

277. — 21 JUILLET 1899. — Loi portant augmentation des traitements de la magistrature (1). (Monit. des 22-25 juillet 1899.

Léopold II, etc. Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Art. 1^{er}. Les traitements des magistrats de la cour de cassation, des cours d'appel, de la cour militaire, des tribunaux de première instance, des parquets des conseils de guerre et les traitements des juges de paix, tels qu'ils sont fixés par les dispositions légales actuellement en vigueur, seront périodiquement majorés d'après les bases ci-après indiquées :

Il est accordé une augmentation de traitement de 300 francs :

I. Aux premier président, président de chambre, et conseillers de la cour de cassation; au procureur général et aux avocats généraux près la cour de cassation, après chaque période de cinq années de magistrature à cette cour.

II. Aux premiers présidents, présidents de chambre et conseillers des cours d'appel; aux procureurs généraux, premiers avocats généraux, avocats généraux et substituts du procureur général près les cours d'appel; au président de la cour militaire, à l'auditeur

général et au substitut de l'auditeur général près la cour militaire; aux présidents, vice-présidents et juges des tribunaux de première instance; aux juges d'instruction, procureurs du roi et substituts des procureurs du roi près les mêmes tribunaux; aux auditeurs militaires et aux substituts des auditeurs militaires près les conseils de guerre, après chaque période de cinq années de fonctions effectives dans une ou plusieurs de ces juridictions; aux juges de paix, après chaque période de cinq années d'exercice effectif de la juridiction cantonale. La première de ces périodes quinquennales prendra cours, en ce qui concerne les juges de paix, à l'expiration de la seconde période septennale prévue par la loi du 25 novembre 1889.

Art. 2. Il n'est pas tenu compte du temps pendant lequel l'intéressé n'a pas joui de son traitement.

Art. 3. Les augmentations de traitement prennent cours à partir du premier du mois qui suit l'expiration de la période quinquennale telle qu'elle est déterminée par les dispositions précédentes.

Art. 4. Par dérogation à l'article 224 de la loi du 18 juin 1869 et au tableau y annexé, le traitement des présidents et procureurs du roi des tribunaux d'Anvers, Gand et Liège est porté à la somme de 8,000 francs.

Dispositions transitoires.

Art. 5. La situation des magistrats en fonctions auxquels la présente loi est applicable sera réglée sur le pied des dispositions qui précèdent, à partir du 1^{er} janvier 1899.

Art. 6. Les magistrats qui ont quitté la justice de paix avant la promulgation de la présente loi sont admis à faire valoir, pour la détermination de leurs traitements, les années de fonctions effectives consacrées par eux à la juridiction cantonale.

Promulguons, etc.

(Contresignée par le ministre de la justice,
M. V. BEGEREM.)

(1) Session de 1896-1897.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — Exposé des motifs et texte du projet de loi. Séance du 27 octobre 1897, n° 264.

Session de 1897-1898.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — Rapport. Séance du 4 février 1898, n° 65.

Session de 1898-1899.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — Amendements. Séances des 6, 13, 14, 15, 20 et 21 juin 1899, nos 198, 207, 210, 212, 214 et 216.

Annales parlementaires. — Discussion. Séances des 13, 14, 15, 16 et 22 juin 1899, p. 1627-1630, 1640-1653, 1671-1678, 1688-1691, 1692-1703 et 1762-1767. — Adoption, premier vote. Séance du 16 juin 1899, p. 1700-1703. — Second vote. Séance du 22 juin 1899, p. 1767.

SÉNAT.

Documents parlementaires. — Rapport. Séance du 27 juin 1899, n° 104. — Amendement. Séance du 29 juin 1899, n° 109.

Annales parlementaires. — Discussion et premier vote. Séance du 29 juin 1899, p. 451-456. — Adoption. Séance du 18 juillet 1899.

I. — PROJET DE LOI. — EXPOSÉ DES MOTIFS.

Messieurs,

A plusieurs reprises, la législature a été saisie de propositions tendant au relèvement des traitements des membres de l'ordre judiciaire.

La grande divergence qui s'est manifestée dans les opinions au sein des Chambres législatives et ailleurs, tant au sujet de la mesure dans laquelle il y a lieu d'opérer ce relèvement, qu'au sujet du système de réorganisation à adopter, est une des principales causes qui ont tenu jusqu'ici en échec les diverses propositions faites en vue d'une révision de la législation en cette matière. Le gouvernement estime que ces causes ne peuvent continuer à retarder l'introduction d'une réforme en faveur de laquelle plaident des considérations du plus haut intérêt comme de l'ordre le plus élevé.

Ces considérations ont été éloquemment exposées à l'occasion du projet et de la proposition de loi qui ont été successivement présentés le 17 mai 1884 et le 17 juillet 1890, ainsi que dans le rapport de la section centrale déposé en séance de la chambre des représentants du 3 mai 1892.

Il suffira de signaler ces documents à l'attention des Chambres pour motiver la mesure proposée, et celle-ci apparaîtra comme d'autant plus justifiée qu'on voit en ce moment s'établir dans les cours et tribunaux la plus louable des émulations pour mettre le nombre et la durée de leurs audiences en rapport avec le mouvement toujours croissant des affaires, prévenant ainsi, sans augmentation de personnel, au grand avantage des justiciables et du trésor public, le développement de l'arriéré judiciaire.

Il reste à examiner comment les traitements actuels pourraient être le plus avantageusement réorganisés, dans les limites du crédit dont la situation du trésor public permet l'octroi.

Le projet de loi que le gouvernement a l'honneur de soumettre à vos délibérations consacre le système suivant :

I. Les fonctions judiciaires sont réparties en trois groupes composés de la manière indiquée aux numéros I, II et III de l'article 1^{er} du projet. Il est équitable de soumettre au même régime toutes les fonctions entre lesquelles une assimilation peut être établie, de même qu'il est logique d'assimiler les unes aux autres les fonctions qui présentent à peu près la même importance ou auxquelles sont attachés des traitements à peu près équivalents.

Telle est l'idée qui a présidé à la composition des groupements en question.

II. Les traitements attachés par la législation actuelle aux fonctions comprises dans les divers groupes sont maintenus comme traitement initial du magistrat, au moment où il entre dans un groupe.

Ils sont augmentés périodiquement, c'est-à-dire après chaque intervalle écoulé de cinq ans, tant et aussi longtemps que le magistrat continue à remplir ses fonctions dans un groupe. Cette progression du traitement constitue la caractéristique du système qui vous est proposé. Celui-ci a paru réaliser le mode le plus rationnel de majoration, en ce qu'il élève et améliore la position du magistrat parallèlement aux services rendus et à l'expérience acquise.

Il présente en outre cet avantage que, à la différence des systèmes présentés en 1884 et en 1890, il ne fixe aucune limite au taux que peut atteindre le traitement.

III. Pour les magistrats du premier groupe, les

cinq années de magistrature donnant lieu à l'augmentation de traitement doivent être passées dans l'exercice des mêmes fonctions. La même condition n'est pas requise pour les magistrats des deuxième et troisième groupes.

Cette différence a sa raison d'être. Il convient de maintenir, autant que possible, les distances qui, sous le régime actuel, séparent les traitements affectés aux différentes catégories de places.

Or, l'admission, dans tous les cas, du cumul des fonctions pour la formation de la période quinquennale, aurait pour conséquence de majorer les traitements des magistrats du premier groupe dans une mesure hors de toute proportion avec les augmentations pouvant échoir aux magistrats des deux autres catégories.

IV. Il a néanmoins été trouvé juste et raisonnable d'établir, quant au montant de la majoration, une distinction entre les magistrats des deux premiers groupes, d'une part, et ceux du troisième groupe, d'autre part.

Pour les magistrats de la première catégorie, la supériorité du chiffre de l'augmentation se justifie par l'importance tout exceptionnelle des fonctions.

En ce qui concerne les magistrats du second groupe, il y a lieu de considérer qu'ils passent rarement dans un groupe supérieur.

Quant aux magistrats de la troisième catégorie, ils ont devant eux toute une longue carrière, et ils ne sont pas sans pouvoir compter sur d'importantes promotions.

V. Les années de suppléance entrent en ligne de compte, pour la supputation des périodes quinquennales, au même titre que les années de fonctions effectives.

Le gouvernement a pensé que les fonctions de la suppléance pourraient, par suite, être acceptées avec plus d'empressement et exercées avec plus de zèle.

D'autre part, il est naturel de présumer que le juge suppléant, entré dans la carrière de la magistrature effective, a rendu gratuitement à la chose publique des services suffisamment importants pour que la rémunération de son concours lui soit garantie.

Les explications qui précèdent indiquent la portée et le fondement des dispositions des articles 1^{er} et 3 du projet. Les autres dispositions trouvent en elles-mêmes leur justification.

Le ministre de la justice,

V. BEGEREM.

Le ministre des finances,

P. DE SMET DE NAEYER.

PROJET DE LOI.

Léopold II, etc. Sur la proposition de notre ministre de la justice et de notre ministre des finances,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Notre ministre de la justice et notre ministre des finances sont chargés de présenter, en notre nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

ART. 1^{er}. Les traitements des magistrats de la cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux de 1^{re} instance, des parquets de la cour militaire et des conseils de guerre, tels qu'ils sont fixés par les dispositions légales actuellement en vigueur, seront

périodiquement majorés d'après les bases ci-après indiquées :

Il est accordé une augmentation de traitement :

I. De 500 francs, au premier président de la cour de cassation et aux premiers présidents des cours d'appel, au procureur général près la cour de cassation, et aux procureurs généraux près les cours d'appel, au président de chambre, conseillers et avocats généraux à la cour de cassation, après chaque période de cinq années d'exercice des fonctions qu'ils occupent.

II. De 500 francs, aux présidents de chambre, premiers avocats généraux, deuxième avocats généraux, conseillers à la cour d'appel et substitués du procureur général près la cour d'appel, à l'auditeur général et au substitut de l'auditeur général près la cour militaire, après chaque période de cinq années de magistrature à la cour d'appel, à la cour militaire ou à l'une et à l'autre de ces cours.

III. De 300 francs, aux présidents, vice-présidents et juges des tribunaux de 1^{re} instance, juges d'instruction, procureurs du roi et substitués du procureur du roi près les mêmes tribunaux, aux auditeurs militaires et auditeur militaire adjoint près les conseils de guerre, après chaque période de cinq années de magistrature au tribunal de 1^{re} instance, au conseil de guerre ou près de l'une et de l'autre de ces juridictions.

ART. 2. Il n'est pas tenu compte du temps pendant lequel l'intéressé n'a pas joui de son traitement.

ART. 3. Les années de suppléance exercée près des tribunaux de 1^{re} instance et près des conseils de guerre, sont comptées comme années de fonctions effectives pour la détermination des traitements des magistrats de ces juridictions.

ART. 4. Les augmentations du traitement prennent cours à partir du 1^{er} du mois qui suit l'expiration de la période quinquennale telle qu'elle est déterminée par les dispositions précédentes.

Disposition transitoire.

ART. 5. La situation des magistrats en fonctions auxquels la présente loi est applicable sera réglée sur le pied des dispositions qui précèdent, à partir du 1^{er} janvier 1898.

II. — RAPPORT FAIT A LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, AU NOM DE LA COMMISSION (1), PAR M. DE BORCHGRAVE.

Messieurs,

Le gouvernement et les Chambres ont, à maintes reprises, reconnu la nécessité d'augmenter les traitements de la magistrature. Tel a été l'avis de tous les ministres qui se sont succédé au département de la justice depuis plus de quinze ans. La plupart des chefs de nos partis politiques ont donné leur appui à cette réforme, en la signalant comme un intérêt social de premier ordre.

En 1884, un projet de loi déposé par M. Bara proposait de relever spécialement les traitements des conseillers des cours d'appel, des présidents des tribunaux de première instance et des procureurs du roi; il proposait aussi d'accorder à tous les magistrats un traitement médium et maximum après cinq années et dix années de service consacrées à la même fonction.

