

corporel (art. 71 et suiv. du projet). — Après avoir examiné l'importance des maladies vénériennes au point de vue du droit civil, leur influence notamment sur le contrat de louage de services, sur l'annulation ou la dissolution du mariage, l'auteur, se plaçant au point de vue législatif, montre que la disposition de l'art. 76 n'est pas destinée à rester lettre morte, qu'elle se concilie, quoiqu'on en dise, avec une exacte compréhension du secret professionnel, que la crainte des chantages et des dénonciations est exagérée, que cette disposition est de nature à attirer l'attention d'un cercle plus étendu de personnes sur le péril considérable que font courir à la société les maladies vénériennes.

*La théorie du délit de Beling.* — Analyse d'un ouvrage récent de Beling, professeur à Tubingen, sur les éléments constitutifs du délit.

*Bibliographie.* — *Spira*, la réclusion et l'emprisonnement, leurs caractères différentiels, 1905, Munich. — *Gennat*, le système pénitentiaire et sa réforme, 1905, Hambourg.

*Nouvelles pénales.* — Annonce d'une publication nouvelle par les professeurs Liepmann et Mittermaier, sous le titre de *Contributions à l'étude du jury et des tribunaux d'échevins*. Cette publication doit comprendre 22 brochures où seront traitées toutes les questions d'ordre théorique et pratique se rattachant à ces juridictions, qui font actuellement, le jury surtout, l'objet de vives discussions en Allemagne.

LÉON LYON-CAEN,  
Substitut à Meaux.

Le Gérant : DE ST-JULIEN.

## SÉANCE

DE LA

# SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DES PRISONS

DU 20 JUIN 1906

Présidence de M. Albert GIGOT, président.

La séance est ouverte à 4 h. 15 m.

Le procès-verbal de la séance de mai, lu par M. Teutsch, Secrétaire, est adopté.

Excusés : MM. J. Cauvière, F. Daguin, Démy, Demartial, Groussau, du Monceau, Ribot, G. Regnault, A. Roux, Vitry, F. Voisin, etc.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le Secrétaire général, pour les communications.

M. LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. — Messieurs, j'ai encore à m'excuser du retard apporté à la publication du bulletin; ce retard a pour cause l'encombrement des ateliers Chaix et l'impossibilité où l'on s'est trouvé d'achever le tirage de notre numéro de mai.

Depuis notre dernière réunion, notre Conseil de direction a admis comme membres nouveaux :

- MM. Marcello Finzi, docteur en droit, chargé du cours de science pénitentiaire à l'Université de Ferrare (Italie);
- José Irureta Goyeno, professeur de droit criminel à l'Université de Montevideo (Uruguay);
- José-Luiz Duffy, directeur de la *Carcel de Encausados*, à Buenos-Ayres;
- Jean Vucetich, chef du bureau d'identification dactyloscopique, à La Plata (République Argentine);
- le Dr Arthur-Charles Szilagyi, avocat, président du cercle des Avocats pour la protection de l'Enfance, à Buda-Pest.

M. LE PRÉSIDENT. — Messieurs, un nouveau deuil vient d'atteindre notre Société. Une mort subite nous a enlevé M. le conseiller Espinas, qui était un de nos collègues les plus assidus et qui assistait encore à nos dernières séances.

M. Espinas a appartenu pendant quarante ans à la magistrature; il était depuis neuf ans conseiller à la Cour d'appel de Paris. Il a porté à un très haut degré deux qualités qui sont les qualités maîtresses du magistrat : l'indépendance et la conscience. C'était surtout dans l'exercice des fonctions de président de la Cour d'assises qu'il portait cette conscience professionnelle. Il tenait à ce qu'aucune pièce du dossier, à ce qu'aucun détail de l'instruction ne lui échappât; et cette connaissance parfaite des affaires, jointe à une haute impartialité, lui conciliaient dès le début la confiance des jurés.

Il aimait, vous le savez, notre Société; il en suivait assidûment les réunions; il faisait partie de notre Comité de direction. S'il ne prenait pas à nos débats une part aussi active que nous l'aurions souhaité, il s'associait vivement à toutes nos préoccupations et à toutes nos aspirations.

Il est de ceux qui laissent un vide, lorsqu'après une carrière bien remplie mais prématurément brisée, ils disparaissent de nos rangs.

