
SÉNAT DE BELGIQUE.

RÉUNION DU 31 MAI 1922

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 1922.

(Voir les n^{os} 24-IV, 78, 122, 159, 177, 197, 199, 227 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 28 avril; 3, 4, 5, 11, 12 et 16 mai 1922; le n^o 72 du Sénat.)

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président; BRAUN, vice-président; le baron DE BECKER REMY, DESWARTE, DU BOST, MAGNETTE, le baron ORBAN DE XIVRY, PIRARD, VAN FLETEREN, VAUTHIER et CARTON, rapporteur.

MESSIEURS,

La discussion d'ordre financier qui a précédé à la Chambre l'examen des budgets, a fait apparaître une fois de plus la situation critique du pays : 700 millions manquent pour équilibrer le budget de l'exercice en cours.

* Lors de l'examen des articles du budget de la Justice, une nouvelle intervention du distingué rapporteur du budget général, M. Houtart, a élevé le débat et a donné l'occasion à des parlementaires autorisés, appartenant à chacun de nos grands partis, d'affirmer, une fois de plus, l'impérieuse nécessité de diminuer les dépenses, en persistant dans un véritable parti pris d'économie.

Et si l'honorable M. Destree a manifesté une confiance que d'aucuns considèrent comme excessive, sur la possibilité d'augmenter les ressources, sans péril pour le développement du pays, lui aussi rappela que « dès le début de cette année, tous les membres du Parlement s'étaient déclarés d'accord pour réaliser le plus d'économies possibles afin de sortir de notre situation critique ».

En fait, il semble que l'on en soit encore à la période des sages résolutions et l'on continue « à suppléer par la richesse du verbe à l'indigence du fait ».

Le projet du budget déposé par le Gouvernement marque une augmentation de 11,585,100 francs sur le budget de 1921.

La Section centrale se livra, selon les expressions de son honorable rapporteur, à une critique sévère, et il semble que ce soit à l'unanimité de ses membres, qu'après un travail consciencieux dont témoigne le rapport,

elle proposa une série de réductions s'élevant péniblement au total de 2,538,900 francs.

Avec un courage digne d'un sort meilleur que celui qui l'attendait, M. le Rapporteur défendit pied à pied les conclusions de la Commission, mais dès la première rencontre, ses troupes l'abandonnèrent et lui-même finit par renoncer à soutenir des amendements que plus personne n'appuyait.

Serait-il donc vrai que le Parlement, comme le prodigue, remette toujours au lendemain l'exécution de ses bonnes résolutions ?

Cet aboutissement du grand effort déployé par la Section centrale n'est pas fait pour faciliter la tâche de votre Commission. Ne risquons-nous pas, en effet, de voir qu'au Sénat comme à la Chambre le cœur parle plus haut que la raison et la Haute Assemblée ne reculera-t-elle pas devant le renvoi du budget ?

Mais ce ne sont pas les seules difficultés de notre tâche.

Il a été affirmé, non sans raison, que le budget de la Justice est le plus incompressible de tous, au moins dans la majeure partie de ses dépenses, car elles découlent de l'application des lois.

Et quant aux autres, comment les réduire, lorsque l'on se trouve devant des innovations séduisantes, marquant au moins dans les intentions qui les inspirent une incontestable poussée de progrès, et surtout lorsque l'on se trouve devant le fait accompli, devant des fonctionnaires nommés et installés, parfois même devant des institutions en fonctionnement.

A ce point de vue, votre Commission joint sa protestation à celle de la Section centrale; pareille pratique est le contre-pied du régime parlementaire; elle porte pour une part la responsabilité du déficit financier; elle est contraire à l'intérêt même des réformes projetées; elle est injuste et blessante pour le Parlement en tant qu'elle dédaigne sa collaboration.

Il importe donc qu'elle ne se renouvelle plus. La stricte observation de la loi du 20 juillet 1921 sur la comptabilité des dépenses y mettra fin.

La situation de M. le ministre Masson n'est pas des plus faciles, comme il l'a déclaré à la Chambre le 12 mai dernier : « Au surplus », disait-il, « le budget qui est en discussion, se rattache si étroitement à l'administration de l'exercice écoulé, qu'il était malaisé pour moi de vous apporter des modifications importantes. »

Reconnaissons d'ailleurs que M. le Ministre, pénétré de la gravité de la situation financière et non moins vivement du souci de conserver dans les réformes la prudence et la mesure qui peuvent seules en assurer le succès durable, a décidé de surseoir à l'exécution de travaux importants dont l'urgence n'était pas démontrée.

Cet effort sincère de sage compression peut-il être accentué ?

Incontestablement.

L'examen le plus superficiel du projet révèle une fois de plus que ce que fait l'État coûte cher et qu'un particulier qui l'imiterait, se ruinerait en peu de temps.

Nous jugeons inutile de reprendre dans le détail tous les articles du budget. Ce travail a été fait d'une manière remarquable à la Chambre par l'honorable M. Poncelet; nous avons vu à quel résultat il a bouti. Nous ne montrons pas l'exemple de l'économie et nous compliquerions l'examen des articles, en dressant — moins bien d'ailleurs qu'il ne l'a fait — un nouveau tableau d'observations.

Nous voudrions cependant montrer par quelques exemples qu'au Ministère de la Justice sévit comme dans tous les organismes officiels, si hauts ou si modestes qu'ils soient, non pas le gaspillage ou la dilapidation, mais le

manque d'esprit d'économie. Cette générosité aux dépens des contribuables, disons même ce laisser-aller financier, dont M. le Ministre Masson est responsable infiniment moins que d'autres, sont les grandes causes du malaise dont souffre le pays parce qu'ils empêchent son relèvement et fournissent sinon des excuses au moins des prétextes à ceux qui se dérobent au devoir fiscal.

Prenons l'institution nouvelle la plus irréprochable au point de vue financier : l'école de criminologie qui, malgré son programme un peu chargé, présente une utilité incontestable pour les officiers de police et même peut-être pour les magistrats. Nous parlons de ceux qui en suivent assiduellement les cours.

