

## SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 14 JUILLET 1925

### 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 1925.

(Voir le n° 5-IV du Sénat.)

Présents : MM. BRAUN, président ; DE LEY, DU BOST, MERTENS,  
PAULSEN, VAN FLETEREN, VAUTHIER et DESWARTE, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Le projet de Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1925, qui faisait l'objet du document du Sénat n° 5-IV, session ordinaire de 1924-1925, devenu caduc ensuite de la dissolution des Chambres Législatives, s'élevait à . . . . . fr. 115,640,436

Le nouveau projet proposé se monte à . . . . . fr. 155,231,130

Soit une augmentation de . . . . . fr. 39,590,694

Cette augmentation provient essentiellement de la péréquation des traitements, de l'augmentation des subsides à l'œuvre nationale des Orphelins de la guerre et de l'inscription d'un crédit pour la redevance à payer à l'Administration des Postes du chef du transport des correspondances de service. Les deux sources principales d'augmentation de dépenses rencontrent certes une approbation unanime. En comparant le total définitif des dépenses au budget de la Justice pour les années 1923, 1924 et 1925, l'on constate une majoration qui se marque par les trois totaux suivants : fr. 108,024,400-00, fr. 120,784,653-54, fr. 155,231,130-00. — Ces chiffres démontrent que, si impérieuse soit la politique de la compression des dépenses, encore y a-t-il à cette compression des limites infranchissables. Dès le début de son entreprise d'assainissement financier, le Gouvernement a, pour tous les Départements ministériels, fait passer au budget ordinaire des dépenses qui grevaient jusque là le budget extraordinaire. Il n'en reste pas moins que, pour le budget qui nous occupe, le total des dépenses ordinaires accuse également une majoration pour les trois mêmes années et ce dans la proportion que voici : pour 1923 : 107,169,460 francs, pour 1924, il est vrai, seulement 102,348,603 francs, mais pour 1924 : 121,574,913 francs. Ces constatations ne prouvent d'ailleurs rien contre l'opportunité ni l'efficacité des mesures d'économie.

A la question de savoir où en sont les travaux de la Commission des Économies, M. le Ministre des Finances a répondu à la Commission des Finances du Sénat : « La Commission technique pour l'étude des services administratifs de l'État a continué le travail qu'elle avait entrepris et poursuivi au cours des années précédentes...

» La Commission a porté également son attention plus spécialement sur certaines administrations déterminées.

» L'organisation de l'imprimerie du *Moniteur* fut ainsi l'objet d'un rapport détaillé, proposant des réformes concernant le personnel et l'outillage.

» A la suite de ces suggestions, plusieurs emplois furent supprimés et le Ministre de la Justice s'attache à moderniser le matériel et les procédés de travail. Des économies se chiffrent à plusieurs centaines de mille francs furent également réalisées par la réduction du nombre d'abonnements aux différentes publications effectuées et servis gratuitement, jusqu'à ce moment, aux services publics.

» Une étude des réformes à introduire dans les greffes et les parquets des Cours et tribunaux avait abouti également au dépôt d'un rapport spécial. Des réformes d'ordre fiscal y étaient proposées. Elles furent mises à l'étude. M. le Ministre des Finances se rallia aux suggestions qui y étaient faites. Le Gouvernement, dans le projet de loi créant de nouvelles ressources fiscales, déposé au Parlement au cours de la séance du 25 juin 1924, proposa aux Chambres d'introduire les réformes projetées dans notre législation ».

Or, en dépit de ces mesures d'économie afférentes aux publications officielles (*Moniteur*, Recueil des Lois, *Annales parlementaires*, Compte rendu des séances des Chambres, Recueil d'instructions-circulaires, documents législatifs, etc.), le projet de budget pour 1925 accuse au chapitre de ces publications une dépense totale de 3,190,800 francs. Dans le budget de 1924, cette dépense se monte à 2,833,000 francs, et dans celui de 1923 à 3,012,800 francs. En fait donc, il y a augmentation, mais augmentation justifiée par l'acquisition de matériel nouveau indispensable et surtout par la majoration des salaires et du prix du papier.