Je suis votre interprète à tous en rendant hommage à la mémoire de cet excellent collègue qui a été un homme de bien et un digne magistrat. (*Applaudissements.*)

La parole est à M. Georges Picot pour le rapport qu'il veut bien nous présenter sur les *Projets de réglementation des conditions de nomination et d'avancement des magistrats.*

M. Georges Picot, *secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences morales et politiques.* — Messieurs, au cours de la discussion du budget, par une de ces singularités dont les Chambres sont depuis quelques années coutumières et qui jettent tout d'un coup dans la loi de finances des notes très diverses, le paragraphe suivant a été voté :

« Jusqu'à la promulgation d'une loi d'organisation sur les conditions de nomination et d'avancement dans la magistrature, un règlement d'administration publique, rendu en exécution de la présente loi dans les trois mois de sa promulgation, fixera des garanties spéciales de capacité professionnelle pour les candidats aux fonctions judiciaires, et instituera pour les magistrats un tableau d'avancement. »

Nous sommes dans la période des trois mois indiqués par le texte

que je viens d'avoir l'honneur de vous lire. Nous savons par des bruits très discrets que le travail est commencé, qu'un rapporteur a été nommé, et je crois même qu'à l'heure où nous parlons la discussion du règlement d'administration publique s'est ouverte, de telle sorte que nous nous trouvons discuter dans une société savante le projet même qui est en délibération au Conseil d'État.

La question de savoir si c'est un règlement d'administration publique ou une loi organique qui devrait régler de pareilles questions est en dehors de nos débats. Tout au moins pourrions-nous nous demander si véritablement il n'y a pas là une sorte d'empiètement, si les délégations du pouvoir législatif au Conseil d'État, très normales quand elles s'appliquent aux détails d'une loi, sont conformes au droit constitutionnel lorsqu'elles portent sur le principe même d'une loi que les Chambres n'ont pas votée et qu'elles chargent les conseillers d'État de rédiger à leur place. Nous n'examinerons pas cette question qui nous entraînerait trop loin. Ce qui demeure certain, c'est que le Conseil d'État discute en ce moment même, en assemblée délibérante, sur un règlement d'administration publique qui est, en réalité, un chapitre d'une loi organique.

N'avons-nous pas, en outre, le droit de nous demander s'il est bon de préparer en aussi grand secret une loi de cette importance? Quoi! un projet de loi présenté aux Chambres rencontre toutes les conditions de contrôle, de discussion publique qui sont de l'essence des pays libres! Et si le Conseil d'État est chargé, par une délégation expresse du législateur, de le suppléer, les délibérations seront entourées d'un silence absolu; ni la presse, ni l'opinion publique, ni les discussions des hommes compétents ne viendront éclairer les conseillers d'État; le secret entourera les travaux préparatoires. Ce système, n'hésitons pas à le dire, est vicieux et suranné.

Mais arrivons au fond même du rapport et aux conclusions qui méritent la discussion d'une société savante comme la vôtre.

L'entrée dans la magistrature et l'avancement des magistrats sont-ils entourés en France des garanties nécessaires?

De toutes les garanties qui entouraient le magistrat, l'inamovibilité semblait la seule et on répétait qu'elle suffisait à tout. C'était une exagération. Grâce à elle les magistrats sont à l'abri de la mauvaise humeur, de la tyrannie du pouvoir exécutif, de la rancune des partis; mais le désir d'avancement n'exerce-t-il pas sur le magistrat une action pernicieuse, n'atteint-il pas son indépendance? Ceci a été répété à toutes les époques, sous tous les régimes qui se sont succédé en France. Cependant, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, une tradition

prévalait complètement : le premier président, le procureur général présentaient, à chaque vacance, trois candidats au Garde des Sceaux. Il n'y avait pas une nomination qui ne fût précédée de ces rapports, le Garde des Sceaux était mis par le service du personnel au Ministère de la Justice en mesure de juger sur des présentations adressées par les chefs de compagnie.

Peu à peu cet usage de la présentation, qui était au fond la seule garantie, a décliné. Permettez-moi de vous lire un passage des *Vues sur le Gouvernement de la France*, du duc de Broglie, paru en 1859.

Vous savez le caractère qu'avait ce livre, ce n'était ni un acte d'accusation, ni un pamphlet; c'était une étude, étude profonde et sérieuse sur les conditions d'un Gouvernement, et ses critiques s'appliquaient aussi bien au régime établi par la République de 1848 qu'à l'Empire.