Si on la compare à toutes les autres institutions, notamment à la Maternité d'Uccle, à l'École de Saint-Hubert, etc., elle ne mérite aucune critique.

Et cependant quelles dépenses ! !...

Il n'y a qu'une seule salle de cours ; les élèves sont trente, quarante ou cinquante au maximum ; un plus grand nombre serait trop élevé (voir étude de M. Borgerhoff, p. 4). La mise en état de cette unique salle de cours, installée d'ailleurs dans un édifice existant, c'est-à-dire au Palais de Justice de Bruxelles, a coûté fr. 114,955.57, imputés sur le budget du Ministère des Travaux publics et 16,600 francs pour le mobilier, soit fr. 141,555.57, non compris encore d'autres dépenses.

Indépendamment du conseil d'administration, le personnel dirigeant comprend : un directeur, un secrétaire, un bibliothécaire, deux assistants, deux inspecteurs de police scientifique. Les élèves reçoivent 20 francs par jour de présence au cours et un abonnement de chemin de fer valable tous les deux jours, alors que les cours du degré supérieur se tiennent seulement le vendredi et le samedi.

Nous ne discuterons pas les honoraires des professeurs, car ils se justifient par leur valeur scientifique, les heures de préparation des cours, etc.

A notre avis, rien de tout cela ne ressemble à l'économie.

Et nous répétons qu'il en est ainsi à chaque article de tous les budgets. C'est l'État qui paie....

Faut-il citer d'autres exemples ? Nous en glanerons rapidement quelques-uns à travers le budget....

Dès l'article 2, nous constatons qu'au moment où l'on signale la pléthore des fonctionnaires, le projet du budget prévoit une augmentation de 505,700 francs, rien que pour l'Administration centrale, dont 154,900 francs pour emplois nouveaux créés en 1921 avant toute décision du Parlement et 85,000 francs pour emplois à créer en 1922.

Sans attendre le résultat de l'expérience de l'organisation du travail dans les prisons, l'on a créé à l'Administration un service complet comprenant un directeur, des chefs de division, des chefs de bureau, des commis, des sténographes, etc., etc.

Le même article 2 prévoit en outre une dépense de 13,000 francs pour le remboursement du tiers des cotisations aux affiliés à une société de secours mutuels.

Les articles 9, 11, 13, 23 et 52 prévoient différents crédits analogues s'élevant ensemble au total de 44,000 francs. Une note-annexe explique que les agents de l'État, comme les autres travailleurs, doivent avoir à cœur de s'assurer contre les charges accidentelles de la vie.

Or, les autres travailleurs, si modestes soient-ils et quelles que soient leurs charges de famille, ne reçoivent aucun subside, à raison de leur affiliation à une société de secours mutuels. L'avantage consenti au profit des agents dépendant du Département de la Justice, constitue une faveur exceptionnelle

surtout pour ceux qui n'ont pas charge de famille et dont la charge financière peut devenir assez lourde si elle s'étend aux autres départements.

Articles 4, 5 et 6. — Faut-il vraiment 80,000 francs chaque année pour entretenir l'hôtel et les bureaux du Ministère ? Voter les crédits, n'est-ce pas inciter à les employer même si les dépenses peuvent être différées ?

L'on prévoit en outre 50,000 francs pour achat de livres de la bibliothèque, 50,000 francs annuellement, sans compter le personnel, l'entretien, le chauffage, etc., etc.

Lorsque l'on songe que dans cette agglomération restreinte, comprise entre la rue de la Loi et la rue de Louvain, il y a la bibliothèque de la Chambre, celle du Sénat et peut-être autant de bibliothèques que de Ministères, chacun avec leur personnel et leur budget, dont l'article 6 nous donne un spécimen, l'idée d'une bibliothèque centrale est vraiment à examiner de plus près.

Nous parlerons plus loin des magistrats de l'ordre judiciaire.

L'article 11 prévoit l'allocation d'un subside de 16,000 francs pour le service des rôles des tribunaux de première instance et de commerce de Bruxelles. N'est-ce pas un précédent qui sera invoqué par tous les avocats et avoués du pays ?

Articles 15 et suivants. — Justice militaire. — Des emplois nouveaux ont été créés. Le Parlement, comme M. le Ministre Masson lui-même, se trouvent devant le fait accompli. De là une demande de majoration de crédit de 43,900 francs.

Ceux qui sont d'avis que toutes les infractions de droit commun commises par les militaires pourraient être dévolues aux tribunaux ordinaires, regretteront plus encore les nominations effectuées.

Article 19. — Nous verrons plus loin qu'il serait aisé de décharger les contribuables de quelques-uns des neuf millions prévus par l'article 19.

Cependant, abstraction faite de la réforme proposée, dès maintenant le Ministère peut et ne manque pas d'ailleurs — nous en sommes convaincus — de surveiller de près les états de frais, car il y a des économies considérables à réaliser dans ce domaine.

Tous ceux qui vivent dans la pratique judiciaire savent que les experts qui demanderaient 100 francs à un particulier, demandent 200 et 300 francs, parfois davantage, quand c'est l'État qui paie. Ici encore, que peut faire le Parlement ?

Et lorsque nous constatons que dans les services de la bienfaisance, chaque élève coûte à Ruyssede fr. 15.61 par jour, à Moll fr. 16-16, à Saint-Hubert fr. 23.69 ; qu'en 1914, il y avait pour l'ensemble de ces institutions un personnel de 186 membres pour 2,046 élèves et qu'en 1922 le nombre des élèves ayant été réduit à 1,119, soit un peu plus de la moitié, le nombre des agents s'est élevé à 235 et que l'on propose encore de nouveaux emplois, l'on doit se dire et l'on sait d'ailleurs, que tout reste à faire dans la compression des dépenses.