\* \* \*

Il est manifeste que l'on peut découvrir dans le cadre même du budget des possibilités de ressources qui seraient de nature à permettre financièrement bien des perfectionnements dans l'organisation et l'administration de la justice. Nous citerons ici, à titre exemplatif seulement, trois sources de cette nature :

1<sup>o</sup> Plusieurs membres des deux Chambres ont émis l'idée de déferer en temps de paix aux tribunaux ordinaires les infractions de droit commun commises par les militaires.

Cette réforme permettrait de réduire sensiblement le crédit de 1,054,100 francs, demandé pour la justice militaire.

Nous rappelons ici la proposition de loi de MM. Carnoy et consorts, tendant à dessaisir la justice militaire dans beaucoup de cas, et déposée au Sénat le 18 décembre 1923.

2<sup>o</sup> Le projet de budget prévoit une dépense de 7,000,000 de francs pour les frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police. Avec notre rapporteur du budget de 1922, nous demandons : Ne pourrait-on davantage mettre ces frais à charge des condamnés plutôt que de les faire subir par les contribuables ? Nous renvoyons la question à la Commission instituée pour la réforme des frais de justice en matière répressive. Il paraît certain que l'on pourrait établir à charge des condamnés, en proportion de

la peine, un tarif forfaitaire d'intervention dans les frais de la justice répressive en général.

3° La loi du 24 juillet 1921, dite des vingt décimes, a multiplié par trois le montant des amendes pénales. Au lendemain de cette réforme, les amendes restent encore dérisoires et, de l'avis unanime, l'on devrait à tout le moins appliquer le multiplicateur 4.

Nous bornons là nos observations d'ordre financier. Les événements politiques et parlementaires qui auront marqué l'année 1925 ne laissent aux Chambres législatives qu'un temps extrêmement restreint pour l'examen des projets de budget. Les débats en seront nécessairement et considérablement écourtés. Il est donc logique que nous réservions pour l'année 1926 un examen critique plus approfondi et plus complet du budget de la justice.

\* \* \*

Le projet de loi, par lequel le Gouvernement soumet aux Chambres le budget, comporte des articles 2 et 3 qui n'intéressent pas directement les moyens financiers du Département de la justice.

L'article 2 autorise le Roi à nommer substitués du Procureur du Roi de complément près d'un Tribunal de première instance les substitués de l'Auditeur militaire près des Conseils de Guerre permanents dont la place serait supprimée. Le nombre des substitués des auditeurs militaires en fonctions est, en effet, supérieur aux nécessités, et quelques uns peuvent être plus utilement affectés au Parquet d'un tribunal de première instance.

Cette réforme de petite envergure fait partie intégrante de l'œuvre de réorganisation judiciaire poursuivie par le Gouvernement dans la voie de la réduction du personnel des juridictions. Le Gouvernement a d'ailleurs déposé au Sénat, le 10 juin 1924, un projet de loi tendant à réduire le nombre des Conseils de guerre permanents (voir doc. parl. du Sénat, n° 177).

Votre Commission est unanime pour vous proposer l'adoption de cet article 2.

Il en est de même de l'article 3, qui prévoit certains suppléments de traitement aux profits des premiers référendaires adjoints des tribunaux de commerce de première classe, fonctions créées par la loi du 3 janvier 1925. L'article a pour objet de donner aux premiers référendaires adjoints un avantage matériel égal à celui qui est actuellement acquis aux premiers substitués près les tribunaux de première instance de même classe.

\* \* \*

Malgré la limitation nous imposée par les circonstances rappelées ci-dessus, nous estimons devoir exprimer le vœu que l'œuvre des réformes pénitentiaires, dont s'enorgueillit la Belgique, et à laquelle s'attachent les noms de MM. les Ministres Lejeune, Carton de Wiart, Renkin et Vandervelde (voir le vaste programme exposé par lui devant la Chambre le 3 mai 1922) trouvera un digne continuateur en M. le Ministre Paul Tschoffen.