Il disait : « Il est hors d'exemple qu'un ministre de la Justice ait été poursuivi pour avoir fait un mauvais choix; il n'est même guère concevable qu'il puisse l'être. Lorsque le mauvais choix est fait, les convenances ne permettent guère d'en faire un sujet de discussion à la tribune ou dans les journaux. Toute inculpation contre un magistrat a un caractère si grave que les gens de bien répugnent, non seulement à s'y livrer, mais à l'entendre. » Et il ajoute : « Il y a eu de mon temps des choix politiques, des choix même très révoltants et très odieux, personne n'a osé s'en plaindre. »

Et plus loin : « Le moyen de se flatter qu'un ministre de la Justice ayant à manier un personnel de 2.000 à 3.000 juges, dont il ne connaît pas la centième partie, ayant lui-même, comme ministre, des instincts de parti, des amis, des adversaires; libre, d'ailleurs, de faire voyager les juges, de les transporter d'un bout de la France à l'autre, à peu près comme le ministre de l'intérieur transporte tel ou tel de ses préfets sur les bords du Rhin, lorsqu'il a fait trop de sottises sur les bords de la Garonne pour pouvoir y demeurer plus longtemps; maître en un mot, d'en faire à sa tête et d'agir comme bon lui semble, sans contrôle de la part de qui que ce soit, s'astreigne jamais à choisir, dans chaque localité, pour chaque place vacante, l'homme de mérite, l'homme indépendant par position et par caractère, quelles que soient ses opinions, celui-là et non pas un autre, et s'abstienne soigneusement de céder aux demandes, aux sollicitations, aux importunités, de récompenser les services rendus à l'opinion qui l'a fait ministre?... Ce serait folie d'y songer! » (1).

(1) Duc Victor DE BROGLIE : *Vues sur le Gouvernement de la France*, p. 149 et suiv.

Voilà quelle était l'opinion émise en 1859 par un homme qui, encore une fois, voyait les questions de très haut.

Le mal était donc reconnu. Ce mal devait prendre une importance d'autant plus grande que les Gardes des Sceaux tendaient à s'émanciper peu à peu de l'obligation de respecter les présentations.

Il y a eu, depuis un certain nombre d'années, un affaiblissement de l'idée très vieille, très respectable à mon sens, des compagnies judiciaires. L'idée de la compagnie judiciaire a décliné avec la diminution même du personnel dans les cours, avec l'abaissement du nombre des magistrats nécessaires pour rendre un arrêt, et avec l'habitude de transporter très aisément un magistrat d'un bout de la France à l'autre. Des facilités particulières ont été demandées depuis quelques années à la loi pour favoriser ces voyages, et cela a été au détriment de l'esprit des compagnies.

D'autre part, les premiers présidents et les procureurs généraux ont été pris d'une assez singulière susceptibilité. Lorsqu'ils se sont aperçus que leurs présentations étaient dédaignées, au lieu d'insister auprès de la Chancellerie, ils s'en sont pris aux magistrats. Faisant venir les candidats qui étaient l'objet de ces présentations avortées, il leur ont dit : « Comment se fait-il que vous n'avez pas été nommé? Vous avez donc bien mal sollicité? Comment n'avez-vous pas appelé à votre secours les députés du département, les sénateurs, que vous devez connaître? Nous ne pourrions pas vous présenter une seconde fois, si vous vous y prenez si mal? »

Ainsi les chefs des cours se décourageaient et les magistrats étaient invités à se tourner de plus en plus vers les élus de la politique.

De tout temps — ce n'est pas un grief spécial au temps présent — les députés ont eu le désir, pour assurer leur influence, d'obtenir du ministère des nominations conformes aux intérêts de leur clientèle. Ce sentiment, loin de décliner avec l'exercice du suffrage universel, est devenu une véritable passion; nous avons connu des députés, qui avaient coutume de dire qu'ils considéraient comme un outrage une nomination de juge de paix faite dans leur arrondissement sans qu'ils eussent été préalablement consultés.

Le député évincé portait ses plaintes, souvent avec menaces, au Garde des Sceaux. Il agissait à la Chancellerie, dans les couloirs de la Chambre et du Sénat, tandis que les premiers présidents et les procureurs généraux ne pouvaient que correspondre avec le Ministre de la Justice. Vous conviendrez qu'en vérité la partie n'était pas égale. En présence de l'effort politique de tous les jours, il y avait

une différence de force telle que le Garde des Sceaux devait peu à peu finir par céder.

C'est ce qui se produisait, et il est parfaitement certain qu'aujourd'hui les présentations par les chefs de cours, quand elles existent, sont soumises aux préférences des députés et des sénateurs. Le ministre peu soucieux de la hiérarchie, reçoit les présentations et les dédaigne; celui qui conserve des scrupules, renvoie aux chefs de cours les listes de présentation en les priant de lui en envoyer de nouvelles, ce qui indique très clairement dans quel sens il désire qu'elles soient faites. De là vient cette poussée extraordinaire qui se produit autour de la Chancellerie, dans les couloirs des Chambres ou par la poursuite de tous ceux qui ont une action directe ou indirecte sur les députés ou le ministre.