Le remède est surtout entre les mains du Ministre. Mieux que le Parlement, il peut pénétrer dans le détail du fonctionnement de chaque institution et en réduire les dépenses.

Reconnaissons d'ailleurs que sa tâche est considérable et difficile, car il trouve à chaque pas devant lui les intéressés qui se défendent et parfois même les membres du Parlement qui prêchent l'économie en général, mais poussent à la dépense dans tous les cas particuliers dont chacun se préoccupe.

Devant l'impossibilité pratique de réduire le budget voté par la Chambre, votre Commission vous propose, Messieurs, de l'approuver et de faire crédit à M. le Ministre Masson.

Nous avons pensé qu'à l'occasion de l'examen de budget, la Haute Assemblée pouvait cependant remplir un rôle utile : c'est celui d'étudier les réformes que le Parlement pourrait accomplir dans les différentes institutions se rattachant au Ministère de la Justice. C'est d'ailleurs dans les traditions parlementaires.

Nous avons tenu cependant à nous limiter strictement aux questions dont la solution peut avoir une influence budgétaire.

Traitements des magistrats.

La situation des magistrats a attiré notre attention.

Ici, nous hésitons à parler d'économies, car aucun sacrifice n'est trop lourd pour assurer le maintien d'une justice, digne comme la nôtre de la confiance de la Nation.

Disons-le franchement, l'insuffisance des traitements des magistrats, insuffisance accentuée encore par des retenues diverses, dresse devant des familles tenues légalement éloignées de tout autre travail rémunérateur, le difficile problème du pouvoir-vivre ; plus encore, elle met en péril le recrutement et par voie de conséquence la dignité, l'intégrité et la capacité d'une magistrature jusqu'ici respectée entre toutes.

Il importe de parer au plus tôt à ce danger en se gardant d'ailleurs de l'erreur trop souvent commise dans d'autres domaines depuis l'armistice, d'une stabilisation définitive en pleine instabilité économique, lorsque luit, même faiblement, l'espoir d'une réduction du coût de la vie.

Actuellement, la situation du père de famille est souvent intenable tandis que le célibataire peut économiser. Les allocations familiales constituent le remède le plus juste et le plus compatible avec l'état de nos finances. Elles devront être calculées de manière à ne pas décourager un père de maintenir ses fils même âgés de plus de 18 ans aux études supérieures.

* * *

Peut-on réduire le nombre des magistrats ?

Constatons d'abord avec satisfaction que le Ministre de la Justice entend profiter de chaque occasion pour réduire le nombre vraiment excessif des substituts de complément. Là, où l'arrière de guerre est liquidé — et c'est le cas un peu partout — les substituts sont beaucoup plus nombreux qu'en 1914 (il y en a quatorze à Liège, au lieu de huit) ; ils ont d'autant plus de loisirs que l'article VI de la loi du 25 octobre 1919 a supprimé l'assistance du Ministère public au tribunal composé de trois juges.

Prenons garde, toutefois, de ne pas aller trop loin dans les réductions. En effet :

1° Il y aura lieu de rétablir cette assistance du ministère public au tribunal de trois juges dans des affaires communicables. Il n'est pas possible que le parquet reste à l'écart d'une action en désaveu de paternité, en rectification d'état civil, en séparation de biens, etc. ;

2° Le rôle des magistrats du parquet, même en dehors des affaires contentieuses, est aussi vaste qu'utile. Le Procureur du Roi, absorbé par la direction de son parquet, doit se décharger sur ses substituts. Ceux-ci remplissent leurs fonctions en matière contentieuse avec un soin d'autant plus grand qu'ils sont l'objet d'un contrôle suivi, quotidien, de la part du parquet général. Ce contrôle est si utile à la chose publique et à la for-

mation des jeunes magistrats qu'on peut désirer le voir s'étendre aux matières non contentieuses. Il gagnerait en efficacité s'il s'exerçait non seulement par correspondance, mais parfois par une visite sur place.

*
* *

Le Juge unique.

L'institution du juge unique a été pronée depuis Bentham par de nombreux auteurs comme moyen de réduire le nombre des magistrats et d'en améliorer la valeur (1).

Disons tout de suite, sans entrer dans un examen approfondi qui mènerait trop loin, que l'expérience tentée par la loi du 25 octobre 1919, n'a amené à la réforme aucun adhérent nouveau et a plutôt refroidi l'enthousiasme de ses premiers partisans.

Nous croyons cependant que l'institution vaut mieux que l'expérience ne l'a fait paraître, et nous en trouvons la preuve dans le fait assez étrange que des adversaires du juge unique n'hésitent pas à étendre de plus en plus la compétence du juge de paix, qui cependant n'offre pas, comme le juge unique de première instance, la garantie supplémentaire de l'avis du Ministère public.

L'expérience a été défectueuse, en ce sens que la loi du 25 octobre 1919 a fait rentrer dans les attributions du juge unique des causes qui, par leur importance, méritaient d'être soumises à l'examen de trois juges.

Il y a notamment une contradiction évidente entre la loi du 20 avril 1874, article 1^{er}, qui n'autorise la détention préventive que si l'affaire est grave et la loi du 25 octobre 1919, qui par le fait de la détention envoie le prévenu devant le juge unique.

Les juges de paix ne sont guère partisans du juge unique d'appel en matière de loyers (voyez *Journal des juges de paix*, 1922, p. 66).

Il y a là une question de prestige pour le premier juge, généralement spécialisé dans les affaires de loyer, qu'il connaît parfaitement en droit et en fait, de ne pas être apprécié par un magistrat parfois plus jeune et même moins expérimenté.

En matière criminelle, peut-être est-il imprudent de confier à un seul magistrat le soin de déclarer soit qu'il n'existe aucune charge contre un individu soit de briser son honneur par une ordonnance de prise de corps.

La désillusion des anciens partisans du juge unique vient de ce qu'ils n'ont pas toujours trouvé en lui le juge idéal, qu'ils avaient vu souvent à travers un mirage.

