

(¹)

(N° 58.)

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 3 AVRIL 1894.

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 1894.

(Voir les n°s 117 IV, session de 1892-1893; 6 IV, 14, 103, 114 et 115, session de 1893-1894, de la Chambre des Représentants; 57, session de 1893-1894, du Sénat.)

Présents : MM. LAMMENS, Président; DE BROUCKERE, AUDENT, LIMPENS, le Baron ORBAN DE XIVRY, VAN VRECKEM et COOREMAN, Rapporteur.

MESSIEURS,

Le Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1894 a été voté par la Chambre des Représentants, en sa séance du 21 mars, au chiffre total de 19,147,647 francs. Ce total, comparé à celui du Budget de l'exercice 1893, présente une augmentation de 461,747 francs, qui se décompose comme suit :

	Augmentation.	Diminution.
Article 8 fr.	1,950	
— 10	19,650	
— 11	4,000	
— 12	6,100	
— 16		1,750
— 19		2,200
— 32	40,000	
— 41	247,500	
— 45	58,000	
— 46	46,447	
— 47	4,000	
— 48 (nouveau)	5,000	
— 49		7,000
— 51	800	
— 53	17,750	
— 55	18,000	
— 56	3,500	
	Fr. 472,697	10,950
Augmentation . . . fr.	<u>461,747</u>	

En résumé, les augmentations portent sur :

Les traitements du personnel des cours et tribunaux (art. 8, 10, 11 et 12) ;

Le crédit afférent aux traitements du clergé inférieur du culte catholique (art. 32) ;

Les frais de la bienfaisance (art. 41, 45, 46, 47 et 48 nouveau) ;

Les frais relatifs aux prisons (art. 51, 53, 55 et 56).

Ces augmentations sont parfaitement justifiées.

Les majorations de crédit en faveur du personnel de l'ordre judiciaire résultent, à peu près pour la totalité, de la création d'emplois reconnus indispensables, notamment au greffe des tribunaux de commerce d'Anvers et de Bruxelles.

Il appartiendra à la prochaine Législature d'étudier de près et de résoudre au mieux de l'intérêt général, selon les exigences de la meilleure administration de la justice et du prestige de la magistrature, la question de l'augmentation des traitements des magistrats et les questions qui s'y rattachent, notamment la grave question du juge unique à tous les degrés.

La situation des diverses catégories d'auxiliaires de la justice, greffiers, huissiers, commis de parquet, et autres, devra aussi faire l'objet d'une bienveillante sollicitude.

L'augmentation du crédit porté au Budget pour les traitements du clergé inférieur suffira à peine à pourvoir aux besoins les plus impérieux.

L'honorable M. Le Jeune a justifié en quelques mots saisissants le principe de cette augmentation, dans la séance de la Chambre des Représentants du 14 mars :

« Il faudrait être aveugle, a-t-il dit, pour ne pas voir, aujourd'hui, s'étalant au grand jour, les conséquences que l'affaiblissement du sentiment religieux produit fatalement. Pour ne parler que des choses qui rentrent dans le cercle de mes occupations de chaque jour, est-il un criminaliste, à quelque école qu'il appartienne, qui ne range pas au premier rang des causes de l'accroissement de la criminalité le travail de destruction qui s'est attaqué aux croyances religieuses? Il y a, en ce moment, une indéniable recrudescence de besoins religieux. »

On ne pourrait mieux dire. Le Budget de la Justice s'étend à des choses bien douloureuses ; le crime, le vice, la dégradation, la misère, viennent y prélever leur tribut. Sous la puissante impulsion du criminaliste éminent qui vient de quitter la direction du département, la lutte contre ces fléaux a pris un élan magnifique ; l'effort qui se fait est gigantesque et les résultats obtenus ou entrevus ne sont pas pour décourager une généreuse persévérance. Mais assurément rien de fort ni de durable ne s'accomplira sans les salutaires influences de l'action religieuse. Surtout rien ne réussira à opposer au mal la vertu du remède préventif, si cette action ne trouve à s'exercer librement et largement au sein des couches les plus profondes de la société contemporaine. C'est le rôle sublime du prêtre d'apporter aux déshérités de la terre la paix de l'âme, qui leur manque plus encore que le pain du corps, et de les réconcilier avec la société en les réconciliant avec Dieu. Le crédit à allouer aux ministres de la religion est donc de ceux qu'un parlement avisé ne marchandera jamais.