Le Gouvernement a déposé, le 23 février 1923, un projet de loi organisant un régime spécial, scientifiquement conçu, pour les inculpés qui, sans pouvoir être rangés dans la catégorie des aliénés, constituent la classe, malheureusement très nombreuse, des « insuffisants mentaux », des « déséquilibrés », des « anormaux ». Puisse cette réforme, tant attendue, entrer enfin dans la voie de la réalisation ! Ce vœu fut d'ailleurs exprimé par votre rapporteur de 1924.

\* \* \*

Une réforme non moins impatiemment désirée, et qui se laisse décidément trop attendre, est celle du Jury d'Assises. Tel qu'il fut déposé à la Chambre des Représentants le 23 janvier 1920, et voté par cette Chambre le 23 mars 1921, le projet de loi sur la réforme du jury ne résout pas les difficultés que soulèvera nécessairement, sous le régime nouveau, l'application des lois qui règlent l'emploi des langues devant la Cour d'Assises. C'est ce qui amena le Gouvernement à déposer au Sénat un nouveau projet de loi (rapporteur M. Meyers.) Non seulement il a pour objet d'apporter des modifications profondes dans la composition du jury, mais aussi d'instituer, par la suppression des assesseurs, le juge unique à la Cour d'Assises. Il propose d'autre part l'abrogation de la disposition de l'article 358 du Code d'instruction criminelle, qui investit la Cour d'Assises du droit de condamner un accusé acquitté à des dommages-intérêts vis-à-vis de la partie civile. Il tend enfin à faire supprimer la loi du 15 avril 1878 concernant l'organisation des grandes assises.

La Commission de la Justice du Sénat émet le vœu insistant que la législation de 1926 mène à bonne fin la démocratisation du jury. Il ne reste plus dans nos institutions qu'une survivance, une seule, du régime censitaire, c'est le jury tel qu'il est organisé par la loi du 18 juin 1869, et tout le monde s'accorde pour reconnaître que cet anachronisme doit disparaître au plus tôt.

\* \* \*

A la séance du Sénat du 26 juin 1924, votre rapporteur déposa une proposition de loi (n° 212), multipliant systématiquement par quatre tous les montants indiqués par la loi pour la détermination des divers régimes de compétence et de ressort. Le Gouvernement, de son côté, avait antérieurement déjà reconnu la nécessité du quadruplement des taux pour la compétence et le ressort des justices de paix, des tribunaux de première instance et de commerce, et pour la détermination des affaires dites sommaires. Le 10 janvier 1923, il déposa sur le Bureau de la Chambre des Représentants (n° 77) un projet de loi relatif à la réforme de l'organisation judiciaire et de la procédure, projet qui comporte ces mesures, inspirées par « la valeur actuelle de notre signe monétaire. »

Visant le projet gouvernemental du 12 juin 1924 (qui proposait une troisième prorogation de la loi temporaire d'organisation judiciaire et de procédure du 25 octobre 1919 et ce jusqu'au 30 septembre 1925) votre rapporteur disait : « En supposant même que d'ici au 30 septembre 1925 les Chambres aient trouvé le temps de mener à bonne fin le copieux et laborieux travail que comporte le projet du 10 janvier 1923 relatif à la réforme de l'organisation judiciaire, l'encombrement croissant des juridictions d'appel aura, durant l'année judiciaire 1924-1925, pris les proportions d'un embouteillage ».

Or, cette prévision ne se trouve que trop bien confirmée par l'événement. L'encombrement des rôles des différentes chambres de la Cour d'appel de Bruxelles entraîne journalièrement des remises de plaidoiries à six mois et au-delà. Plus d'un an s'écoule entre l'introduction de l'instance d'appel et le tour de plaider. Des moyens d'ordre administratif sont proposés. Mais voici le moyen organique : que la Chambre des Représentants se hâte de voter le quadruplement des taux de ressort et de compétence, adopté par le Sénat par 87 voix contre 2 en sa séance du 24 juillet 1924.:

En attendant, il ne se peut que le rapport sur le budget de la justice pour 1925 passe sous silence une véritable désorganisation judiciaire qui sévit actuellement à la Cour d'Appel de Bruxelles, au point d'être devenue une

calamité pour les justiciables des provinces du Brabant, du Hainaut et d'Anvers.