Mais cette réforme, qui doit d'ailleurs avoir pour corollaire un meilleur recrutement de la magistrature, n'est pas l'œuvre d'un jour. Ce serait une erreur que de la condamner parce que les nécessités urgentes d'après-guerre ont limité le choix des magistrats aux disponibilités du moment.

Il y a d'ailleurs d'excellents juges uniques et dans l'ensemble ils n'ont pas donné lieu à des plaintes sérieuses.

Il semble donc sage de continuer l'expérience du juge unique, de l'étendre peut-être même à la Cour d'appel, mais il importe surtout de modifier ses attributions. Donnons-lui notamment les affaires pénales moins importantes telles que les infractions aux lois spéciales, les procès de chasse et de pêche qui continuent à encombrer le tribunal des trois juges, et l'institution,

(1) Voir notamment l'excellent rapport de notre collègue M. A. DESWARTE, *Journal des Tribunaux*, 31 juillet 1921.

indépendamment de ses autres mérites, aura celui de diminuer le nombre des magistrats.

* * *

Les délibérés.

M. le bâtonnier de Jongh, adversaire du juge unique, disait que trois juges intelligents valent mieux qu'un seul.

Les partisans du juge unique répondent : « Un seul juge intelligent, prenant seul la responsabilité du jugement, vaut mieux que le même juge se déchargeant d'une part de sa responsabilité sur deux autres, qui en participent pas en fait à la rédaction de la sentence. »

Les magistrats ne délibèrent pas, dit-on, ou ne délibèrent pas assez. Voilà ce qu'a affirmé Picard, dans son étude sur le juge unique, en termes autrement sévères. Voilà ce qu'ont répété le rapporteur à la section centrale et plusieurs députés.

Nous croyons que cette affirmation est trop absolue et ce serait à tort qu'on l'appliquerait à tous les tribunaux. Nous reconnaissons cependant que cette pratique peut seule expliquer des erreurs manifestes qui émaillent parfois certaines décisions judiciaires.

Nous avons parlé du contrôle si efficace exercé sur les membres du parquet ; pour les tribunaux, ce contrôle est inexistant en fait.

Loin de nous la pensée de proposer des mesures qui seraient de nature à porter atteinte au prestige ou à l'indépendance de la magistrature. Tel ne serait pas le cas, à notre avis, d'un contrôle assez étroit exercé par des magistrats d'appel sur ceux de première instance et dont les constatations et les appréciations auraient une répercussion sur le tableau d'avancement.

En cas d'erreur grossière, révélant manifestement l'absence du délibéré, est-il vraiment excessif que la copie de l'arrêt soit adressée aux trois juges par le premier président, chargé légalement de la surveillance des tribunaux ?

* * *

La compétence des Juges de Paix.

Tout en maintenant le juge unique, doit-on étendre la compétence des juges de paix ?

Des membres de la Chambre ont proposé d'entrer résolument dans cette voie : M. Flagey fixait le taux à 5,000 francs et M. le ministre Masson, allant plus loin encore, le portait à plus de 10,000 francs.

Déjà la compétence des juges de paix déterminée par la loi du 26 mars 1876 a été considérablement étendue au cours de ces dernières années.

M. le ministre Masson a cité à la Chambre : la loi du 12 août 1911, la loi du 14 mai 1914 sur l'instruction obligatoire, la loi du 17 juillet 1905 sur le repos dominical, la loi du 29 décembre 1903 sur la réparation des accidents du travail, la loi du 4 avril 1900 sur la chasse, la loi du 15 mai 1900 sur les petits héritages, la loi du 10 février 1900 (épargne de la femme mariée), celle du 10 mars 1900 relative au contrat de travail, la loi sur les mines du 5 juin 1911 et, enfin, la loi sur les loyers.

Il semble souhaitable, à raison de la dépréciation des monnaies fiduciaires, d'augmenter le taux de compétence dans la proportion de cette déprécia-

tion. On pourrait avantageusement leur confier les litiges commerciaux ne dépassant pas le taux de leur compétence civile. Mais on ne peut perdre de vue que si les juges de paix des cantons ruraux peu peuplés, jouissent de larges loisirs dont témoignent les statistiques, l'encombrement sévit dans les justices de paix de certains centres urbains.

L'augmentation de la compétence donnera du travail aux premiers mais entraînera le dédoublement de certaines Justices de Paix.

*
* *

Simplification de la procédure.

Ce qui plait surtout dans la juridiction des juges de paix, c'est la simplicité de la procédure, la facilité d'accès. Le formalisme et les contestations de compétence sont pour la justice de véritables impedimenta.

Un exemple fera mieux saisir aux non praticiens, jusqu'où va l'abus : Supposons de vieux parents dans la gêne réclamant à des fils largement salariés une pension alimentaire de plus de 600 francs l'an. Ils doivent d'abord intenter un procès devant le tribunal civil.

Dans l'hypothèse la plus favorable et en écartant tout incident, cette affaire si simple donnera lieu à la procédure suivante : exploit d'huissier, constitution d'avoué pour les défendeurs, conclusions et réponses signifiées par huissier et enregistrées, jugement, rédaction des qualités et signification, opposition aux qualités, mainlevée, expédition, signification à avoué, signification à parties, commandement.

Puis vient la saisie-arrêt à pratiquer chez chacun des patrons débiteurs des salaires : exploit de saisie-arrêt, dénonciation de la saisie, assignation en validité, dénonciation au tiers saisi, constitution d'avoué, conclusions et réponse signifiées par huissier, plaidoiries, jugement sur validité de la saisie, qualités du jugement, opposition, signification à avoué, signification à parties, etc., etc., éventuellement assignation du débiteur en déclaration.

Ne croirait-on pas entendre une scène des *Plaideurs* de Racine et ne se croit-on pas reporté au temps des Epices ?

Et il suffira que l'un des fils change d'employeur pour que tout soit à recommencer.