Au chapitre de la bienfaisance, une partie de l'augmentation est due à l'ouverture de l'École de bienfaisance à Moll, et comprend les traitements du personnel, le loyer, et les autres dépenses qu'entraînera l'organisation de cet établissement.

Un crédit nouveau de 5,000 francs est destiné à couvrir les dépenses ordinaires de la Commission royale des patronages et de la protection de l'enfance.

D'autre part, ainsi que le constate l'exposé général des budgets amendés pour l'exercice 1894, « l'augmentation est en grande partie destinée à couvrir des dépenses qui étaient naguère à la charge des communes. En 1886, ces dépenses s'élevaient pour celles-ci à 4,850,000 francs, et elles s'élèveraient aujourd'hui à 5,475,000 francs. »

On sait qu'une partie de ces mêmes dépenses a été mise à la charge des provinces par les lois du 27 novembre 1891 relatives à l'assistance publique et à la répression du vagabondage. Or, les conseils provinciaux estiment, non sans raison, que les charges qui leur ont été imposées de ce chef sont trop onéreuses. Ils préconisent pour leur soulagement la création d'un fonds provincial et le dégrèvement de certaines dépenses d'intérêt général qui leur incombent actuellement. Nous ne pouvons qu'exprimer le regret de devoir laisser aux Chambres futures le soin de faire droit aux justes observations des Conseils provinciaux.

Enfin, l'augmentation du crédit pour les prisons est nécessaire pour assurer les traitements de plusieurs emplois à créer, et pour couvrir les dépenses qu'entraîne l'extension de l'œuvre du patronage des condamnés libérés.

Des économies d'une certaine importance pourront être réalisées sur plusieurs articles du budget de la justice par l'application la plus large du principe tendant à affecter, directement et sans circuit, aux besoins des établissements pénitentiaires et charitables de l'État, les produits de ces mêmes établissements. Depuis que le problème du travail dans les prisons a été posé au parlement, des progrès considérables ont été accomplis. Nul doute que l'honorable ministre de la justice ne prenne à cœur d'étendre et de généraliser avec une sage sollicitude les règles adoptées par son prédécesseur, de manière à sauvegarder et concilier au mieux les graves intérêts sociaux et les légitimes intérêts particuliers engagés dans la question.

Il a été maintes fois répété que la Législature actuelle, issue du corps électoral censitaire, n'a plus guère qualité pour trancher les questions de capitale importance qui, en grand nombre, attendent leur solution depuis un temps plus ou moins long. Ceux mêmes qui n'admettent pas cette incompétence de la Législature en fonctions doivent bien s'incliner devant la pénurie de temps.

Votre Commission de la Justice, appelée — au mois d'avril — à l'examen du Budget de l'exercice en cours, aurait donc fait œuvre vaine si elle s'était attardée à discuter des questions qui, à coup sûr, ne seront plus abordées par la Législature pendant la présente session.

Mais, s'il eût été inopportun de se livrer à l'étude approfondie de pareilles questions, il ne paraîtra sans doute pas inutile de fixer l'attention sur le caractère d'urgence de la plupart des nombreux projets de loi dont la Législature est saisie.

Rien que parmi les projets qui seront soumis un jour à l'examen de votre Commission de la Justice, combien n'en trouvons-nous pas dont l'urgence et l'importance réclament de concert toute la sollicitude et toute la diligence du législateur?

