pensée même du Ministre. Il s'est déclaré sympathique, en principe, à plusieurs des amendements présentés, notamment à l'amendement de M. Royer relatif aux primes d'assurances. Il a lui-même rédigé, puis retiré provisoirement, des amendements relatifs aux saisies. Il a voulu assurer le succès immédiat de ce qu'il a appelé une réforme modeste, désirée par tout le monde, en proposant la disjonction de tout le reste. La Commission compte qu'il achèvera son œuvre en déposant un projet qui complétera la loi actuelle et en revisera le texte.

Déterminée par les considérations qui précèdent, votre Commission vous propose unanimement l'adoption du Projet de Loi.

Le Président-Rapporteur,
EMILE DUPONT.