Les contestations de compétence absorbent autant que le formalisme, l'activité des tribunaux.

Autre exemple. Il date d'hier : Un ouvrier avait un compte à régler avec un modeste entrepreneur ; le compte ne comprenait que quatre articles, dont le total atteignait quelques centaines de francs ; malheureusement, chaque chef de la demande avait une cause distincte ; l'un était de la compétence du juge de paix (indemnité pour accident de travail) ; l'autre du conseil des prud'hommes (solde de salaire) ; le troisième du tribunal de commerce (quasi-délit commercial) ; le quatrième du tribunal civil (fournitures de nature non commerciale).

Nous pourrions multiplier les exemples.

La loi de 1816 notamment qui a pour but de protéger les mineurs est pour eux une cause de frais et une source de préjudice.

Heureusement, un mouvement se dessine en faveur de la simplification des règles de procédure et de compétence.

L'honorable Ministre de la Justice a déposé le 2 mars dernier un projet de loi modifiant les articles 8, 37, 38 et 50 de la loi du 25 mars 1876 sur la compétence. Espérons que ce n'est qu'un premier pas.

*
* *

Des saisies-arrêts.

Nous parlions tantôt des saisies-arrêts. Déjà, il y a quelque trente ans, dans ses études sur la saisie-arrêt qui font autorité, le Conseiller Leurquin constata que le mécanisme de cette procédure est sujet à de nombreuses critiques ; que des améliorations pourraient y être apportées au point de vue de la célérité et de l'économie des frais. Rien n'a été fait depuis lors.

Le remède est simple : l'on pourrait d'abord supprimer des articles 557 et suivants du Code de procédure civile toutes les formalités inutiles.

Le législateur français a été plus loin en ce qui concerne la saisie-arrêt des salaires, mais nous reconnaissons que cette loi a pour effet de favoriser les achats à crédit qui nuisent au commerce et plus encore au petit consommateur.

Nous sommes d'avis cependant que lorsqu'il s'agit de pensions alimentaires, la procédure ne pourrait être trop simple et trop rapide.

« Ici, pas d'objections possible, dit M. le juge Delville (*Journal des juges de paix*, 1912, p. 128). Il s'agit d'une chose si juste et si raisonnable que l'on ne voit pas même ce que l'on pourrait objecter.

« N'est-ce pas pour tous un devoir trois fois sacré de venir en aide aux vieux parents qui sont dans la détresse et, lorsqu'il fonde un foyer, l'homme n'assume-t-il pas, même au point de vue de l'obligation civile, la charge de nourrir et d'entretenir à la fois celle qui, avec lui, crée le foyer et ceux qui y naîtront ?

» Accordons à ceux-là, à ceux-là seuls, mais sans hésitation, cette fois, des facilités telles qu'il leur devienne aisé d'appréhender une partie de ce qui leur revient à eux-mêmes, et dont ils ont besoin pour vivre et se sustenter.

» Ce que nous demandons, c'est une loi qui s'étende indifféremment à la saisie de tout ce qu'un tiers quelconque : patron, maître ou débiteur ordinaire, pourrait devoir, à quelque autre, ouvrier ou non ouvrier.

» Nous le demandons en premier lieu au profit des parents : ceci comme sanction des articles 205 et 206 du Code civil.

» A l'avantage des enfants ensuite, pour les femmes abandonnées enfin.»

L'auteur reproduit ensuite un projet de simplification des règles de saisie-arrêt pour pension alimentaire ; le tout se borne à deux lettres recommandées adressées par le greffier.

Parcille simplification diminuerait le travail des magistrats ; elle assurerait aux plus malheureux une protection efficace contre l'ingratitude trop fréquente des enfants, l'égoïsme d'un mari ou d'un père dénaturé. Elle réduirait les charges de la bienfaisance publique et du budget des pensions de vieillesse. Elle seule permettrait à M. le ministre Masson de réaliser son projet si juste du recours de l'Etat contre les parents dont les enfants moralement abandonnés ont dû être recueillis par les pouvoirs publics.

Ces simplifications, qui pourraient être opérées à chaque page du Code de procédure, auraient en outre l'avantage de réduire les frais de justice.

* * *

Les frais de justice.

Malheureusement l'organisation de la justice est telle que ses auxiliaires sont intéressés à la rendre onéreuse pour les plaideurs.

Le greffe lui-même ne doit-il pas largement grossoyer les expéditions d'après des règles fixes qui déterminent jusqu'au nombre de lignes par page et de mots par ligne?

Beaucoup d'exploits d'huissiers ne pourraient-ils être avantageusement remplacés par des lettres ou des télégrammes recommandés?

Les avoués sont rémunérés d'après les devoirs accomplis ; chaque demande de remise, chaque page d'écriture augmentent l'état de frais. Les abus sont moins à craindre chez les avoués proprement dits. Au contraire, chez les avocat-avoués, seuls maîtres de la procédure, ils ont, dans le passé surtout, — et pour certains d'entre eux — dépassé toute mesure.

Aussi, ne doit-on pas s'étonner du taux considérable des frais de justice devant les tribunaux civils. Ils sont généralement dix à quinze fois plus élevés qu'en justice de paix.

La simplification des règles de procédure posera la question de la nécessité même du maintien des avoués dont le concours n'a jamais paru utile devant les autres juridictions.

Cette simplification diminuerait le travail des magistrats et rendrait la justice plus accessible aux pauvres sans devoir invoquer la loi sur l'assistance judiciaire, onéreuse pour le Trésor et pour les officiers ministériels.

* * *

Le pro deo.

Il y a unanimité dans le monde judiciaire et au Parlement pour demander la révision de la loi du 30 juillet 1889.

La source principale d'abus réside dans l'inexactitude des déclarations.

Comme certificat d'indigence, la loi n'exige d'autre attestation qu'un extrait du rôle des contributions et une déclaration du demandeur faite devant le Bourgmestre. Celui-ci n'est même pas appelé à donner son avis, qui ne serait d'ailleurs trop souvent, hélas, qu'un certificat de complaisance.