Au nombre des projets dont les rapports sont faits, nous citerons en première ligne celui sur la protection de l'enfance. « Dans le pays entier, dit l'Exposé des motifs, mais surtout dans les villes d'une certaine importance, dans les centres industriels et commerciaux, il existe un certain nombre d'enfants matériellement ou moralement abandonnés, victimes des plus détestables exemples et du milieu mauvais où leur naissance les a jetés. C'est parmi ces enfants, livrés à la corruption dès le premier âge et par ceux-là mêmes à qui la nature et la loi confèrent la mission de leur éducation, que se recrute l'armée du vagabondage, de la prostitution et du crime.

» En les abandonnant à toutes les influences pervertissantes qui les entourent, la société se rendrait complice du mal qu'ils commettent presque fatalement. En les soustrayant, au contraire, à cette atmosphère malsaine, elle peut espérer, dans une certaine mesure, développer les bons instincts naturels et réformer les mauvais instincts qui ne sont pas absolument indomptables. A des conditions de vie anormales et corruptrices, elle doit essayer de substituer, autant que possible, un milieu social favorable et bienfaisant.

» Le Projet de Loi propose l'adoption de trois séries de mesures qui semblent pouvoir aider à atteindre ce but. »

Dans un autre ordre d'idées se présente la proposition de loi ayant pour but des modifications au régime successoral des petits héritages. La Chambre des Représentants avait, dès le mois de mai 1892, inscrit cette proposition en tête de son ordre du jour; la dissolution des Chambres législatives eut lieu peu de temps après et la proposition de l'honorable Baron van der Bruggen attend toujours son tour de rôle.

Or, comme le constate en très bons termes cet honorable député dans les développements de sa proposition : « La formation et la conservation des petits patrimoines sont partout l'objet de vives préoccupations.

» Quelques pays ont fait sur ce terrain de merveilleux progrès. Les *Building societies* comptent en Angleterre 800,000 participants; aux Etats-Unis ces institutions possèdent quatre milliards de francs; à Philadelphie, entre autres, sur 185,000 ouvriers, 50,000 sont propriétaires de leur demeure.

» Nous sommes loin, en Belgique, d'atteindre des résultats semblables; l'entreprise, chez nous, en est à ses débuts, mais déjà bien des efforts ont été couronnés de succès. Les sociétés de construction et de crédit se multiplient, les intéressés s'habituent au mécanisme de la loi; celui-ci répond d'ailleurs à toutes les situations, à toutes les exigences. En ce qui concerne l'acquisition, tout est fait; quant à la conservation, tout est à faire.

» Et pourtant ce dernier point est essentiel. Déjà, au sein des comités de patronage, un doute s'est fait jour. L'ouvrier marié d'un certain âge a-t-il intérêt à acheter une maison qui, d'après toutes les probabilités, devra être vendue le lendemain de sa mort? Si les événements venaient confirmer ces craintes, quel découragement pour ceux qu'on aura poussés dans cette voie, quels regrets pour ceux qui les y auront poussés! »

Rappelons aussi le projet de loi contenant les deux premiers titres du Code de procédure pénale militaire. Actuellement, au témoignage de M. l'auditeur général Tempels, « la procédure est régie par le code hollandais de 1814 (code de procédure pour l'armée de terre), œuvre inepte, inapplicable, que nul ne connaît.

» Il faudrait citer en entier ce code bizarre pour en exposer les lacunes et les contradictions dans un fatras de recommandations puériles. »

Une réforme particulièrement urgente est celle relative à l'emploi des langues devant les tribunaux militaires. Aujourd'hui le soldat flamand est accusé, défendu et jugé dans une langue qu'il ne comprend pas. Il y a là une situation que tout le monde doit déplorer et à laquelle il importe de remédier sans plus de retard. Il est vrai que beaucoup d'officiers appelés à siéger dans les conseils de guerre ne connaissent malheureusement pas la langue flamande, mais cela n'est pas un obstacle insurmontable, et, du reste, on ne peut oublier que la justice existe et doit fonctionner pour les justiciables.