Le rapport sur le budget de la justice pour 1885, tout en constatant que le ministre de la justice d'alors, M. Devolder, ne pouvait pas encore se prononcer définitivement sur le projet de M. Bara, ajoutait : « Le ministre reconnaît qu'il convient de rechercher le moyen d'accorder à la magistrature des traitements plus en rapport avec les services qu'elle rend et avec les besoins actuels de la vie. » Et, au cours de la discussion du budget, dans la séance du 21 janvier 1885, M. Devolder lui-même disait : « J'ai été heureux de constater que sur tous les bancs de cette Chambre, on est d'accord pour reconnaître la nécessité de relever les traitements des magistrats. Il y a là une question d'intérêt social à résoudre. »

M. Le Jeune, à son tour, s'est constamment déclaré favorable au relèvement de certains traitements et au système de l'augmentation sur place. C'est sous sa présidence que la Fédération des avocats a émis, en 1895, le vœu suivant :

« Augmentation immédiate et importante des traitements de la magistrature. »

Le 1^{er} juillet 1897 enfin, le titulaire actuel du département de la justice, M. Begerem, après avoir, à diverses reprises, reconnu l'urgence d'une majoration de traitements de la magistrature, apportait à la Chambre son adhésion formelle au principe de l'augmentation progressive d'après le nombre d'années de service.

Si une réforme dont la nécessité a été proclamée aussi unanimement et depuis aussi longtemps n'a pu, par suite de circonstances diverses, être réalisée jusqu'à ce jour, cette réalisation n'en est devenue que plus impérieuse.

La magistrature occupe dans l'ordre politique et social une situation exceptionnelle et l'on n'y peut comparer aucune autre fonction. Elle est souveraine dans son domaine. Ses décisions ne relèvent que de la conscience de ses membres. Elle est l'expression du pouvoir judiciaire, l'un des trois grands pouvoirs de l'Etat. Ni le pouvoir législatif, ni le pouvoir exécutif ne peuvent reviser ses sentences. Moralement et socialement, le pouvoir judiciaire est placé au-dessus de tous les autres.

Toute la vie juridique de la nation aboutit à la magistrature. Elle est la gardienne du droit et en prépare les progrès. Elle applique les lois et les interprète et, dans les limites de son pouvoir, elle tempère la rigueur des principes par l'équité. Elle tient entre ses mains les intérêts, la fortune, la liberté et l'honneur des citoyens. Elle tranche les conflits d'intérêts privés comme elle réprime les attentats contre l'ordre public. D'elle dépendent, dans une large mesure, la moralité publique, le respect des lois et la douceur des mœurs. Aucune fonction n'a plus d'importance; aucune ne doit être entourée de plus de prestige ni offrir de plus grandes garanties de perfection.

Comme le disait M. Nothomb, dans son remarquable rapport sur la proposition de loi due à l'initiative de MM. Mallar, Simons, Dupont, Nothomb, Hanssens et Neujean, « au bout de tout, il y a le juge; il doit être le régulateur et l'arbitre de la vie sociale ». Et s'il est vrai, selon le mot du regretté Victor Jacobs, « qu'un peuple peut se passer de bien des choses, mais pas de justice », il est exact aussi de dire que le rôle primordial de la magistrature a grandi encore, si c'était possible, dans notre Etat démocratique moderne où, au sein des masses profondes se réclamant davantage chaque jour de l'idée du droit et de la justice sur tous les terrains, un grand nombre n'est que trop tenté de rechercher à ébranler les bases mêmes du droit et de l'ordre social.

(1) La commission était composée de MM. Declercq, résident; de Borchgrave, Magnetto, Ullons, Cartuyvels, enis et Eeman.

Pour que le magistrat investi de cette haute et puissante fonction la remplisse avec l'autorité nécessaire, pour qu'il puisse réaliser son œuvre de justice avec l'indiscutable impartialité et la fermeté inébranlable qui, seules, peuvent et doivent lui valoir la confiance universelle, il importe de lui accorder une indépendance suffisante pour le mettre à l'abri des soucis de l'existence matérielle et lui permettre de tenir son rang avec dignité. Cette vérité élémentaire n'a pas besoin de démonstration.

On est unanime à reconnaître que les traitements actuels ne remplissent plus ces conditions.

« Il n'est guère contestable, » dit M. Nothomb, dans le rapport que nous venons de citer, « que le traitement actuel des magistrats n'est plus en rapport avec les nécessités de l'existence, les besoins de la famille et le développement de la richesse publique. D'où cette conséquence : qu'à moins d'admettre que les fonctions judiciaires doivent devenir l'apanage des gens aisés ou riches, ce qui heurterait toutes nos idées, beaucoup de magistrats doivent végéter dans la gêne, dans les tourments de la vie matérielle et les regrets de voir déchoir leur famille, impuissants qu'ils sont, non plus à l'élever, mais même à la maintenir dans le rang qu'eux-mêmes ont occupé. »

Depuis 1863, en effet, les traitements de la magistrature sont restés stationnaires, sauf en ce qui concerne les juges de paix, les greffiers, les juges d'instruction, le président et le procureur du roi de Bruxelles. Au milieu du mouvement constant et rapide qui transforme les mœurs, les idées, la valeur de l'argent et les besoins qu'il doit satisfaire, rien n'a été changé, depuis quinze ans, à la situation insuffisante des magistrats, alors que, dans le même laps de temps, les traitements ont été augmentés, et notablement, dans presque tous les domaines.

Et cependant quel rare ensemble de qualités ne doit-on pas exiger du magistrat ? Dans l'ordre des fonctions administratives, en est-il une seule qui commande au même degré les connaissances étendues et variées, le travail opiniâtre et constant, la fermeté de caractère et le tact qu'on réclame du juge ?

La sphère de son activité, qui embrasse la vie sociale tout entière, s'étend chaque jour à mesure que les rapports sociaux, se multipliant davantage, créent de nouveaux conflits et des droits nouveaux. Et, d'autre part, combien de lois spéciales, dans ces derniers temps, ont attribué à l'autorité judiciaire la connaissance de matières nouvelles dont plusieurs relevaient antérieurement de l'administration, qui en a été déchargée ?

On conçoit ainsi aisément quelle somme de travail incombe au magistrat soucieux de remplir son devoir et de se maintenir à la hauteur de sa grande et forte mission. Les heures d'audience ne représentent pour lui qu'une partie et non la plus importante de son labeur. C'est après l'audience et chez lui qu'il doit se livrer à l'étude des causes et à l'élaboration des jugements et trouver, en dehors de cette tâche normale et quotidienne, le temps nécessaire pour suivre le développement et les progrès de la législation et de la jurisprudence, pour se tenir au courant de la bibliographie juridique et approfondir davantage et toujours la science du droit sous toutes ses formes.

Non seulement on demande, au nom de la chose publique, infiniment plus au magistrat qu'aux fonctionnaires de l'ordre administratif, tout en le rémunérant moins, mais on n'admet, en ce qui le concerne, aucune des indemnités, aucun des émoluments,

souvent considérables, qui augmentent le traitement d'un grand nombre de fonctionnaires de l'administration. L'indépendance nécessaire du magistrat lui interdit, de la façon la plus absolue, de rechercher ou de recevoir une rémunération quelconque autre que celle qu'il tient directement de la loi elle-même. Il ne lui est pas permis davantage de chercher un complément de ressources soit dans quelque autre fonction salariée, soit dans une participation quelconque à la direction ou à l'administration d'un établissement industriel ou commercial.

Assurément, personne ne songe à critiquer comme exagérés les traitements et les avantages faits aux fonctionnaires de l'ordre administratif. Mais l'injustifiable infériorité des positions de l'ordre judiciaire n'en révèle que plus impérieusement la nécessité et l'urgence de rémunérer de façon plus rationnelle et plus équitable des fonctions qui surpassent toutes les autres en importance et en dignité.

Qu'on n'oublie pas, au surplus, qu'à la question du traitement des magistrats se rattache une autre question plus délicate et non moins importante : celle du recrutement de la magistrature. Personne ne conteste aujourd'hui ni le mérite, ni la capacité de notre corps judiciaire, moins encore sa rare intégrité. La magistrature belge est l'honneur de notre pays.

Mais si les mérites de nos magistrats sont dignes d'éloges, qui donc, dans la situation matérielle qui leur est faite actuellement, oserait garantir l'avenir ? Qui oserait sérieusement prétendre qu'elles ne sont pas fondées, les inquiétudes qui, à diverses reprises déjà, se sont manifestées à cet égard dans nos délibérations !

Dans son excellent rapport sur le budget de la justice, M. le sénateur Claeys Boudaert avait raison de le demander l'année dernière : « Les hommes de valeur, de travail, de science continueront-ils à s'attacher à une carrière qui présente des côtés aussi ingrats ? Ne voit-on pas, dès maintenant, des magistrats échanger leur place pour des situations moins élevées peut-être, mais bien plus lucratives ? Et ne faut-il pas craindre que ce mouvement ne s'accroisse encore, jusqu'à ce qu'un jour on arrive à le déplorer, mais trop tard ? »

« Et si les magistrats en fonctions se décident à rester, quels seront donc les éléments nouveaux qui rechercheront la robe ? Dans d'autres pays, le siège du juge n'échoit qu'à l'élite du barreau. Sans aller aussi loin, ne faut-il pas faire en sorte que la magistrature soit l'apanage des plus capables, des plus laborieux, des plus méritants ? »

Nul ne le conteste. Mais, on ne peut malheureusement le contester davantage, les traitements actuels sont insuffisants pour empêcher que les intelligences laborieuses et fortes ne recherchent, de préférence à la magistrature, les carrières plus lucratives du barreau, des autres professions libérales, de l'industrie ou du commerce.

D'autre part, dans un pays démocratique comme le nôtre, il faut que toute fonction publique constitue une carrière par elle-même, indépendamment des ressources personnelles de celui qui l'occupe. Il faut, si l'on veut sérieusement éviter de fournir même l'apparence d'un prétexte à ceux qui accusent la magistrature d'être l'émanation d'une classe, qu'elle soit largement ouverte à tous en raison de leur seul mérite ; que même les moins favorisés de la fortune aient le moyen d'occuper avec honneur et dignité une fonction qui exige la science, l'ardeur au travail, une conscience irréductible, la fermeté,

l'intégrité, le dévouement à la chose publique, mais non la richesse.

Il ne suffit donc pas de pouvoir constater que la magistrature belge est demeurée jusqu'ici à la hauteur de sa haute mission.

Pas plus qu'aucune autre institution fondamentale d'un peuple, la magistrature n'échappe à la nécessité de se perfectionner en se mettant en rapport avec les nécessités de l'époque. Pour la maintenir à sa hauteur et l'y fortifier, il importe d'appeler dans ses rangs les intelligences d'élite que l'insuffisance de la rétribution pourrait en écarter aujourd'hui.

Est-ce à dire qu'il suffit de majorer les traitements pour que la magistrature devienne du coup, selon l'expression de M. le sénateur Claeys Boulaert, « l'apanage des plus capables, des plus laborieux et des plus méritants » ? Nul ne prétend que l'importante et délicate question du relèvement de la position des magistrats se borne à une simple question d'argent et qu'elle ne comporte aucune nécessité publique plus haute.

M. le sénateur Picard l'a dit avec raison : « Il ne suffit pas que le juge soit bien payé, il faut surtout qu'il soit un bon juge, et le bon juge dépend de ces trois facteurs : le nombre, le traitement, le recrutement. » C'est manifestement la même idée qui a inspiré les projets déposés récemment au Sénat par M. Le Jeune et il n'y a pas à méconnaître que le problème de la réforme n'est pas posé d'une façon complète s'il ne comprend la triple question des traitements, du recrutement et de la réduction du personnel.