Il est vrai qu'une fausse déclaration peut donner lieu à la répression pénale, mais en fait cette menace est vaine, car le parquet ne peut sévir que si le tribunal, saisi de la contestation principale, a prononcé le retrait du *pro deo* (art. 13) (1).

C'est là une question préjudicielle.

Le demandeur pris en flagrant délit et qui se verrait refuser le *pro deo* ne serait donc pas punissable.

Lorsque le *pro deo* a été accordé, le retrait n'est prononcé que si l'autre partie le demande et conclut en ce sens ; mais celle-ci hésitera toujours à susciter cet incident dont l'examen peut occasionner des frais dont elle devrait faire l'avance.

Il arrive d'ailleurs qu'elle ait intérêt à ce que l'adversaire conserve le *pro deo*, notamment en matière de divorce ou lorsqu'elle l'aura obtenu elle-même dans des conditions discutables.

Beaucoup de remèdes ont été proposés. Nous croyons que les suivants seraient particulièrement efficaces :

1^o Avis obligatoire du contrôleur des contributions sur la véritable situation du demandeur et de sa famille.

Cet avis serait peut-être d'une efficacité illusoire dans les grands centres ; il serait souvent décisif dans le reste du pays.

(1) Cf. CAREZ et DE MOOR. N^{os} 125 et 128. Corr. Termonde, 25 juillet 1892. P. Per 1760. Bruxelles, 30 juillet 1894. P. Per 18'5. 46.

2^o Disposition pénale punissant toute fausse déclaration, même avant une décision du tribunal civil. Cette répression devrait s'étendre aux certificats de tiers, même s'ils sont donnés par complaisance, dès que l'attestation peut nuire et qu'elle est sciemment contraire à la vérité.

Les dispositions pénales relatives aux fausses attestations sont tellement restreintes qu'en fait les poursuites sont extrêmement rares.

Notons en passant que l'absence d'une disposition de ce genre a causé à l'État dans la réparation des dommages de guerre, un préjudice incalculable.

3^o Enfin, la gratuité de la procédure pourrait être graduée d'après la situation du demandeur et pourrait être limitée dans certains cas à l'exonération des frais de greffe et d'enregistrement, ce qui donnerait en partie satisfaction aux avoués et surtout aux huissiers, astreints souvent à faire de longs trajets gratuitement pour des plaideurs dont ils envient parfois l'aisance.

* * *

Frais de justice en matière pénale.

Nous venons de parler des frais de justice en matière civile.

Le projet de budget prévoit une dépense de 9,000,000 de francs pour les frais de justice en matière pénale. Ne pourrait-on davantage mettre ces frais à charge des condamnés plutôt que de les faire subir par les contribuables ?

1^o Dans la pratique n'entrent en taxe que les frais directement occasionnés par l'instruction de l'affaire (taxe de témoins, citation, etc.).

L'on oublie de tenir compte de ce que l'on pourrait appeler les frais généraux de la justice. L'erreur est facilement réparable ;

2^o Des condamnés se trouvent dans l'aisance, mais n'ayant pas de biens saisissables, paient l'amende et s'abstiennent de payer les frais. Il suffirait d'appliquer l'article 2 de la loi du 27 juillet 1871 qui maintient la contrainte par corps en matière criminelle, correctionnelle et de police pour l'exécution des condamnations aux restitutions et aux frais. (Voir cass. Ch. réunies, 14 juin 1860. Pas. 1860, I, 197.)

3^o Des délits et des contraventions, même très minimes, peuvent donner lieu à des frais très considérables, si le tribunal, pour cause d'absence de témoins ou d'encombrement croit devoir prononcer des remises ou si les prévenus des témoins résident loin du chef-lieu.

La Commission instituée pour la réforme des frais de justice en matière pénale ne pourrait-elle envisager la possibilité de calculer les frais d'après un tarif forfaitaire proportionnel à la peine encourue ?

Le tarif serait établi de façon à faire supporter par les condamnés quelques-uns des neuf millions réclamés aux contribuables.

Le tarif une fois dressé, les tribunaux détermineraient immédiatement la somme à payer par le condamné pour les frais ainsi que la durée de l'emprisonnement subsidiaire en cas de non paiement, comme s'il s'agissait d'une amendé.

Ce système serait d'application aisée ; il serait plus équitable et plus rémunérateur pour le Trésor.

* * *

Justice militaire.

Plusieurs membres de la Chambre et, notamment le général Richard, ont émis l'idée de déférer en temps de paix aux tribunaux ordinaires les infractions de droit commun commises par les militaires.

Cette réforme permettrait, lorsqu'elle pourra s'accomplir, de réduire sensiblement le crédit de 800,000 francs demandé pour la justice militaire.

*
* *

Les réformes pénitentiaires.

Nous avons parlé jusqu'ici de l'organisation judiciaire. Nous voudrions ajouter quelques mots au sujet des réformes pénitentiaires.

Continuant l'œuvre à laquelle s'attache le souvenir du Ministre Le Jeune et qui fut développée par MM. Carton de Wiart et Rénkin, M. Vandervelde décida, dès son entrée au Ministère de la Justice, de réaliser tout un vaste programme, dont il fit un exposé d'une clarté remarquable le 3 mai dernier devant la Chambre.

S'attachant plus spécialement aux institutions pénitentiaires, il rappela que la réforme commencée sous son Ministère et continuée d'accord avec le Ministre actuel, l'honorable M. Masson, est le contre-pied du système répressif en vigueur.