Citons encore :

La proposition présentée par l'honorable M. Begerem, ayant pour but d'aggraver la peine édictée par l'article 317 du Code pénal contre les porteurs d'armes prohibées;

Le projet transmis par le Sénat le 12 mai 1892, contenant interdiction aux administrations publiques d'ouvrir des maisons de jeux dans leurs immeubles;

Et, pour mémoire, le projet de loi contenant modifications à la loi du 25 ventôse an XI sur le notariat. Ce projet a été transmis par le Sénat à la Chambre des Représentants le 21 mars 1876; le rapport de feu M. Drubel date du 5 juillet 1877.

Dans une autre série, parmi les projets et propositions de loi en section centrale, nous signalons le projet sur le louage de service des ouvriers et des domestiques; le projet relatif à l'autorisation de rechercher la paternité; le projet contenant répression du duel, transmis par le Sénat le 3 août 1893;

Et, parmi les projets renvoyés à l'examen des sections, la proposition de l'honorable M. Begerem, relative à la prestation du serment dans les deux langues, et la proposition de l'honorable M. De Mot, décrétant la force obligatoire des marchés à terme.

Ailleurs encore, au nombre des projets et propositions de loi renvoyés à des commissions, il faut mentionner :

En matière civile : les projets contenant revision du Code et les modifications au titre I du livre préliminaire du Code de procédure civile;

En matière commerciale : la proposition relative à la réorganisation des tribunaux de commerce;

En matière pénale et d'instruction criminelle : modifications aux articles 151 et 187 du Code d'instruction criminelle; signification, par la voie postale, des actes de la procédure pénale; le livre III, titre IX du Code de procédure pénale, projet transmis par le Sénat le 31 août 1893; les projets relatifs à l'application du régime cellulaire, à l'aggravation des peines de la récidive, à l'établissement dans les prisons d'un régime spécial pour les récidivistes.

Et si nous jetions les yeux par delà les frontières de notre Commission de la Justice, et par delà l'amoncellement des propositions déjà déposées, que de projets de loi et que de questions non encore soumises à la Législature nous apparaîtraient avec le double caractère de l'urgence et de la gravité! Projets et questions d'ordre économique et social : personification civile des unions professionnelles; révision de la législation sur les sociétés de secours mutuels; révision de notre régime fiscal, dans le sens d'une répartition plus rationnelle et plus équitable du poids de l'impôt; révision de la loi sur la chasse; diminution des frais de justice, surtout réduction notable des frais de vente des biens de mineurs; réparation des erreurs judiciaires; organisation d'une juridiction internationale; question des paris de courses, des sans-travail, de l'alcoolisme; redressement des griefs linguistiques, et combien d'autres!

Le nombre, l'importance capitale et l'indiscutable urgence de tant de projets de loi accumulés et de tant de réformes si désirables, font souhaiter ardemment que les Chambres futures aient le bon vouloir et la faculté de procéder à leur énorme travail avec assez de diligence pour, à bref délai, revêtir de l'autorité de la loi les dispositions destinées à satisfaire des exigences aussi impérieuses que légitimes.

Et pour peu qu'on ne se contente pas d'un vœu purement platonique, on est amené à rechercher les moyens de favoriser l'accélération des travaux législatifs.

Dans cet ordre d'idées, il est permis de se demander si le concours du Sénat ne pourrait être utilisé avec plus d'ampleur qu'il ne l'a été jusqu'aujourd'hui, suivant une tradition qui n'a guère d'autre mérite que sa continuité.