« Majorer les traitements attachés aux fonctions judiciaires, disait M. le sénateur Le Jeune, dans la séance du 10 décembre dernier, sans prendre la précaution de soumettre à une épreuve sévère, afin de pouvoir les distinguer des autres, les docteurs en droit qui peuvent légitimement aspirer à être investis de ces fonctions ne servirait qu'à aggraver le danger d'intrusions nuisibles en surexcitant, par un nouvel appât, l'ardeur des compétitions qu'il importe de déjouer. »

Il n'y a pas à le dissimuler : le régime de recrutement en cours, régime pratiqué par tous les partis au pouvoir, n'échappe pas à de sérieuses critiques et celles-ci ont trouvé leur écho au sein de la commission.

Nous avons rappelé plus haut l'importance sociale de la fonction du juge et les qualités rares qu'il exige chez celui qui l'occupe. Or, dans le régime actuel, de quel moyen le ministre dispose-t-il pour constater dans quelle mesure ces qualités existent chez les aspirants magistrats dont les sollicitations encombrant son antichambre ?

Souvent, il ne les connaît guère que par les rapports dont ils sont l'objet. Par la force des choses, les plus méritants risquent de passer à l'arrière-plan s'ils ne sont pas les plus recommandés. Entre le ministre qui nomme et les candidats qui l'assègent, la politique intervient avec la désinvolture et l'intransigeance qu'elle apporte trop souvent à ce qu'elle fait. Tous les hommes politiques, et avant tout ceux qui s'attribuent d'autant plus d'importance qu'ils sont plus incompetents, participent à des démarches où ils vont en aveugles. Nous-mêmes, nous prétendrons en vain rejeter toute responsabilité dans la situation que nous condamnons et si nous prenions la résolution de nous abstenir désormais, là où l'abstention serait pour nous fréquemment un devoir, notre résolution serait singulièrement menacée d'avoir à céder bientôt sous d'irrésistibles pressions.

Quelle que puisse être l'impartialité d'un ministre

de la justice, il est impuissant à résister toujours aux assauts de la politique. Il n'est pas libre comme il devrait l'être dans le choix des titulaires. Il en est ainsi, quel que soit le parti politique au pouvoir et sous tous les ministères ; pas un homme de bonne foi ne peut le contester. Tout au plus peut-on constater que tel parti a dépassé la mesure où n'atteint pas tel autre parti. Et si l'opinion publique, froissée de voir les fonctions dévolues parfois, non au plus digne, mais au plus appuyé, s'en prend invariablement au ministre, elle est injuste souvent à son égard, dans l'ignorance où elle se trouve des pressions, dont il peut être l'objet.

Aussi n'y a-t-il pas un ministre de la justice qui ne déplore l'intrusion des hommes politiques dans les nominations judiciaires. Et le mal persistera tant qu'on n'y apportera pas un remède énergique.

La Fédération des avocats de Belgique a proposé de placer à l'entrée de la carrière comme une barrière destinée à n'y laisser pénétrer que ceux qui en sont dignes, un examen théorique et surtout pratique de capacité professionnelle, et l'idée a été reprise par M. Le Jeune dans l'un des projets déposés par lui au Sénat. Il en résulterait un salutaire triage, une espèce de cotation, qui aiderait puissamment à discerner les plus méritants en même temps qu'elle écarterait les ignorants dénués d'aptitudes professionnelles nonobstant le diplôme dont on les a nantis.

Sans lier le choix du ministre, l'examen lui fournirait le plus efficace des moyens de résistance aux obsessions politiques, et il lui suffirait, d'autre part, pour échapper à toute critique, de choisir parmi les mieux cotés. Un examen préalable est jugé nécessaire lorsqu'il s'agit des fonctions, même les plus infimes, de l'administration. Lorsqu'il s'agit de la magistrature, le classement, d'après le mérite résultant d'un examen public et réalisé dans des conditions difficiles et garantissantes, donnerait aux intéressés eux-mêmes, soutenus par le contrôle aisé de l'opinion, une garantie sérieuse pour faire obstacle à l'arbitraire et sauvegarder le bon choix des candidats.

Ce n'est pas le moment de discuter ici quelles devraient être les conditions d'un semblable examen ; quelle part il conviendrait d'y laisser à la théorie, par quels moyens on réaliserait le mieux le caractère essentiellement pratique qu'il importerait de lui donner. Bornons-nous à constater qu'il y a là une idée qui mérite d'être étudiée, comme il importe d'étudier toute mesure quelconque de nature à améliorer le régime du recrutement de notre corps judiciaire.

Il est certain, d'autre part, que l'exemple saisissant de l'Angleterre atteste qu'un pays peut avoir un corps judiciaire excellent sans que ses membres soient aussi nombreux qu'ils le sont chez nous. L'Angleterre, pour une population cinq fois supérieure à la nôtre, possède trois fois moins de magistrats.

Il n'est pas moins certain qu'il y a un rapport direct entre le nombre et la qualité des juges du moment où ceux-ci sont recrutés rationnellement et que cette qualité doit être nécessairement inférieure si le nombre dépasse celui des intelligences d'élite qu'un pays peut fournir à une aussi ingrate et difficile profession.

On paraît, enfin, assez unanime à reconnaître qu'un siège de sept membres en cassation ne se justifie pas et ne s'explique que par une vieille habitude inspirée des idées napoléoniennes sur la pompe du pouvoir. Et nombreux, déjà, sont ceux qui estiment que l'on pourrait, sans inconvénient, ré-

duire de 5 à 3 le nombre des conseillers formant le siège des chambres civiles de nos cours d'appel.

Il n'y a donc pas à méconnaître que, pour améliorer la situation du magistrat, sa situation « tout entière », comme on l'a dit, il y a à se préoccuper, non seulement des traitements, mais aussi d'un recrutement plus sévère et de la diminution du nombre des juges.

Mais de là à conclure, comme d'aucuns l'ont fait, que les trois réformes doivent marcher de pair et qu'il n'y a pas à réaliser l'une sans les deux autres, il y a loin.

Lier trois réformes, dont la première est réclamée par l'unanimité de l'opinion publique, tandis que, des deux autres, l'une tout au moins divise encore profondément les esprits, c'est sacrifier inutilement à l'idéologie la réalité des faits et reculer indéfiniment, sans profit pour personne, une solution dont l'urgence est reconnue par tous.

Si la question de la réduction du nombre s'impose à nos préoccupations, il n'en est pas moins vrai que parmi celles que soulève le problème de la réforme judiciaire, il n'en est pas qui soit plus complexe et d'une solution plus délicate dans l'état actuel de notre magistrature. Les plus ardents partisans de la réduction doivent reconnaître qu'il est impossible de la réaliser du jour au lendemain : on ne fait pas disparaître des juges inamovibles. Il faudrait donc se borner à ne pas remplir les vides, au risque d'enrayer tout avancement, pendant un grand nombre d'années, dans les tribunaux de première instance. Si cette considération peut ne pas paraître péremptoire là où un intérêt public est en jeu, elle n'en fortifie pas moins d'autres considérations d'ordre pratique qui maintiendront vraisemblablement longtemps encore les esprits divisés sur ce problème. « Cette question est grave, disait M. Claeys Bouaert, dans le rapport que nous avons cité déjà, et digne d'être mûrement examinée. Mais dans l'état de nos mœurs, de notre législation, il n'est pas à supposer que l'organisation judiciaire pourra être, dans un délai rapproché, remaniée de fond en comble. » Et l'honorable sénateur concluait, comme nous, que « lier absolument ces deux questions, c'est vouloir remettre indéfiniment la solution relative à l'augmentation du traitement ».

Au surplus, M. Mallar l'a fait observer avec raison dans les développements de sa proposition de loi en 1890 : En attendant que l'on étudie sérieusement une réforme qui doit être méditée d'une façon approfondie et préparée de longue main, l'augmentation immédiate des traitements constitue, en toute hypothèse, une œuvre utile et nécessaire, « qui pourra coexister ou se développer avec les systèmes encore embryonnaires de l'avenir ».

Si la réduction du nombre est la question de demain, si le recrutement est la question d'aujourd'hui, l'augmentation des traitements est, en réalité, celle d'hier, car l'opinion est unanime à regretter que les circonstances n'aient pas permis de la réaliser depuis longtemps. Il importe donc de résoudre cette question avant toute autre, et la majorité de la commission ne peut que féliciter le gouvernement de l'avoir dégagée des complications et des entraves qui en auraient infailliblement retardé la solution (1).

ECONOMIE DU PROJET DE LOI.

Le projet procède d'une répartition préalable, en trois groupes, de toutes les fonctions que comporte

l'ordre judiciaire. Le premier groupe comprend les magistrats de cassation et les chefs de service des cours d'appel : premiers présidents et procureurs généraux.

Le second groupe comprend les magistrats d'appel, sauf les chefs de service et, en outre, l'auditeur général et le substitut de l'auditeur général près la cour militaire.

Le troisième groupe comprend tous les magistrats de première instance et, en outre, les auditeurs militaires et leur adjoint.

Dans tous les groupes, les traitements fixés par la loi de 1869 sur l'organisation judiciaire sont maintenus comme traitements initiaux.

Une augmentation de traitement est accordée aux magistrats du premier groupe, à l'expiration de toute période quinquennale passée dans l'exercice de la même fonction ; aux magistrats du deuxième et du troisième groupe, à l'expiration de toute période quinquennale passée dans l'exercice des fonctions diverses que comporte le groupe.

L'augmentation est de 500 francs pour les magistrats des deux premiers groupes ; de 300 francs pour ceux du troisième. Si les deux derniers ont ceci de commun que les fonctions qu'ils comportent peuvent y être cumulées pour la formation de la période quinquennale, il n'en existe pas moins entre le deuxième et le troisième cette différence importante en fait que, dans le troisième, la majoration de traitement est proportionnelle aux années de magistrature effective, tandis que, dans le second, on ne tient aucun compte des années qui ont précédé l'entrée à la cour d'appel.

Il en résulte, en réalité, une base d'augmentation différente dans chacun des trois groupes : la fonction, dans le premier ; l'entrée à la cour d'appel, dans le second, et les années de magistrature effective, dans le troisième.

Sous le régime actuel, un traitement invariable est attaché à chacun des degrés et à chacune des classes de la hiérarchie judiciaire. Quelle que soit la durée des services, il ne peut être augmenté que par une promotion à une fonction plus élevée ou, pour les tribunaux de première instance, par le passage d'une classe à une classe supérieure.

Le principe de l'augmentation sur place et proportionnelle aux années de service a été proposé à la Chambre dès 1875. Il a été adopté par les projets de loi déposés en 1884, par M. Bara, et en 1890, par M. Mallar.

« Cette innovation, » disait le rapporteur de ce projet, « se justifie par des considérations qui paraissent absolument concluantes, et parmi les considérations les plus puissantes est celle qui s'appuie sur la grande influence que cette combinaison doit exercer sur la stabilité dans les fonctions judiciaires. Cet avantage n'a pas besoin d'être démontré : tout le monde en est convaincu. C'est une vérité devenue banale : connaître ses justiciables et être connu d'eux, c'est la condition même de la confiance que le magistrat doit inspirer. »

Le système proposé présente néanmoins sur ceux de 1884 et 1890 un triple avantage :

Il ne fixe aucune limite à l'augmentation des traitements, tandis que les systèmes antérieurs comportaient un maximum atteint au bout de dix ans.

Il permet de tenir compte de fonctions successives — tout au moins dans les deux derniers groupes — pour la formation de la période quinquennale donnant droit à une majoration de traitement, tandis que les systèmes antérieurs exigeaient invariablement cinq années consacrées à l'exercice des mêmes fonctions.

(1) La minorité de la commission a développé dans une note les arguments qui l'ont déterminée à ne pas partager cette opinion.

Il donne, enfin, à la loi un effet rétroactif, réparant ainsi dans une large mesure le préjudice causé aux magistrats par l'ajournement d'une réforme reconnue nécessaire depuis longtemps, tandis que les systèmes antérieurs ne se préoccupaient point du passé.

Ce sont là des avantages importants dont il y a lieu de féliciter le gouvernement.

Le projet n'en soulève pas moins des critiques dont il est difficile de méconnaître la justesse. Il conduit à certaines anomalies que la justice distributive réprouve.

Il laisse des magistrats d'appel dans une situation qui n'est pas en rapport avec l'importance de leurs fonctions.