« Le Code pénal, disait-il, ne connaît que les responsables et les irresponsables ; ceux-ci sont envoyés dans une maison d'aliénés, ceux-là sont envoyés dans une maison de force. Seulement, entre ces deux extrêmes, il y a de nombreux degrés intermédiaires. Il y a ce qu'on appelle des débiles mentaux, des déficients mentaux, des anormaux, et cela est tellement évident, que, même sous le régime du Code pénal de 1867, on a dû admettre que dans certains cas la responsabilité était atténuée, et dans ce cas, on applique la même peine, mais on la réduit de telle sorte qu'on arrive à ce résultat invraisemblable, que les débiles mentaux, qui sont souvent les plus dangereux, qui sont poussés par des impulsions presque irrésistibles à commettre de nouveaux délits, sont maintenus en prison moins longtemps que les autres.

» Dès lors, quel est le principe de la réforme ? C'est de remplacer pour les anormaux, pour ces degrés intermédiaires, le régime des peines courtes et dures par un internement prolongé, mais avec la préoccupation de soigner, de traiter le délinquant, considéré comme un anormal, un malade. »

De ces considérations découlent les réformes proposées. Et d'abord :

1° Le service d'anthropologie criminelle qui a pour but de sérier les délinquants, de les grouper en catégories et de déterminer le traitement qui convient le mieux à leur état spécial ;

2° La création, à côté des prisons ordinaires et des annexes psychiatriques de toute une série de prisons spéciales, notamment pour les débiles mentaux, les épileptiques, les malades, les syphilitiques, les tuberculeux, etc., etc. ;

3° Substitution au travail en cellule du travail en commun avec rémunération presque égale à celle des ouvriers libres ;

4° Création d'une école de criminologie et de police scientifique où l'on apprend d'une part, à découvrir les délinquants et, d'autre part, à les traiter d'après les méthodes scientifiques ;

5° Enfin, revision du Code pénal dans le sens du projet élaboré par MM. Servais et Holvoet. Ce projet établit le régime de la sentence indéterminée pour les anormaux, remplace pour les récidivistes la surveillance de la police par la mise à la disposition du Gouvernement et envoie les apaches en herbe de seize à dix-huit ans dans des prisons-écoles, où ils recevront à la fois un traitement sévère et une éducation professionnelle complète.

Tous ceux que préoccupe le progrès social et qu'inquiète le développement de la criminalité, ne peuvent qu'approuver à ces intentions généreuses et qu'approuver l'ensemble de ce programme.

Plusieurs membres de votre Commission ont cependant formulé des réserves.

Il y a, actuellement, une tendance à considérer les criminels comme des malades dont les actes ont été fatalement déterminés par des influences physiques, par des influences physiologiques et par des causes sociales, qui sont, d'après Enrico Ferri, les trois facteurs du délit.

« Aussi, disait le Dr De Rechter, directeur de l'École de criminalologie, dans son discours inaugural, voit-on la peine perdre de plus en plus la signification d'un châtement auquel il est bien difficile d'ôter tout caractère de vengeance.

» L'individualisation de la peine peut être réalisée logiquement sans danger pour la société, continue le Dr De Rechter, elle sera adaptée logiquement à chaque cas, appropriée aux qualités et aux défauts du délinquant, inspirée dans ses modalités par les possibilités de réadaptation qu'il présente, et quant à sa durée, elle sera dictée par les exigences de la cure morale et variera suivant les difficultés de celle-ci. »

Les efforts de la criminologie moderne rencontrent chez tous les membres de votre Commission, sans aucune exception, l'accueil le plus sympathique.

Certains cependant, sans s'attarder aux discussions théoriques que soulèvent les questions du déterminisme et du libre-arbitre, craignent que sous l'influence de ces idées généreuses, empreintes peut-être d'un optimisme trop confiant, la peine ne perde tout caractère intimidatif.

Il importe, en effet, de se rappeler que le châtement qui frappe le coupable doit avoir aussi pour effet d'intimider ceux qui voudraient l'imiter et de le contenir lui-même.

Sans tourner le dos aux théories scientifiques et humanitaires, on ne peut nier l'efficacité de la répression. Elle influence favorablement non seulement les esprits normaux, mais elle ne trouve pas insensibles certains esprits anormaux, parfois rebelles à tout autre traitement. « La crainte des gendarmes est souvent le commencement de la sagesse. »

Et s'il est vrai que la société n'a pas le droit de se venger, il lui appartient de réparer le mal moral que l'infraction lui a causé.

En résumé, vivement préoccupée des progrès de la criminalité et du grand nombre de crimes laissés impunis, votre Commission met sa confiance dans toutes les réformes qui tendent non seulement à ramener les bons mais aussi à punir, à intimider les méchants.

Aussi, tout en louant l'esprit de décision qui a présidé à la réalisation partielle de plusieurs réformes, votre Commission croit devoir conseiller la prudence et la mesure.

Comme le disait, le Dr De Rechter, l'évolution doit se faire progressive, sans heurt et sans secousse. Il rappelait avec raison la parole de Marache : « Si les uns, illusionnés par le prestige du passé s'efforcent de maintenir éternellement les règles et les lois qui ont pu être d'accord avec d'autres

temps, d'autres, dans leur aspiration vers le progrès, méconnaissent les lois naturelles : toute transformation durable ne s'acquiert que par modifications partielles, partant lentes et successives. »

Aussi bien, ce souci de la mesure est imposé par la situation économique du pays, et lorsque l'on considère que la généralisation du système pavillonnaire pour les jeunes gens exigeait des travaux de construction s'élevant à 14 millions, auxquels devraient s'ajouter des frais de fonctionnement considérables, on ne peut que féliciter M. le Ministre Masson d'avoir tenu pour l'instant à expérimenter d'abord le système inauguré à Namur où l'installation a coûté 3 millions.

Qu'est-ce que 14 millions, a-t-on dit, dans un budget de 1,800 millions? C'est vrai, mais si l'on ajoute à ces 14 millions toutes les autres dépenses susceptibles d'être différées, si l'on considère que ces majorations se reproduisent chaque année, si l'on multiplie le tout par le nombre de ministères, l'on s'explique le désarroi financier dont le pays éprouve tant de peine à sortir.