Au surplus, nous ne préconisons point l'élévation du taux du dernier ressort en méconnaissant l'utilité de certaines autres mesures préconisées, et nous prions même M. le Ministre de la Justice de vouloir les mettre d'urgence à l'étude, par exemple la suppression dans certains cas du droit d'opposition, l'élévation du taux des intérêts judiciaires, la restriction des cas de délai de grâce (Code civil 1244), la non-exigibilité des droits d'enregistrement sur un jugement par défaut, l'augmentation du nombre des heures d'audience, etc.

\* \* \*

Le projet de loi portant création du Registre du Commerce, par quoi nous auront simplement imité l'exemple de la Suisse, de la Hollande, de l'Allemagne et de la France, se trouve votée déjà par les deux Chambres depuis le 21 mai 1924, mais attend toujours sa promulgation. Veut-on qu'au préalable soient prêts les arrêtés royaux à prendre en exécution de la loi ? Le monde judiciaire comme le monde commercial demandent qu'entre enfin en fonction l'institution réclamée depuis longtemps par nos Chambres de Commerce.

Depuis la suppression du droit de patente commerciale, le mode de recrutement de nos Tribunaux de Commerce est devenu inadéquat. Il est urgent que soit voté le projet de loi gouvernemental, datant déjà du 20 novembre 1923, relatif à l'électorat, à l'exigibilité et aux élections pour la formation des Tribunaux de Commerce.

\*  
\* \*

Force nous est de réserver pour la discussion du budget de la justice en 1926 bien des questions qui ne manquent pas d'actualité. Nous ne citons ici que pour mémoire la réforme de la classification des justices de paix ; l'application de l'arrêté royal du 18 février 1924 modifiant le tarif des frais et dépenses en matière civile et commerciale et fixant les émoluments et débours des huissiers ; le rétablissement de l'assimilation au point de vue du traitement entre les greffiers des justices de paix de première classe et les greffiers des tribunaux de première instance de troisième classe ; la majoration des subsides aux Ecoles si méritantes de Service social ; la fondation d'un Office Central, qui serait annexé au Ministère de la Justice, pour la protection des animaux ; etc.

Nous rappelons enfin que plusieurs projets de loi, qui intéressent au plus haut point le bon fonctionnement et le meilleur rendement de l'organisation judiciaire, votés depuis longtemps par le Sénat, sont en souffrance à la Chambre des Représentants. Nous ne citons ici que les plus importants de ces projets, dans l'espoir, peut-être fallacieux, que ce rappel aidera à mettre fin à cette carence législative : élévation des taux de la compétence et du ressort des juridictions, projet déjà mentionné ci-dessus, transmis par le Sénat le 25 juillet 1924 ; modification de la loi du 30 juillet 1889 sur l'assistance judiciaire et la procédure gratuite, projet transmis par le Sénat le 20 juillet 1923 ; modification de la procédure en matière de divorce et de séparation de corps, projet transmis par le Sénat le 19 mars 1924 ; procédure d'urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, projet transmis par le Sénat le 25 juin 1924 ; révision des dispositions de la loi du 15 mai 1910 organique des conseils de prud'hommes, projet transmis par le Sénat le 11 décembre 1924 ; secret des significations par acte d'huissier,

( 6 )

projet transmis par le Sénat le 22 mai 1924 ; revision du titre IV du livre premier du Code civil, relatif à l'absence, projet transmis par le Sénat le 10 février 1925 ; modification des articles 12 et 16 de la loi du 28 juillet 1921, sur la validité des actes de l'état civil, la rectification des actes de décès dressés pendant la guerre et la déclaration judiciaire du décès, projet transmis par le Sénat le 10 février 1925. Nous rappelons aussi le projet transmis par le Sénat le 17 mars 1911 modifiant le régime de la séparation de corps.

\* \* \*

Votre Commission, Madame et Messieurs, a l'honneur de vous proposer l'adoption du projet de loi contenant le budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1925.

*Le Rapporteur,*  
ALBÉRIC DESWARTE.

*Le Président,*  
ALEXANDRE BRAUN.