Il exclut certains magistrats, non seulement du bénéfice de la rétroactivité, mais encore de toute majoration immédiate quelconque ou tout au moins appréciable.

Il ne réalise pas, enfin, dans une mesure suffisante, une réforme que la bonne administration de la justice paraît commander : le relèvement de la situation des présidents et procureurs du roi des tribunaux de première classe.

LES MAGISTRATS D'APPEL.

Dans le groupe des magistrats d'appel, le projet ne tient aucun compte, au point de vue de la majoration des traitements, des années de service passées en première instance.

Il existe cependant des magistrats et des plus méritants que des circonstances diverses et parfois heureuses ont retenu pendant de longues années en première instance, où ils ont rendu à l'administration de la justice des services au moins égaux, sinon supérieurs, à ceux qu'ils auraient rendus à la cour. Par contre, de fort jeunes magistrats sont parvenus à entrer à la cour d'appel après quelques années à peine de magistrature.

Il en résulte que, dans le système du projet, l'augmentation de traitement accordée aux membres des cours d'appel est souvent disproportionnée aux années de service réel dans la magistrature. Des conseillers, ayant vingt à vingt-cinq années de service, mais entrés depuis peu à la cour, recevraient une augmentation de 500 francs, ou même auraient plusieurs années à attendre avant de recevoir semblable augmentation, alors que d'autres conseillers, beaucoup moins anciens magistrats, mais entrés à la cour depuis au moins quinze ans, recevraient d'emblée une augmentation de 1,500 francs, soit une augmentation trois fois plus forte que celle accordée à leurs collègues plus anciens qu'eux.

D'autre part, d'anciens présidents ou procureurs du roi, promus récemment à la cour d'appel, se verraient maintenus, et pour plusieurs années peut-être, au traitement initial de 7,500 francs, alors qu'ils auraient obtenu, après quinze ou vingt ans de service, des traitements de 8,400 à 8,700 francs, ou de 7,900 à 8,200 francs, s'ils étaient demeurés présidents ou procureurs du roi de première ou de seconde classe. Les vice-présidents des tribunaux de première classe eux-mêmes ne pourraient, après vingt ans de magistrature, être nommés à la cour d'appel sans voir, du coup, leur traitement réduit grâce à leur promotion. Enfin, de jeunes substitués du procureur général, devenus premier avocat général, pourraient arriver au traitement de 11,500 fr. Ils exerceraient ainsi leurs fonctions sous l'autorité et la surveillance d'un procureur général moins rétribué qu'eux, puisque le traitement initial du procureur général est de 11,250 francs, et si, eux-mêmes, ils devenaient procureurs généraux, ils

verraient leur traitement réduit à cette dernière somme pour s'être élevé d'un cran dans la hiérarchie de l'ordre judiciaire.

Semblables anomalies ne paraissent pas admissibles.

Assurément, on pourrait y remédier, dans une certaine mesure, en adoptant, par exemple, au profit des magistrats il est fourni déjà une carrière d'une certaine durée avant leur entrée à la cour, une disposition transitoire leur tenant compte des années passées en première instance. Mais cet expédient, qui donnerait davantage à ceux auxquels le projet de loi ne donne pas assez, n'enlèverait rien à ceux auxquels il donne trop, et la justice distributive n'en serait pas plus satisfaite. La solution n'est pas là.

Les anomalies signalées n'ont d'autre cause que le fait de la coexistence de deux bases d'augmentation différentes pour les magistrats d'appel et pour ceux de première instance. C'est donc cette cause qu'il faut faire disparaître, et le moyen est aisé.

Il suffit de confondre dans un seul et même groupe les magistrats d'appel et ceux de première instance et de leur donner une base d'augmentation uniforme : la période quinquennale de magistrature effective, sans distinction de juridiction, en attachant à cette période la même majoration de traitement pour tous.

Quel serait le chiffre de cette majoration : celui de 300 francs proposé par le gouvernement pour les magistrats du premier groupe, ou celui de 100 fr. proposé pour les magistrats du second ? La question n'est pas douteuse.

Il est reconnu généralement que le traitement initial de nos magistrats de première instance est suffisant. On a même proposé au Sénat de le réduire si cette réduction pouvait contribuer à résoudre le côté financier de la question des traitements. Le projet maintient les traitements initiaux. Une augmentation quinquennale de 300 francs paraît donc devoir suffire à des magistrats qui ont devant eux tout une longue carrière et qui peuvent compter sur d'importantes promotions. La même progression appliquée aux magistrats d'appel, mais portant sur la totalité de leurs années de magistrature effective, leur donnerait une augmentation qui, tout en ne dépassant pas considérablement celle que leur alloue le projet actuel, n'en serait pas moins de beaucoup supérieure à celle que leur allouait le projet de 1884.

Elle donnerait, d'après le nombre d'années de service, aux plus jeunes conseillers de nos cours d'appel un traitement de 8,100 francs, et aux plus anciens un traitement de 9,900 francs, soit un traitement moyen de 9,000 francs, lequel augmenterait de 300 francs tous les cinq ans. Semblable augmentation, si elle est suffisante, ne serait assurément pas exagérée : car il importe de ne pas perdre de vue, d'une part, que c'est à la cour d'appel que le service exige le plus de travail et d'activité, et, d'autre part, que ceux qui y parviennent, y finissent souvent leur carrière.

Le système d'une majoration proportionnée aux années de service, pour tous les magistrats de première instance et d'appel, classés en un seul groupe, présente, outre l'avantage d'une grande simplicité, celui d'une égalité complète et d'une équité indiscutable. Pour tous, le point de départ de la majoration est le même ; pour tous, le quantum de majoration est en raison directe des années de service consacrées à la magistrature. Ce système corrige, dans une large mesure, l'arbitraire qui décide souvent de l'entrée, ou hâtive ou tardive, d'un magistrat de première instance à la cour d'appel.

pel. Il laisse, d'ailleurs, au mérite toute la part qui lui revient, car celui-ci trouve sa récompense dans les promotions elles-mêmes et dans la majoration de traitement qu'elles entraînent. Il donne, enfin, à l'éméritat des pensions égales à tous ceux qui ont consacré à la magistrature, à ses divers degrés, le même nombre d'années de service; tandis que le système du gouvernement laisse aux magistrats qui ont terminé leur carrière dans les mêmes fonctions des pensions d'un taux fort différent, dont l'écart ne se justifie à aucun titre.

La commission propose donc de fondre en un seul groupe le deuxième et le troisième proposés par le projet du gouvernement et d'accorder indistinctement à tous les magistrats qui en font partie une majoration de traitement de 300 francs à l'expiration de chaque période quinquennale d'exercice des fonctions que le groupe comporte.

LES CHEFS DE SERVICE DES COURS D'APPEL.

La commission estime, d'autre part, qu'il n'y a pas lieu de maintenir dans le premier groupe proposé par le projet les chefs de service des cours d'appel: les premiers présidents et les procureurs généraux. Leur maintien équivaldrait à leur exclusion, tout au moins dans une large mesure, des bénéfices mêmes de la loi projetée.

Dans ce groupe, en effet, l'augmentation de traitement est attachée exclusivement à la période quinquennale passée dans l'exercice de la même fonction. Les premiers présidents et les procureurs généraux, eussent-ils trente à quarante années de service dans l'ordre judiciaire, dont vingt et davantage consacrées à la cour d'appel, ne recevraient donc, dans le projet du gouvernement, aucune augmentation à raison des années antérieures à leurs fonctions de chefs de service. En fait, le bénéfice de la rétroactivité n'existerait pas pour eux. D'autre part, il arriverait fréquemment que des premiers présidents et des procureurs généraux atteindraient l'âge de l'éméritat avant d'avoir achevé le terme de cinq ans qui leur aurait valu une augmentation de 500 francs. Bien rarement, ils dépasseraient une première période quinquennale leur valant une semblable augmentation. Il en résulterait que non seulement les premiers présidents et les procureurs généraux se trouveraient pour la plupart exclus des bénéfices de la loi, mais que plusieurs d'entre eux auraient une situation moins avantageuse que celle qu'ils auraient eue s'ils n'avaient pas été élevés aux importantes fonctions de chefs de service.

Dans le système du projet, en effet, des présidents de chambre ont un traitement de 11,000 francs, qui peut aisément s'élever au chiffre de 14,500 francs, tandis que des premiers présidents pourront atteindre l'éméritat avant d'être parvenus à ce chiffre. Alors donc que, dans l'échelle des traitements actuels, le traitement d'un premier président dépasse de 2,750 francs celui d'un président de chambre, les présidents de chambre et les premiers avocats généraux auraient, dans le système du projet, des traitements à peu près égaux ou même supérieurs à ceux des chefs de service, sous l'autorité et le contrôle desquels ils exercent leurs fonctions. Cela n'est évidemment pas admissible.

Il n'y a donc pas lieu de ranger dans le premier groupe, qui ne doit comprendre que les magistrats de cassation exclusivement, les premiers présidents et les procureurs généraux près des cours d'appel. Leur place est à la tête du second groupe qui, dans le projet de la commission, comprend tous les magistrats d'appel et de première instance; il n'y a aucune raison sérieuse de les exclure.

LES CHEFS DE SERVICE DE LA COUR DE CASSATION.

D'autres magistrats sont, dans le système du gouvernement, exclus, en fait, des bénéfices du projet: ce sont le premier président, le président et le procureur général près la cour de cassation. Ces magistrats, par la raison qu'ils appartiennent au premier groupe, ne reçoivent rien à raison des années de service consacrées soit à un groupe, soit même à une fonction inférieure. Ils ne participent donc pas au bénéfice de la rétroactivité consacré par le projet.

On conçoit qu'ils ne soient pas admis à bénéficier des années de magistrature antérieures à leur nomination à la cour. L'entrée à la cour de cassation leur vaut, par elle seule, un traitement relativement élevé, d'aucuns disent suffisant, et il est certain, en toute hypothèse, que ce traitement deviendrait excessif en comparaison de ceux qui peuvent échoir aux magistrats d'appel et de première instance, s'il comportait, en outre, le cumul des années de magistrature antérieure. C'est la ce qui justifie le classement des magistrats de cassation dans un groupe spécial. Mais est-il logique et équitable d'attacher, même dans ce groupe, les majorations de traitement exclusivement à l'exercice de la même fonction?

Nous ne le croyons pas; précisément par la raison que l'application du principe doit avoir pour conséquence, dans bien des cas, de priver de toute augmentation ou d'une augmentation appréciable le premier président, le président et le procureur général. Les titulaires de ces hautes fonctions n'y arrivent, en effet, qu'à un âge avancé qui, déjà, les rapproche de l'éméritat. Il n'est pas rare qu'un premier président ou un procureur général près la cour de cassation n'exerce pas ses fonctions pendant cinq ans, il est exceptionnel qu'il les exerce pendant dix ans. Et la situation du président appelé à succéder au premier président n'est guère différente. Il arriverait donc fréquemment, dans le système du projet, que ces hauts magistrats atteindraient l'éméritat après avoir obtenu une seule majoration quinquennale ou même sans avoir obtenu une semblable majoration. Dans l'avenir, il est vrai, l'injustice serait atténuée, dans une certaine mesure, par le fait que, avant d'arriver aux fonctions de chefs de service, ils auraient joui déjà de la majoration de traitement attachée aux fonctions inférieures. Mais l'injustice n'en demeurerait pas moins réelle dans le présent.

Nous croyons que l'égalité et l'équité commandent de permettre, même dans le premier groupe, le cumul des fonctions pour la formation de la période quinquennale donnant droit à une majoration de traitement. Trois magistrats seulement sont intéressés dans la question. La solution que nous proposons ne peut donc produire une augmentation sensible de dépenses; elle nous paraît plus conforme à l'équité et mieux en harmonie avec l'économie générale du projet.

D'autre part, l'augmentation de traitement qui en résulterait pour les titulaires serait-elle excessive?

Peut-être, si l'on adopte la majoration de 500 fr. proposée par le gouvernement. Il en résulterait, en effet, pour les chefs de service de cassation des traitements atteignant le chiffre de 19,000 francs et pouvant même dépasser ce chiffre.