D'autres réformes sociales, plus urgentes et d'une efficacité plus certaine, réclament d'ailleurs l'attention des pouvoirs publics.

*
* *

Nous avons vu que l'Administration se proposait d'organiser les prisons-usines dans lesquelles les détenus travailleraient en commun pendant le jour, sauf à rentrer pour la nuit dans l'isolement de la cellule.

La Commission de la Justice est unanimement et nettement favorable au développement du travail des détenus. Physiquement et moralement, l'oisiveté dans la solitude est détestable.

Votre Commission croit entrer dans les intentions de la Haute Assemblée en demandant à M. le Ministre de vouloir bien, au cours de la discussion du budget, donner des précisions sur ses projets de réalisation.

D'après le discours de M. Vandervelde, toutes les prisons deviendraient prisons-usines. Ce programme est-il celui de l'honorable M. Masson, et quels sont les crédits prévus au budget qu'il compte utiliser?

L'organisation du travail dans les prisons mérite, d'autre part, la plus sérieuse attention surtout au point de vue de l'amélioration morale du détenu et du danger de corruption réciproque.

Le régime des prisons a fait l'objet, au cours du siècle dernier, d'études et d'expériences les plus attentives. Or, les auteurs se trouvaient d'accord, lors de la construction des prisons cellulaires, non seulement pour condamner le régime en commun, mais aussi le régime du travail en commun pendant le jour et de la séparation pendant la nuit.

Le premier de ces régimes, écrivait Hans (tome 2, p. 703), engendre la corruption que l'emprisonnement devrait prévenir. Le second n'offre pas plus de garantie à la société que le premier. « Pour préserver les condamnés de la démoralisation à laquelle les expose la vie en commun, ce système cherche à les classer par catégories et leur impose la loi du silence. Mais les essais de classification ont généralement échoué. Quant à l'interdiction de la parole, cette mesure barbare, qui ne peut être maintenue que par l'application continuelle de châtimens disciplinaires, transforme les prisons en véritables lieux de torture et produit le résultat le plus fâcheux, en excitant chez tous les détenus une irritabilité et un esprit d'insubordination qui mettent un obstacle insurmontable à leur réforme morale.

» D'ailleurs, le silence, prescrit par le système Auburnien, n'est qu'une illusion ; nonobstant la surveillance la plus active, les prisonniers parviennent à établir des communications entre eux. »

Ainsi, l'auteur célèbre-t-il les avantages du régime de la séparation auquel se rallieront tous les grands criminologues de l'époque, tels que Ducpétiaux et Adolphe Prins.

Dans ce système « le régime consiste à isoler, en tout temps, les détenus les uns des autres et à les faire travailler seuls dans leur cellule sans aucune communication possible avec leurs compagnons de captivité. Les prisonniers sont environnés de toutes les précautions jugées nécessaires à la conservation de leur santé et de leur existence, et jouissent de tous les adoucissements compatibles avec le but répressif de la peine : communications fréquentes avec le personnel de la prison et même avec les personnes du dehors ; promenades individuelles en plein air, instruction scolaire, morale, religieuse et professionnelle, assistance aux exercices du culte, lecture. »

Que faut-il en penser? Faut-il dire, avec Enrico Ferri, que le régime cellulaire est la plus grande aberration du siècle? Doit-on, au contraire, se laisser impressionner par cette constatation de M. Henri Joly, que la récidive des libérés est proportionnelle à l'agglomération des détenus?

Ces questions sont d'une importance considérable, non seulement au point de vue moral mais aussi économique, car on ne doit se lancer qu'à coup sûr dans les dépenses qu'entraînera la transformation des 30 prisons belges.

Il est vrai que dans les prévisions de l'Administration, les prisons-usines doivent rapporter, dès 1922, un bénéfice de 5,000,000 de francs.

Votre Commission ne partage pas cet optimisme.

Si le travail des prisons a rapporté jusqu'ici quelque 500,000 francs, c'est parce que les détenus ne recevaient qu'un salaire dérisoire et que le travail payé à pièces pouvait être parfaitement exécuté sans apprentissage par tous les détenus, qu'il n'exigeait aucune installation industrielle, que la matière première était fournie par le client, etc.

Aucun de ces facteurs ne subsiste, si on généralise la prison-usine à nos 30 prisons ; qu'il s'agisse d'un tissage à Verviers, d'une fabrique de couleurs à Malines, d'une imprimerie à Louvain et d'autres ateliers partout ailleurs, comme l'annonce M. Vandervelde, les entreprises se trouveront dorénavant dans une situation redoutable vis-à-vis des entreprises privées.

Croire qu'elles pourront rivaliser avec celles-ci, c'est se ménager les plus cuisantes et les plus coûteuses déconvenues, c'est oublier ce qui permet à des entreprises privées parfois de réaliser des bénéfices, souvent de se soutenir au prix de mille efforts quand elles ne sombrent pas, c'est la perfection de la main-d'œuvre, c'est l'expérience chèrement acquise par la direction, c'est la spécialisation de la fabrication, c'est l'extrême division du travail, c'est la réduction des frais généraux par la vigilance de la direction et la répartition sur un gros chiffre d'affaires, c'est l'achat des matières premières en grand et à bon escient, c'est, enfin et par dessus tout, l'énergie et la tenacité du chef.

Conclusion : Il faut développer pour les détenus comme pour les aliénés valides et suffisamment conscients, la possibilité de travailler.

La constitution d'ateliers et d'usines est possible dans quelques prisons de long séjour. Elle offre les plus grandes difficultés et les plus sérieux aléas dans les prisons secondaires.

(16)

Dans l'intérêt même de la réforme, à raison des difficultés qu'elle présente, la mesure et la prudence s'imposent.

* * *

Plusieurs membres de la Commission de la Justice, tout en se joignant aux autres pour approuver le rapport, ont formulé des réserves sur différents points.

Le Rapporteur,
HENRI CARTON.

Le Président,
Comte GOBLET D'ALVIELLA.