Jusqu'à présent, au Sénat, le droit d'initiative a parfois été exercé par des membres de la haute assemblée, mais n'a jamais été mis à contribution par le Gouvernement. Pourtant, l'article 27 de la Constitution dispose que l'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif, sauf en ce qui concerne les lois relatives aux recettes et aux dépenses de l'État ou au contingent de l'armée, ces dernières lois devant d'abord être votées par la Chambre des Représentants.

Le droit d'initiative du Sénat en dehors des lois de budget et de contingent de l'armée est donc indiscutable. Il est du reste consacré par l'article 35 de notre règlement dont le texte s'étend aux *propositions de loi adressées au Sénat par le Roi*.

Tout récemment, l'égalité parfaite du droit d'initiative de chacune des deux Chambres a été affirmée et mise en lumière au sein même du Sénat.

Dans la séance du 27 janvier 1894, l'honorable Comte Goblet d'Alviella,

en vue de hâter l'élaboration de la loi électorale, demanda si, pendant que la Chambre des Représentants examinait certains titres de cette loi, le Sénat n'aurait pu en examiner d'autres. « Je sais, dit l'honorable sénateur, que cela serait contraire aux précédents, mais faut-il s'en tenir exclusivement aux précédents quand on peut, sans violer la Constitution ni les lois, arriver, par une application judicieuse du principe de la division du travail, à empêcher un véritable engorgement de la machine législative? »

L'honorable M. Beernaert répondit qu'« assurément aucune règle constitutionnelle n'empêcherait qu'on procédât ainsi, les deux Chambres étant placées sur le même pied par la Constitution et de simples traditions constamment observées y étant seules contraires. »

Le principe est donc parfaitement établi et accepté.

Dans l'espèce de l'élaboration de la loi électorale, l'honorable M. Beernaert objecta à la proposition de M. le Comte Goblet d'Alviella, que « le Code électoral constituant une seule œuvre en diverses parties, on comprendrait difficilement que le Sénat s'occupât des titres IV et V avant d'avoir voté les titres I, II et III. » C'était une objection décisive, mais spéciale à l'élaboration parlementaire de la loi électorale.

Une autre objection plus générale aurait pu être formulée, objection s'inspirant de l'économie de notre droit public et consistant à dire que *l'initiative ne doit pas être prise par le Sénat en matière de lois politiques.*

Sans doute, le texte de la Constitution place le Sénat au niveau de la Chambre des Représentants toutes les fois qu'il ne s'agit ni du contingent de l'armée ni du budget, mais, eu égard au but, au rôle essentiel, à la raison d'être de chacune des branches du pouvoir législatif, ne convient-il pas de laisser toujours à la Chambre des Représentants l'initiative des lois de politique proprement dite?

Sous le régime nouveau créé par la revision constitutionnelle, il faut que la Chambre des Représentants soit plus que jamais l'assemblée d'orientation de la politique générale du pays, parce qu'elle reçoit l'impulsion d'un corps électoral plus large que le corps électoral pour le Sénat. Les aspirations de la démocratie doivent trouver à s'épancher au Parlement en toute franchise et liberté, sans entrave et sans contrainte; c'est à la Chambre des Représentants qu'elles chercheront naturellement leurs organes.

Au Sénat est réservée la mission de modérer, de tempérer, de corriger même, les décisions que la Chambre aurait prises par entraînement, par précipitation, par surprise, par pression du dehors. Mais, s'il appartient au Sénat, selon l'esprit de son institution, de remplir avec vigilance et fermeté un rôle pondérateur, il importe à l'équilibre de l'activité politique du pays et à l'épanouissement harmonieux de la vitalité sociale, que la haute Chambre n'exerce pas à contre-temps une action préventive.

Il convient aussi de laisser à la Chambre des Représentants l'initiative des lois où sont directement en jeu les intérêts de la démocratie. Les classes laborieuses ayant été appelées à la vie politique par la Constitution, il est juste que la voix de leurs mandataires ait l'occasion de se faire entendre tout d'abord dans la Chambre, dont le caractère sera nécessairement le plus démocratique. Telles les lois sur les unions professionnelles, sur le contrat de louage des services des ouvriers et des domestiques, sur la réglementation du travail.