Mais la majoration de 500 francs est-elle justifiée, alors qu'on n'accorde à tous les autres magistrats qu'une majoration de 300 francs?

La commission ne le croit pas.

L'insuffisance des traitements actuels n'est pas la même pour toutes les fonctions de l'ordre judiciaire. Si cette insuffisance est unanimement reconnue pour les fonctions de la cour d'appel et même pour celles de première instance après un nombre d'années de service, il n'en est pas de même à la cour de cassation. « Les traitements de la cour de cassation, » écrivait récemment un de nos magistrats les plus distingués, « paraissent suffisants (1). » Et, de son côté, M. Picard a pu dire l'année dernière, au Sénat, sans soulever aucune contradiction sur aucun banc : « Nos magistrats sont misérablement rémunérés, sauf les juges de paix, qu'une réforme de M. Le Jeune a placés dans une situation meilleure, et sauf les conseillers de la cour de cassation, qui semblent avoir un traitement suffisant. » Il n'est pas rationnel, dès lors, de donner à des magistrats dont l'insuffisance de traitement est contestée une majoration périodique plus forte que celle qui est accordée aux magistrats dont le traitement est reconnu insuffisant par tous.

La commission estime donc qu'il n'y a pas lieu d'accorder, à raison de la période quinquennale de service, aux magistrats de cassation une majoration différente de celle qui est reconnue aux magistrats d'appel et de première instance.

LES CHEFS DE SERVICE DES TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE.

Après avoir restitué aux chefs de service de la cour de cassation et des cours d'appel la situation qui, d'après nous, leur revient, il convient d'examiner si le projet relève dans une mesure suffisante la situation des présidents et procureurs du roi des tribunaux de première instance.

Cette réforme a été demandée à la Chambre à de nombreuses reprises. En 1878 déjà, M. Dupont demandait de faire aux présidents des tribunaux dans nos quatre grandes villes : Bruxelles, Liège, Gand et Anvers, « une position à peu près égale à celle des présidents de chambre des cours d'appel ». Et M. De Lantsheere, alors ministre de la justice, n'hésitait pas à reconnaître le bien-fondé de cette demande. « Il est certain, » disait-il, « qu'il est extrêmement important, dans l'intérêt de la bonne administration de la justice, qu'à la tête de ces sièges se trouvent des hommes de grande expérience. On demande plus d'eux, par la force des circonstances, que de tous leurs collègues. Or, il arrive que, à raison de la modicité des traitements, des magistrats éminents se voient contraints en quelque sorte de postuler des fonctions qui leur assurent un traitement plus considérable et d'abandonner un poste qu'ils affectionnent et où, en réalité, ils rendent de plus nombreux et même de plus importants services. »

Le projet de 1884 proposait d'élever les traitements des présidents et des procureurs du roi de 1^{re} classe à 8,500 francs.

La force des choses a poussé, en 1890, le législateur à ne pas différer davantage l'application de la réforme au président du tribunal et au procureur du roi de Bruxelles. Mais l'intérêt supérieur qui commande d'assurer la durée et la stabilité des fonctions de président de tribunal et de procureur du roi n'existe pas seulement dans la capitale; cet intérêt est le même, toutes proportions gardées, dans toutes les villes où siège un tribunal. Un

président, fût-il de 3^e classe, exerce une autorité et une influence personnelles considérables. Au respect et à l'estime qu'inspire sa personne se rattache dans une large mesure le respect dont jouissent la magistrature et les décisions judiciaires. Cela est vrai surtout en province où le contact est plus étroit et ne peut s'obtenir que par la stabilité de la fonction et l'indépendance de la personne.

La présidence d'un tribunal doit être, en général, le couronnement et la fin d'une carrière. Le magistrat qui l'occupe ne peut être un fonctionnaire de passage, préoccupé surtout du désir d'avancer et dont l'autorité se compromet par les démarches et les sollicitations qui le mettent à la merci des influences locales et des hommes politiques. Sous le régime actuel, il n'en est que trop souvent ainsi, et fréquemment il s'est fait que pour décider un magistrat à accepter la présidence du tribunal d'une petite ville, on en était réduit à faire luire à ses yeux la perspective d'une candidature prochaine à un siège de la cour.

Les arguments qui militent en faveur d'une situation plus considérable pour les présidents des tribunaux commandent avec plus de force encore une situation non moins considérable pour les procureurs du roi. Pour ceux-ci, la stabilité de la fonction, qui, seule, peut donner au magistrat une connaissance suffisante de son arrondissement, est d'autant plus indispensable qu'elle se lie étroitement à la répression des crimes et des délits et au maintien de l'ordre.

Dans les grandes villes, la force des choses a créé la situation que la loi a jusqu'ici négligé d'établir et les fonctions de procureur du roi y sont devenues des impasses en quelque sorte sans issue pour leurs titulaires. Ces fonctions sont devenues stables, parce qu'il est de toute nécessité qu'elles le soient. Il faut donc leur donner l'importance qu'exige cette stabilité. Et, ici encore, toute proportion gardée, l'intérêt de la justice est le même dans les petites villes que dans les grandes. S'il n'est pas à désirer que le procureur du roi d'un tribunal de 3^e classe finisse sa carrière à son siège, il n'est pas moins nécessaire qu'il soit autre chose qu'un fonctionnaire de rapide passage.

Cette situation spéciale, instamment réclamée par les chefs de service des tribunaux de 1^{re} instance, le projet du gouvernement la réalise par la seule application du principe de l'augmentation du traitement sur place. Il en résulte que les présidents et procureurs du roi actuellement en fonctions auraient désormais, d'après le nombre de leurs années de service :

Dans les tribunaux de 1^{re} classe, un traitement variant de 7,800 à 9,300 francs.

Dans les tribunaux de 2^e classe, un traitement variant de 7,300 à 9,400 francs.

Dans les tribunaux de 3^e classe, un traitement variant de 6,000 à 7,800 francs.

Soit, si l'on prend la moyenne exacte de tous les traitements :

A. Pour les présidents :

Un traitement moyen de 8,600 francs dans les tribunaux de 1^{re} classe; de 8,436 francs dans les tribunaux de 2^e classe; de 7,066 francs dans les tribunaux de 3^e classe;

B. Pour le procureur du roi :

Un traitement moyen de 9,000 francs dans les tribunaux de 1^{re} classe; de 8,200 francs dans les tribunaux de 2^e classe; de 7,050 francs dans les tribunaux de 3^e classe.

Ces traitements sont justifiés et suffisants en ce qui concerne les chefs de service des tribunaux de

(1) *Les traitements de la magistrature.* Bruxelles, veuve Ferdinand Larcier, 1895.

2^e et de 3^e classe. Ils sont insuffisants pour ceux de 1^{re} classe.

Il importe, dit avec raison l'Exposé des motifs, de maintenir autant que possible l'écart existant dans l'échelle des traitements actuels. Or, dans le projet, non seulement cet écart n'est pas maintenu, mais on constate cette anomalie que des présidents et des procureurs du roi de 2^e classe reçoivent des traitements supérieurs à ceux qui échoient aux mêmes chefs de service dans les tribunaux de 1^{re} classe. La commission estime donc qu'il y a lieu, tant pour maintenir l'écart que commande l'ordre hiérarchique que pour attacher aux fonctions de chef de service près d'un tribunal de 1^{re} instance une rémunération proportionnée à leur importance, de majorer de 300 francs le traitement initial des présidents et procureurs du roi des tribunaux de 1^{re} classe, qui serait porté ainsi de 7,500 à 8,000 francs. Le principe général de la loi, il est vrai, maintient le taux des traitements attachés, par la loi de 1869, à chacune des fonctions de l'ordre judiciaire. Mais en admettant une dérogation au principe en faveur des magistrats dont il s'agit, nous arrivons à peine à leur faire cette « situation à peu près égale à celle des présidents de chambre de cours d'appel » que MM. De Lantsheere et Dupont, entre autres, réclamaient pour eux déjà en 1878.

On objecterait en vain qu'une situation semblable faite aux chefs de service des tribunaux de 1^{re} classe renverserait les règles de la hiérarchie nécessaire dans l'ordre judiciaire. Ces règles paraissent souvent fort mal comprises et inspirées, à certains points de vue, par des idées qui, pour être généralement reçues, n'en sont pas moins discutables et peu conformes à la bonne administration de la justice.

M. le premier président Eeckman l'a écrit avec infiniment de raison :

« Le système en vigueur est une exagération du principe hiérarchique, en ce sens que, si la cour de cassation constitue une juridiction supérieure à la cour d'appel, et celle-ci une juridiction supérieure aux tribunaux de 1^{re} instance, qui sont, à leur tour, une juridiction supérieure vis-à-vis des juges de paix, cela n'est vrai que pour la compagnie comme corps et nullement pour chacun de ses membres; nous trouvons plus rationnel, lorsqu'on s'occupe des individualités, d'établir une première échelle entre tous les chefs de corps, puis une seconde échelle comprenant les présidents de chambre et les vice-présidents, puis enfin une troisième comprenant les conseillers et les juges. »

Il est indéniable, en effet, que les chefs de service des tribunaux importants, présidents et procureurs du roi, agissant dans leur sphère propre, avec une initiative égale à leur responsabilité, remplissent des fonctions autrement importantes que celles qu'exercent un conseiller de cour d'appel ou un substitut de procureur général sous l'autorité et la direction immédiates de son chef.

Dès lors, est-il rationnel et conforme aux intérêts de la justice de recruter, au nom de la hiérarchie, les conseillers de la cour parmi les anciens présidents des tribunaux et surtout les substituts du procureur général parmi les anciens procureurs du roi et les procureurs du roi parmi les anciens substituts? On peut le contester. L'intérêt supérieur qui commande la stabilité des fonctions de président du tribunal ou de procureur du roi est déjà une raison pour qu'il n'en soit pas ainsi. Mais en ce qui concerne spécialement les magistrats des parquets, il y a d'autres raisons qui semblent condamner les idées et la pratique reçues.

Le ministère public est exercé dans le ressort de chaque cour d'appel par un procureur général avec la collaboration de magistrats qui sont ses subordonnés directs et dont l'autorité n'est, en quelque sorte, qu'une émanation de la sienne. L'article 131 de la loi sur l'organisation judiciaire porte : « Le procureur général a des substituts qui exercent leurs fonctions sous sa surveillance et sa direction. » Et l'article 132 ajoute : « Celui de ces substituts qui exercent les fonctions du ministère public auprès des tribunaux de 1^{re} instance porte le titre de procureur du roi. »

Il semblerait donc logique d'abandonner au procureur général, mieux à même que quiconque d'apprécier les aptitudes de ses subordonnés, le soin de désigner à chacun de ceux-ci les fonctions et le rôle qu'ils auront à remplir. Lorsqu'il s'agit de la fonction la plus importante de la juridiction pénale, n'est-ce pas le procureur général qui désigne le magistrat chargé d'occuper le siège du ministère public devant la cour d'assises! Mais les fonctions qui détachent d'une façon permanente un « substitut » du procureur général du siège de son chef pour le charger de l'exercice du ministère public près des tribunaux de 1^{re} instance ont paru trop importantes pour qu'on abandonnât la désignation du titulaire uniquement à la décision du chef du parquet. De là, l'intervention du roi pour désigner ceux des substituts du procureur général qui, sous le titre de procureurs du roi, sont chargés de la direction des parquets de 1^{re} instance.

Il est certain que le procureur du roi exerce des fonctions plus importantes que celles de ses collègues demeurés sous l'autorité directe du chef commun. Ses fonctions sont variées et étendues; il a une initiative et des pouvoirs personnels; il a le droit, non seulement de mettre en mouvement l'action publique, mais encore celui de saisir par son appel la cour auprès de laquelle il ne siège pas.

Lorsqu'il occupe un siège important, les qualités nécessaires d'expérience et de connaissance de l'arrondissement l'immobilisent fatalement dans ses fonctions et ne lui permettent plus de prendre au parquet de la cour un siège qui, théoriquement supérieur au sien, devient, en fait, évidemment inférieur. Par la force même des choses, il devient de plus en plus difficile de pourvoir au remplacement d'un procureur du roi auprès d'un tribunal de 1^{re} et parfois même de 2^e classe. Il est admis, en effet, que son successeur ne doit être recherché que parmi les substituts ou les magistrats de 1^{re} instance, et ce serait renverser les théories reçues que de permettre au procureur général de désigner au choix du ministre un avocat général ou un substitut d'appel dont les qualités et l'expérience auraient été personnellement appréciées par son chef.

Et, cependant, qui peut contester que semblable désignation serait plus logique et plus conforme à la bonne administration de la justice? Qui peut méconnaître que la théorie qui fait de l'officier du ministère public attaché à un tribunal de 1^{re} instance l'inférieur hiérarchique de celui qui demeure attaché au parquet d'appel sous l'autorité et la surveillance immédiate de son chef soit une théorie démentie par les faits? Qui peut nier que, s'ils sont tous deux, au même titre, substituts du procureur général, les fonctions du premier lui donnent une initiative et une influence considérablement supérieures à celles que ses fonctions donnent au second?

De fait, la vérité est en dehors de l'idée reçue. Cette vérité a été entrevue dans les articles 131 et 132 de la loi d'organisation judiciaire. Mais la loi n'a pas tiré des dispositions de ces articles les con-

séquences qu'elles impliquent, soit que ses auteurs n'aient pas voulu choquer l'idée reçue, soit qu'ils en aient été pénétrés eux-mêmes.

Le ministère public est un et indivisible. Le procureur général en est le chef; les avocats généraux, les substituts du procureur général et les procureurs du roi sont ses substituts et ses subordonnés au même titre. Dès lors, la logique et l'intérêt de la justice commandent que le ministre choisisse parmi tous les subordonnés du procureur général, celui-ci préalablement entendu, le magistrat qui semble convenir le mieux à la fonction à remplir. Il est certain que le procureur général ne désignerait pas au choix du ministre un magistrat du parquet d'appel pour occuper le siège d'une ville de minime importance. Mais il est tout aussi certain que ce serait presque toujours parmi les magistrats les plus expérimentés et les plus éminents de son siège qu'il choisirait le titulaire du parquet de la capitale ou d'une ville de premier ordre. Semblable résultat serait impossible avec l'échelle des traitements actuels. Il serait aisé et tout indiqué dans le système du gouvernement amendé par la proposition de la commission.

Au fond du prétexte que l'on invoquerait pour combattre ce système au nom du prétendu principe hiérarchique, il y a donc, au contraire, pour le faire admettre, un argument puissant et directement inspiré par la bonne administration de la justice.

LIMITES DU PROJET.

La proposition de loi qui nous est soumise a pour objet — nous venons de le constater — l'augmentation des traitements des magistrats de cassation, d'appel, de 1^{re} instance, de la cour militaire et des auditeurs militaires à l'exclusion des traitements des juges de paix et des greffiers, lesquels ont été réglés par la loi récente de 1889.

S'il est du devoir d'une section centrale ou d'une commission spéciale d'amender les dispositions proposées qui paraissent défectueuses ou de compléter celles qui semblent insuffisantes, il convient, au contraire, de s'interdire d'étendre l'objet même des lois et de vouloir y introduire des intérêts étrangers à ceux qui ont exclusivement inspiré l'étude et l'élaboration d'un projet. Semblable extension est nuisible presque toujours à l'ordre et à la méthode qui doivent présider à la confection des lois. Elle serait particulièrement dangereuse dans une matière comme celle qui nous occupe; car ici l'ensemble des dispositions arrêtées est inséparable des mesures financières qui doivent en assurer la réalisation. Forcer le cadre du projet pour y introduire quand même des intérêts qui en sont, tout au moins momentanément, exclus, serait s'exposer à compromettre, sans avantage pour personne, les intérêts auxquels il s'agit de donner satisfaction.

Néanmoins, le dépôt du projet a suffi pour déterminer les juges de paix, les greffiers et les greffiers adjoints à demander la réforme de la loi qui les concerne et à réclamer la substitution du principe de l'augmentation quinquennale et indéfinie au principe de l'augmentation septennale et limitée à deux termes. Sans avoir à se prononcer sur le bien-fondé de cette demande, la commission a le devoir de constater que son objet est évidemment en dehors du projet et elle doit se borner, dès lors, à signaler à l'attention du ministre de la justice et de la Chambre la modification sollicitée à la loi de 1889.

Pour la même raison, il ne lui est pas possible d'accueillir la réclamation formulée par certains

greffiers adjoints des cours d'appel, dont la situation est cependant particulièrement intéressante: il s'agit de ceux qui sont entrés dans la carrière antérieurement à la loi de 1869, sans être docteurs en droit.

La qualité de docteur en droit est, on le sait, aux termes des articles 78 et 131 de la loi d'organisation judiciaire, une condition *sine qua non* pour pouvoir être nommé greffier en chef d'une cour d'appel, greffier adjoint ou greffier en chef de la cour de cassation. La mesure est justifiée et ceux qui, depuis 1869, sont entrés au greffe sans être docteurs en droit n'ont pas à se plaindre; ils savaient dès le début de leur carrière jusqu'où celle-ci pouvait les mener. Mais il n'en est pas de même de ceux qui sont entrés au greffe antérieurement. Ceux-ci, au moment de leur entrée, n'étaient astreints à aucun diplôme: ils avaient le droit de compter sur toutes les chances d'avancement que leur carrière comporte. Or, la loi de 1869 est venue les arrêter net et les mettre dans l'impossibilité absolue, quels que soient leurs années de service et leurs mérites, d'arriver aux fonctions de greffier en chef d'une cour d'appel ou de greffier adjoint de la cour de cassation.

Assurément, l'obligation nouvelle imposée par la loi de 1869 ne pouvait être admise sans qu'une disposition transitoire ne vint sauvegarder les droits acquis, et cette disposition, nous la trouvons, en ces termes, sous l'article 239: « Les greffiers des tribunaux de 1^{re} instance et de commerce, les commissaires-greffiers près les cours d'appel et de cassation, maintenant en fonctions, pourront, même sans être docteurs en droit, être nommés greffiers en chef d'une cour d'appel et de la cour de cassation, à la condition d'avoir rempli pendant dix ans leurs fonctions actuelles. » Mais il résulte de ce texte que ceux qui n'étaient alors que greffiers adjoints des tribunaux de 1^{re} instance n'ont pas été compris dans le bénéfice de la disposition. Pourquoi? Tout simplement parce qu'ils ont été oubliés! « Dans la loi de 1869, » disait M. Bara, dans la séance du 16 juillet 1897, — « et je puis en parler puisque j'en suis l'auteur, — on a commis une omission. A cette époque, ces fonctionnaires se trouvaient disséminés dans les parquets et le greffe des tribunaux de 1^{re} instance, et l'on n'a pas songé à eux. » Les greffiers adjoints dont il s'agit sont donc les victimes d'un oubli du législateur, d'une lacune dans la loi d'organisation judiciaire et, dans ces conditions, la justice commande d'assurer à ces fonctionnaires méritants un traitement plus rémunérateur que celui qu'ils ont actuellement et, pour leurs vieux jours, une pension plus convenable. « Il me semble, » disait M. De Jaer, dans la séance du 14 juin 1897, « que, pour les greffiers adjoints qui ont une carrière de plus de vingt-cinq ans et qui ne peuvent arriver un jour à devenir greffiers en chef, il faudrait chercher à leur donner un traitement équivalent à celui de greffier de 1^{re} instance de 2^e classe, pendant quelque temps, pour finir par leur accorder le traitement de greffier d'un tribunal de 1^{re} classe. »

La commission ne croit pas qu'il y ait lieu de formuler ici une proposition à cet égard, mais elle se fait un devoir d'insister, après bien d'autres, pour que l'honorable ministre de la justice ne tarde pas davantage à faire droit aux revendications justifiées dont elle se fait en ce moment l'écho.

Une quatrième catégorie d'intéressés qui revendiquent à leur profit l'extension des dispositions du projet, comprend les magistrats émérites. « Le projet de loi, » dit-on, « tient compte aux magistrats

encore en fonctions des services passés. Les émérites actuels ont rendu les mêmes services, à deux, trois ou quatre années près, peut-être même à quelques jours près pour certains déclarés émérites en 1897. » D'où l'on conclut qu'il y aurait à la fois inconscience et injustice à refuser aux magistrats émérites le bénéfice de la loi nouvelle.

Semblable prétention ne paraît pas admissible. Pour la faire repousser, il suffit de rappeler la loi constitutive de l'éméritat.

En effet, l'éméritat n'est pas, ainsi qu'une erreur assez générale le fait croire, la continuation du traitement que touchait le magistrat au jour où il a cessé d'être au service actif. C'est une pension d'une nature spéciale qui, dans certains cas, voire même les plus fréquents, arrive à égaler le taux du traitement, mais qui ne l'égale pas nécessairement.

Le texte de l'article 9 de la loi du 25 juillet 1867 porte : « Le magistrat mis à la retraite à raison de l'âge fixé à l'article 1^{er} et ayant trente années de service, dont quinze au moins dans la magistrature, a droit à l'éméritat. La pension de l'éméritat est égale au taux moyen du traitement pendant les cinq dernières années... »

La pension du magistrat admis à l'éméritat un an après le vote du projet de loi actuel ne serait donc nullement l'intégralité du traitement qu'il aurait touché en vertu de la loi nouvelle, mais une moyenne entre le traitement de cette dernière année et celui des quatre précédentes.

Cette simple constatation ne laisse aucune place à l'augmentation de la pension des magistrats émérites, à moins que l'on ne modifie préalablement la loi constitutive de l'éméritat elle-même. Or, cette loi a été une transaction entre les nécessités pratiques du service et le principe constitutionnel de l'inamovibilité de la magistrature assise ; il serait singulièrement imprudent et inutile d'y toucher.

Au surplus, les magistrats, tant ceux du ministère public — qui ne sont pas constitutionnellement inamovibles — que les juges, jouissent, au point de vue de la pension, vis-à-vis des autres fonctionnaires, d'une situation absolument privilégiée.

Qu'il doive résulter de l'application de la loi certaines anomalies momentanées, il n'y a pas à le méconnaître, mais c'est là le résultat inévitable de toute institution nouvelle ; le temps les fera disparaître.

LES ANNÉES DE SUPPLÉANCE.

L'article 3 du projet porte : « Les années de suppléance exercée près des tribunaux de 1^{re} instance et près des conseils de guerre sont comptées comme années de fonctions effectives pour la détermination des traitements des magistrats de ces juridictions. »

Cette disposition est-elle justifiée ?

« Le gouvernement a pensé, » dit l'Exposé des motifs, « que les fonctions de la suppléance pourraient, par suite, être acceptées avec plus d'empressement et exercées avec plus de zèle. D'autre part, il est naturel de présumer que le juge suppléant, entré dans la carrière de la magistrature effective, a rendu gratuitement à la chose publique des services suffisamment importants pour que la rémunération de son concours lui soit garantie. »

Ces considérations ne paraissent guère décisives.

A notre avis, il importe au bon recrutement de la magistrature de conserver à la suppléance le caractère exclusif d'un stage destiné à donner la mesure des aptitudes de ceux qui s'y destinent. Mais, hâtons-nous de l'ajouter, pour atteindre ce but, il

est indispensable d'exiger désormais des suppléants un concours plus réel et plus efficace. S'il en est quelques-uns dont le zèle et l'activité démontrent qu'ils comprennent leurs fonctions comme elles doivent l'être, beaucoup d'autres, pour ne pas dire la plupart, ne prêtent à nos tribunaux qu'un concours presque nominal. Ils se bornent à siéger ; ils ne font ni enquête, ni interrogatoire, ni vue des lieux ; ils ne rédigent un jugement que très exceptionnellement. Il en est, surtout en province, qui ne siègent même jamais ; ce qui s'explique d'autant mieux qu'ils n'ont jamais eu la moindre intention de faire carrière dans la magistrature. La suppléance n'a jamais eu, dans leur pensée, d'autre but que celui de les faire bénéficier, comme avocats, des avantages fort appréciables que les fonctions de suppléant leur procurent. Aussi en est-il qui comptent un nombre d'années de suppléance invraisemblable. Permettre à ceux-là de compter leurs années de suppléance comme années de fonctions effectives pour la détermination des traitements serait manifestement pousser dans la carrière des médiocrités qui aujourd'hui ne songent même pas à y entrer, et créer ainsi un nouveau danger d'intrusions nuisibles.