Mais les lois d'intérêt général, autres que celles réservées par l'article 27 de la Constitution, et à l'exclusion des lois d'intérêt directement politique ou démocratique, pourquoi ne pas en saisir parfois en premier lieu le Sénat? A titre d'exemple on peut citer la plupart des projets de loi qui sont de la compétence de la Commission de la Justice.

Le moment semble opportun, tout au moins pour tenter un essai, puisque le nombre des membres du Sénat est sur le point de s'augmenter par l'adjonction de vingt-six sénateurs à élire par les Conseils provinciaux; il est permis de croire que ces collèges porteront leur choix sur des hommes qui apporteront à la Haute Chambre un efficace concours de compétence et d'activité.

Si parfois des projets de loi étaient soumis en premier lieu à l'examen et à la discussion du Sénat, il n'est guère douteux que, dans ces cas, la Chambre des Représentants trouverait du soulagement dans ses travaux préparatoires et pourrait aussi consacrer moins de temps à ses débats publics.

Pour arriver au résultat si impérieusement nécessaire d'une confection à la fois plus prompte et moins vicieuse des lois, il ne sera pas de trop de l'effort de toutes les bonnes volontés, et certes, le Sénat ne marchandera pas son concours.

Le travail législatif n'est pas seul à souffrir de retards hautement regrettables : le travail judiciaire, lui aussi, est trop souvent entravé, et l'on peut se demander ce qu'il faut déplorer davantage ou les lenteurs de la Législature dans la confection des lois nécessaires et l'amélioration des lois imparfaites, ou les lenteurs de la Justice dans l'application des lois existantes.

Or, en attendant les réformes désirables dans l'organisation judiciaire, il est une mesure simple et pratique qui pourrait être prise immédiatement; elle aurait le double avantage de corriger une disparité que rien ne justifie et de rendre possible aux Cours d'appel une plus prompte expédition des affaires dont elles ont à connaître. Il s'agirait de permettre aux Cours de statuer au nombre de trois conseillers en matière fiscale et en matière de milice. Déjà les conseillers siègent à trois en matière électorale et en matière répressive; bientôt ils siégeront en même nombre pour les contestations fiscales prévues par la nouvelle loi électorale. Pourquoi donc n'en serait-il pas de même pour les affaires de milice et les contestations fiscales encore régies par les lois électorales coordonnées?

Sans doute, si les prévisions de la Cour d'appel de Bruxelles devaient se réaliser; si l'expédition des affaires électorales interrompait pendant plus de quatre mois le cours de la justice ordinaire, la Législature aurait à pourvoir à une situation aussi fâcheuse; mais cette éventualité ne fournit nul motif de ne pas opérer sur-le-champ une amélioration qui semble défier toute critique.

Le Gouvernement pourrait peut-être inaugurer le recours à l'initiative du Sénat à propos du projet que nous préconisons; quant à la haute Chambre, elle se féliciterait sans doute d'avoir l'occasion de concourir,

(9)

par son travail, à l'accélération de la besogne législative, et, par son vote, à l'accélération de la besogne judiciaire.

L'ensemble du Budget de la Justice a été adopté par la Chambre des Représentants par 109 voix et 1 abstention, celle de M. Anspach-Puissant; cet honorable député estima ne pouvoir voter un budget présenté par un ministre démissionnaire, bien que la démission n'eût pas encore été acceptée par le Roi.

Sauf certaines réserves qui ont été formulées par quelques-uns de ses membres, votre Commission de la Justice vous propose, Messieurs, de voter le Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1894, au chiffre de 19,147,647 francs, tel qu'il a été approuvé par la Chambre des Représentants.

Le Rapporteur,
COOREMAN.

Le Président,
LAMMENS.