L'entrée dans la magistrature effective doit être la seule ambition et la seule récompense du suppléant vraiment digne des fonctions qu'il aspire à remplir.

Il n'est pas absolument exact, d'ailleurs, que les services rendus par les juges suppléants à la chose publique soient gratuits. Ils retirent de leur suppléance des avantages divers et sérieux. S'il leur arrive d'être délégués, ils touchent la moitié du traitement du juge qu'ils remplacent, du moment où la délégation dure au delà d'un mois.

La commission estime donc que la disposition de l'article 3 n'est pas justifiée, et elle en propose la suppression.

Cette disposition n'en a pas moins déterminé immédiatement certains juges cantonaux à demander qu'on tînt compte aussi des années passées en justice de paix pour l'augmentation des traitements de 1^{re} instance.

Formulée en ces termes, la demande doit être écartée sans hésitation. La loi du 23 novembre 1889, qui a augmenté les traitements et supprimé les émoluments des juges de paix, a eu précisément pour but, d'une part, de couper court à ce qu'il y avait souvent de mercantile dans leurs fonctions, et, d'autre part, d'assurer la stabilité de celle-ci. Cette stabilité est plus indispensable encore dans les fonctions de la justice de paix que dans toute autre fonction de l'ordre judiciaire. Or, il est manifeste que la faculté accordée aux juges de paix de compter leurs années de magistrature cantonale pour le calcul de l'augmentation des traitements de 1^{re} instance constituerait une véritable prime à l'abandon des sièges de justice de paix.

« Cette proposition, » disait M. Frison, à la réunion du bureau permanent de l'Union des juges de paix, du 4 octobre dernier, « va à l'encontre de toutes les idées sur la nécessité d'attacher le juge de paix à son siège. Elle favorise la désertion du juge. Nous n'avons pas à faciliter ces désertions. »

Et nous soulignons, dans une lettre adressée par l'Union des juges de paix au ministre de la justice, à la date du 13 novembre dernier, le passage suivant :

« N'est-ce pas un principe, un dogme pour nous, que le juge de paix doit rester fidèle à son canton ; qu'il doit vouloir et pouvoir y demeurer durant toute sa carrière ? Plus longue sera sa résidence, mieux il connaîtra ses justiciables ; mieux aussi

pourra-t-il rendre cette justice concrète, qui doit être la sienne; exercer sa mission pacificatrice que la confiance seule rend efficace, et se consacrer aux œuvres sociales qui constituent sa plus belle prérogative (1). »

La commission a été unanime dans ce sens.

Plusieurs membres, néanmoins, se sont demandé s'il ne fallait pas à cet égard distinguer les juges de paix qui ont quitté la carrière avant la loi de 1889 de ceux qui l'ont quittée depuis. Ceux-ci ont aujourd'hui des traitements proportionnés à l'importance et à la durée de leurs services : mais il n'en était pas de même de ceux-là. Si le casuel était considérable pour quelques-uns, pour beaucoup il n'ajoutait pas grand-chose à leur maigre traitement de 3,000 fr. Faut-il, des lors, leur faire un grief bien sérieux d'avoir abandonné une magistrature où le traitement insuffisant n'était pas même compensé par une chance quelconque d'avenir ?

Parmi nos magistrats de première instance comptant plus de vingt et vingt-cinq ans de magistrature, plusieurs en ont consacré dix et quinze à la justice de paix. Ils recevraient donc, d'après le projet, une majoration de traitement maxima de 600 francs, tandis que des collègues du même siège, nommés d'emblée en première instance depuis vingt ans seulement, auraient droit à une majoration de 1,200 fr. Moins âgés et moins anciens magistrats, ils recevraient néanmoins une augmentation de traitement double de celle que recevraient les premiers. Il paraît peu rationnel et peu équitable de leur faire subir un pareil préjudice pour avoir consacré à la magistrature cantonale les meilleures et les non moins laborieuses années de leur carrière judiciaire.

La commission propose donc de substituer à l'article 3 du projet du gouvernement une disposition accordant aux anciens juges de paix qui ont quitté la carrière avant la loi du 25 novembre 1889, la faculté de faire valoir, pour le calcul de leurs traitements en première instance, les années de service consacrées par eux à la juridiction cantonale.

CHARGES POUR LE TRÉSOR.

Il nous reste à indiquer la majoration des dépenses qu'entraîne, d'une part, le projet du gouvernement, d'autre part, les amendements de la commission. Cette majoration monte, dans le projet du gouvernement, à la somme totale de 313,000 francs, se décomposant comme suit : premier groupe, 17,000 francs ; deuxième groupe, 106,000 francs ; troisième groupe, 190,000 francs. Elle monte, dans le système consacré par les amendements de la commission, à la somme de 372,000 francs, se décomposant comme suit : premier groupe, 13,200 francs ; deuxième groupe, 359,700 francs. Il y a donc entre les charges nouvelles qui résultent du projet du gouvernement et celles qui résultent du projet de la commission, une différence de 59,900 francs.

Lorsqu'il s'agit d'une réforme attendue depuis longtemps et aussi importante que celle qui nous occupe, il est de l'honneur du Parlement et du pays de ne pas s'arrêter à des mesures insuffisantes et incomplètes. Si la Chambre estime, avec nous, qu'une dépense complémentaire de 59,900 francs est

indispensable, elle ne reculera assurément pas devant cette minime majoration.

Nous avons donc l'honneur, Messieurs, de vous proposer, à l'unanimité, l'adoption du projet tel qu'il est amendé par la commission.

Le rapporteur,
JULES DE BORCHGRAVE.

Le président,
AD. DE CLERCQ.

NOTE DE LA MINORITÉ RELATIVE AUX CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES DU RAPPORT.

Les membres soussignés de la commission spéciale ont pour devoir d'exprimer le regret que le problème judiciaire n'ait pas été envisagé avec plus de hauteur de vue.

Certes, la partie de ce problème que le projet a pour but de résoudre, offre un intérêt considérable ; ni le principe d'équité qui le domine ni la nécessité de la solution n'ont été et ne pouvaient être l'objet d'une discussion ; il importe d'assurer la dignité de vie et l'indépendance de ce pouvoir constitutionnel, qui est, en définitive, celui auquel viennent aboutir, comme à un appui souverain, toutes les puissances de l'Etat.

Cependant, nul ne peut nier non plus que de profondes modifications doivent être apportées dans cette organisation importante et complexe qu'est notre appareil judiciaire. Et c'est parce que cette nécessité ne peut être contestée et apparaît chaque jour comme plus urgente, que le dépôt et l'adoption du présent projet, isolé et non entouré d'autres réformes qui en sont les corollaires ou les conditions d'efficacité, nous paraissent offrir de grands dangers.

Chacun sait combien il est difficile de faire admettre des innovations en matière judiciaire. Il est donc à craindre que, lorsqu'une situation nouvelle et, en quelque manière, définitive aura été créée aux magistrats à raison de leurs traitements, de nouvelles traditions se forment, de nouveaux intérêts se fortifient, qui rendent alors plus lente et plus pénible la réalisation des autres réformes qui sont intimement liées à celle que nous examinons, notamment celle du mode de recrutement et de la réduction du personnel judiciaire.

C'est à juste titre que le rapport a fait ressortir la haute importance et la gravité de la mission de la magistrature. Il eût pu y insister davantage encore et montrer le rôle glorieux, mais redoutable, que la magistrature est appelée à remplir dans le grand conflit qui ébranle les sociétés modernes.

Aujourd'hui que la lutte des classes est un fait, dont les efforts de tous les hommes de bonne volonté doivent tendre à réduire l'apreté ; aujourd'hui que la justice a à trancher, dans l'ordre intellectuel comme dans l'ordre matériel, des litiges d'une acuité et d'une importance dont on ne trouve pas d'exemple dans l'histoire, il faut non seulement que la magistrature soit indépendante et considérée, il faut encore et surtout qu'elle soit, au point de vue de la science comme au point de vue de la conscience, à la hauteur de sa mission. Il faut qu'elle soit recrutée rationnellement et impartialement.

Or, nous ne pouvons qu'approuver ce qui est dit, à cet égard, bien qu'en termes voilés, dans le rapport, et nous avons pour devoir, en dehors de toute préoccupation de parti, dans l'intérêt exclusif et supérieur de la paix sociale, d'insister sur le danger

(1) Voy. *Journal des juges de paix*, décembre 1897, p. 437. Le passage est extrait de la lettre par laquelle le bureau permanent de l'Union demande la modification de la loi de 1889 et l'application, aux juges de paix, des principes du projet qui nous occupe.

que présente la mainmise de la politique sur le choix des membres de l'ordre judiciaire.

L'abus est réel, il est incontestable, il a été signalé par des orateurs et des publicistes appartenant aux divers groupes politiques. Les inconvénients et les périls ont été nettement aperçus et précisés.

Le plus grave et le plus imminent, c'est la diminution de la confiance publique dans l'impartialité et l'indépendance de la magistrature.

A coup sûr, au point de vue de l'intégrité et de l'incorruptibilité, on ne pourrait rendre un trop éclatant hommage à la magistrature belge.

Malheureusement, le même témoignage ne peut être donné à son impartialité politique. Elle est victime elle-même d'un mode de recrutement essentiellement vicieux. Les magistrats sont des hommes, et quand ils sont choisis parmi des hommes de combat, en récompense souvent de services politiques, ils ne peuvent pas toujours, cela se conçoit, s'abstraire de leur personnalité antérieure ni, quelque louables efforts qu'ils fassent, se dégager d'influences et d'intérêts qui n'ont rien de commun avec leur grande mission.

Et comme le public connaît cette situation, comme surtout il la sent et s'en rend compte d'instinct, il n'a plus dans la justice cette foi absolue, sans laquelle son rôle peut être la répression ou le maintien de l'ordre existant, mais s'écartera toujours plus de ce que doit être le but idéal : le rétablissement et le maintien de l'harmonie et de la concorde sociales pour arriver à faire régner le droit dans sa plus haute acception.

C'est pour ces raisons que le problème du recrutement de la magistrature devait être abordé dans le projet de loi, parce qu'il est primordial et que, de la solution qui y serait donnée, dépendrait, en grande partie, le sort des autres réformes qui composent cette trilogie judiciaire dont parle le rapport.

Aussi les membres soussignés ne peuvent-ils s'empêcher d'exprimer leur crainte que, par la réalisation isolée d'une réforme au principe de laquelle ils ne peuvent, en toute équité, refuser leur adhésion, on ne compromette gravement, ou que, tout au moins, on ne retarde indéfiniment la solution du problème du recrutement des magistrats.

Les membres de la minorité sont formellement d'avis qu'il y a lieu de subordonner désormais l'admission dans la magistrature à un examen professionnel avec classement des concurrents d'après leur mérite constaté, afin de circonscrire l'arbitraire des gouvernements dans les plus étroites limites et de donner les plus solides garanties à la justice.

Il semble même qu'il y ait lieu, dans l'état actuel de la science du droit, de préparer une division du travail plus profonde parmi les magistrats, et d'exiger tout au moins des magistrats qui pourront être appelés dans la suite à présider des chambres correctionnelles, des connaissances approfondies dans les branches essentielles de la criminologie moderne. L'élargissement des programmes universitaires s'impose à cet égard : il faut éclairer la justice répressive de toutes les lumières de la science.

L'impossibilité de séparer le système de recrutement de la magistrature de la solution de la question des traitements n'éclate-t-elle pas en présence de l'article 3 du projet de loi ?

Un pareil article, sans même aucun contrepoids comme le serait un examen ou un concours, ne va-t-il pas éveiller bien des convoitises, provoquer toutes les sollicitations, mettre en œuvre toutes les influences ?

Des considérations de même ordre s'appliquent aux modifications qui sont désirées et attendues dans le domaine de la composition de tribunaux quant au nombre des juges.

Sans vouloir aller jusqu'à soutenir ce paradoxe que la perfection de la reddition de la justice est en raison inverse du nombre des magistrats, il convient de reconnaître que la tendance, aussi légitime que générale, est de réduire ce nombre. L'organisation actuelle ne se justifie pas et elle est en opposition avec la grande loi de la sélection, qui en a cependant dicté certains principes.

Eh bien, dans cet ordre d'idées encore, l'adoption isolée du projet dont nous sommes saisis va nous arrêter dans l'accomplissement de cette réforme, puisque le respect des positions acquises et la difficulté d'opérer pratiquement la réduction constituent des objections importantes contre la réforme que nous préconisons.

Il n'est pas jusqu'à l'aspect financier du problème qui n'éveille ici des préoccupations légitimes. S'il ne faut pas hésiter à faire tous les sacrifices pour réparer une injustice, il est nécessaire de réduire les sacrifices dans les limites que comporte l'équité elle-même. Les charges financières de la réforme seront importantes, elles ne pèseront que temporairement sur le budget, si la réduction du nombre des magistrats s'opère comme le réclame l'opinion scientifique, sans qu'il en puisse coûter à la dignité ni à la rigueur de la justice.

Sous d'autres aspects encore, l'œuvre à laquelle le gouvernement nous convie à coopérer apparaît comme incomplète.

Les juges proprement dits ne participent pas seuls à la tâche de la reddition de la justice. A côté d'eux s'agit tout un monde d'autres fonctionnaires qui, dans une sphère et avec des attributions plus modestes, apportent aux magistrats un concours incessant et indispensable.

Les greffiers, greffiers adjoints, commis et employés des greffes sont dignes, au même titre, de l'attention bienveillante du législateur. Certains d'entre eux, rouages nécessaires, mais infimes de la grande machine judiciaire, exposés à ce que la malveillance ou l'intérêt les brise sans que leur disparition provoque de heurt ni d'arrêt, espéraient légitimement que l'heure de la justice et de la réparation allait s'ouvrir pour eux.

D'autres, plus élevés en grade, mais mal traités sous le rapport de l'avancement ou de la pension, ou de l'éméritat — comme les greffiers des tribunaux de commerce, qui sont en réalité des magistrats et dont le titre devrait être bien plutôt « conseillers de commerce ou auditeurs de commerce », — ceux-là aussi comptaient que leur situation allait être définitivement réglée selon la loi de l'équité.

Toutes ces attentes sont déçues. Le gouvernement ne nous a pas saisis d'une œuvre d'ensemble.

Nous le regrettons vivement; nous avons toujours admis, et parfois proposé, les modifications qui étaient de nature à favoriser ceux qui sont au bas de la hiérarchie judiciaire et qui sont dignes de toute notre sollicitude.

Il nous a donc paru que le département de la justice, dont l'œuvre législative se restreint en somme à fort peu de chose depuis cinq années, aurait pu, à cette question depuis si longtemps étudiée et discutée, donner une solution moins étroite et plus conforme à l'évolution qui s'est faite dans les idées.

CH. MAGNETTE.
HECTOR DENIS.

PROJETS DE LOI.

Projet du gouvernement.

ART. 1^{er}. Les traitements des magistrats de la cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux de 1^{re} instance, des parquets de la cour militaire et des conseils de guerre, tels qu'ils sont fixés par les dispositions légales actuellement en vigueur, seront périodiquement majorés d'après les bases ci-après indiquées :

Il est accordé une augmentation de traitement :

I. De 500 francs, au premier président de la cour de cassation et aux premiers présidents des cours d'appel, au procureur général près la cour de cassation et aux procureurs généraux près les cours d'appel, aux présidents de chambre, conseillers et avocats généraux à la cour de cassation, après chaque période de cinq années d'exercice des fonctions qu'ils occupent.

II. De 500 francs, aux présidents de chambre, premiers avocats généraux, deuxième avocats généraux, conseillers à la cour d'appel et substituts du procureur général près la cour d'appel, à l'auditeur général et au substitut de l'auditeur général près la cour militaire, après chaque période de cinq années de magistrature à la cour d'appel, à la cour militaire ou à l'une ou l'autre de ces cours.

III. De 300 francs, aux présidents, vice-présidents et juges des tribunaux de 1^{re} instance, juges d'instruction, procureurs du roi et substituts du procureur du roi près les mêmes tribunaux, aux auditeurs militaires et auditeur militaire adjoint près les conseils de guerre, après chaque période de cinq années de magistrature au tribunal de 1^{re} instance, au conseil de guerre ou près de l'une et de l'autre de ces juridictions.

ART. 2. Il n'est pas tenu compte du temps pendant lequel l'intéressé n'a pas joui de son traitement.

ART. 3. Les années de suppléance exercée près des tribunaux de 1^{re} instance et près des conseils de guerre sont comptées comme années de fonctions effectives pour la détermination des traitements des magistrats de ces juridictions.

ART. 4. Les augmentations de traitement prennent cours à partir du 1^{er} du mois qui suit l'expiration de la période quinquennale telle qu'elle est déterminée par les dispositions précédentes.

Disposition transitoire.

ART. 5. La situation des magistrats en fonctions auxquels la présente loi est applicable, sera réglée sur le pied des dispositions qui précèdent, à partir du 1^{er} janvier 1898.

Projet de la commission.

ART. 1^{er}. (Comme ci-contre.)

Il est accordé une augmentation de traitement de 300 francs :

I. Aux premiers président, président de chambre et conseillers de la cour de cassation; au procureur général et aux avocats généraux près la cour de cassation après chaque période de cinq années de magistrature de cette cour.

II. Aux premiers présidents, présidents de chambre et conseillers des cours d'appel; aux procureurs généraux, premiers avocats généraux, avocats généraux et substituts du procureur général près les cours d'appel; à l'auditeur général et au substitut de l'auditeur général près la cour militaire; aux présidents, vice-présidents et juges des tribunaux de 1^{re} instance; aux juges d'instruction, procureurs du roi et substituts du procureur du roi près les mêmes tribunaux; aux auditeurs militaires et auditeur adjoint près les conseils de guerre, après chaque période de cinq années d'exercice de fonctions effectives dans la magistrature.

ART. 2. (Comme ci-contre.)

(Supprimé.)

ART. 3. (Comme ci-contre.)

ART. 4. Par dérogation à l'article 224 de la loi du 18 juin 1869 et au tableau y annexé, le traitement des présidents et procureurs du roi des tribunaux d'Anvers, Gand et Liège est porté à la somme de 8,000 francs.

Dispositions transitoires.

ART. 5. (Comme ci-contre.)

ART. 6. Les magistrats qui ont quitté la justice de paix avant le 25 novembre 1889 sont admis à faire valoir, pour la détermination de leurs traitements, les années consacrées par eux à la juridiction cantonale.

III. — RAPPORT FAIT AU SÉNAT PAR LA COMMISSION DE LA JUSTICE (1).

Messieurs,

Il serait, je pense, superflu, après les déclarations répétées et si fondées qui ont été faites à la Chambre des représentants, de m'étendre sur la mission élevée de la magistrature et sur le devoir qui incombe à l'Etat d'appeler aux fonctions de magistrat des hommes distingués par leurs connaissances, leur intégrité, la délicatesse de leurs sentiments et leur application dévouée au travail. Pour arriver plus sûrement à ce but, il importe d'accorder aux magistrats des traitements qui soient de nature à leur assurer une existence compatible avec la position qu'ils occupent dans la société.

Le projet de loi qui nous est soumis a pour effet de répondre à ce devoir. Il accroît de 300 francs, par période quinquennale, les traitements des magistrats énumérés dans son article premier.

L'ensemble du projet a été adopté par 70 voix contre 16 et 4 abstentions.

Deux membres de la commission ont fait observer qu'il semble résulter, tant des discussions soulevées par ce projet à la Chambre des représentants que de l'œuvre judiciaire de son rapporteur, que le pays attend un complément de réforme judiciaire qui serait utile non à 500 ou 600 magistrats, mais à six millions de Belges qui peuvent être entraînés dans la misère des procès.

Il s'agit des sacrifices d'argent et des souffrances morales provenant des formalités de procédure et de la pluralité des juges que la loi a cru jusqu'ici nécessaires pour la décision des contestations.

L'attention du pays et de ses mandataires s'est arrêtée sur ces formalités d'une utilité très discutée. Les membres croient donc qu'il est à souhaiter qu'une prompte réforme vienne corriger les imperfections de la législation en cette matière.

La majorité de la commission estime aussi qu'il y aurait lieu de porter le traitement du président et du procureur du roi près les tribunaux de Gand, de Liège et d'Anvers au chiffre adopté pour ces mêmes magistrats près le tribunal de Bruxelles. Elle ne voit aucun motif pour ne pas assimiler complètement la situation des présidents et des procureurs du roi des quatre tribunaux de première classe.

Le rapporteur,
H. LIMPENS.

Le président,
JULES LAMMENS.

278. — 22 JUILLET 1899. — Arrêté royal par lequel la chapelle du « Plateau », à Ans, est érigée en succursale, et un traitement de 950 francs sera attaché à la dite succursale, à compter du premier jour du mois qui suivra la publication du présent arrêté. (Monit. du 28 juillet 1899.)

279. — 23 JUILLET 1899. — Arrêté royal. — Tribunaux militaires. — Costume. (Monit. du 27 juillet 1899.)

Léopold II, etc. Revu notre arrêté du 40 juillet

1899, déterminant le costume des membres de la justice militaire ;

Sur la proposition de notre ministre de la justice,

Nous avons arrêté et arrêtons :

L'article 2 de l'arrêté royal du 10 juillet 1889, 1^o et 2^o, est modifié comme suit :

« Costume du greffier de la cour militaire (grande tenue) :

« Même costume que celui des auditeurs militaires.

« Costume du greffier adjoint de la cour militaire (grande tenue) :

« Même costume que celui du greffier, sauf que le collet sera garni d'une demi-branche de laurier.

« Costumes du greffier et du greffier adjoint de la cour militaire (petite tenue) :

« Même tenue que celle décrite à l'article 2 de l'arrêté royal du 10 juillet 1889. (Moniteur du 11 juillet 1889.) »

Notre ministre de la justice (M. V. BEGEREM) est chargé de l'exécution du présent arrêté.

280. — 26 JUILLET 1899. — Loi exemplant des droits d'enregistrement et de transcription les acquisitions de bois ou forêts ou de terrains à boisier, faites par les communes et les établissements charitables publics (2). (Monit. du 27 juillet 1899.)

Léopold II, etc. Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Article unique. Sont enregistrés gratis les actes portant acquisition par des communes ou par des établissements charitables publics de bois ou forêts ou de terrains destinés à être boisés, ayant une contenance de cinquante hectares au moins.

Si les terrains acquis n'ont pas reçu cette destination dans les deux ans à compter de l'acte d'achat, les droits ordinaires d'enre-

(2) Session de 1898-1899.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — Exposé des motifs et texte du projet de loi. Séance du 13 juin 1899, n^o 206. — Rapport de la section centrale. Séance du 27 juin 1899, n^o 218.

Annales parlementaires. — Discussion et adoption. Séance du 6 juillet 1899, p. 1912.

Session de 1898-1899.

SÉNAT.

Documents parlementaires. — Rapport de la commission. Séance du 18 juillet 1899, n^o 116.

Annales parlementaires. — Discussion et adoption. Séance des 20 juillet 1899, p. 505-506, et 25 juillet 1899.

(1) Présents : MM. Lammens, président ; Van Vreckem, Claeys Bouaert, Picard et Limpens, rapporteur.