Ces sollicitations ont pris des proportions tout à fait effrayantes. Déjà, à d'autres époques, on avait constaté une affluence exagérée de magistrats à Paris; on cite des circulaires remontant à 1860 dans lesquelles le ministre interdisait aux magistrats de venir sans congé à la Chancellerie. Une autre, en 1880, a dû être faite par un ministre de la Justice qui s'était aperçu que chaque semaine, entre le service régulier des audiences, il y avait une arrivée, par les trains de toutes les lignes de France, de magistrats profitant de ce qu'ils n'avaient pas d'audience pour s'abattre comme une volée d'hirondelles sur la Chancellerie. Mais les circulaires passent et les abus demeurent.

Depuis deux mois il s'est produit une publication très curieuse. *La Gazette du Palais* a eu l'idée de s'adresser aux magistrats pour leur demander ce qu'ils pensaient du règlement d'administration publique qui allait se préparer au Conseil d'État et les idées qu'ils pouvaient suggérer (*supr.*, p. 734).

Il est alors sorti de terre toute une série de projets. On ne peut pas imaginer tout ce qui est issu de cette enquête, il y a plus de vingt numéros de *la Gazette du Palais* qui contiennent une soixantaine de lettres de magistrats. Mais quelles que soient leurs opinions, leurs conclusions, plusieurs d'entre elles singulières, quelques-unes baroques, il y a un fait qui domine, tous reconnaissent que les nominations sont faites à l'aide d'un nombre de quémandeurs qui dépasse tout ce que nous osions imaginer. Les sollicitations ont atteint des proportions véritablement effrayantes; on pourrait tirer de ces lettres un tableau qui paraîtrait aux indifférents très piquant; je me refuse à le tenter; parlant devant des auditeurs comme vous, magistrats ou touchant de près à la magistrature, j'affirme que ces étranges docu-

ments, dignes d'égayer la verve d'un critique, ne méritent pas une discussion sérieuse.

Mais nous avons le droit d'en conclure que le mal est beaucoup plus grand qu'on ne le supposait, qu'il y a urgence à l'étudier, qu'il faut au plus vite y porter remède.

Le nombre de carrières qui ont été, depuis un certain nombre d'années, l'objet de réglementations, est assez considérable. La magistrature se trouve être aujourd'hui une des seules dans lesquelles il n'y a aucune réglementation; les carrières tenant aux travaux publics, se rattachant aux finances, ont été plus ou moins réglementées, la magistrature ne l'a pas été.

Le Garde des Sceaux, nous le répétons, peut nommer un licencié en droit à la place qui lui plaît; il peut l'élever d'emblée très haut dans la hiérarchie et même le couvrir de la robe rouge de conseiller à la Cour de cassation.

C'est une situation étrange et unique. Si l'on entre à la Cour des comptes, on trouve certains règlements; si l'on prend l'inspection des Finances, on rencontre une série de barrières. Je cite la Cour des comptes, parce qu'il y a un règlement très bien observé et qui a mis un certain ordre à l'avancement.

Dans la magistrature, en réalité, ce sont pour la plupart des attachés au Parquet ou à la Chancellerie qui sont successivement nommés aux postes de début.

Je ne veux pas dire de mal de la fonction d'attaché, je crois qu'on peut y apprendre certaines choses utiles; un attaché au parquet du Procureur général ou du procureur de la République peut recueillir des notions pratiques, surtout pour l'administration des parquets. Je me souviens que dans le temps — quand on a une barbe blanche on parle toujours du passé et on revient souvent aux mêmes époques, c'est ainsi que je fais allusion au temps où j'avais l'honneur de travailler sous un Garde des Sceaux illustre; — je me souviens que M. Dufaure avait cinq attachés; il était très préoccupé de leur inaction; il disait à ses directeurs: « Je vous demande de prendre comme attachés à votre Direction ces jeunes gens, je ne peux en occuper à mon cabinet plus de deux ou trois », et, il les avait fait colloquer dans les services actifs du Ministère pour les former.

Or il m'est revenu qu'il y a peu d'années, il y avait à la Chancellerie trente-neuf attachés. Prétendre qu'il y avait une occupation à leur donner, serait une dérision. On le savait si bien qu'on les priait de continuer leur vie ordinaire, soit au barreau, soit dans tel ou tel centre où ils travaillaient, et de ne venir à la Chancellerie qu'au

nombre de 10 ou 12, les autres étant en disponibilité. Qui oserait dire que leur passage à la Chancellerie leur ait fait acquérir une valeur professionnelle? Et cependant tous sont entrés dans la magistrature.

Assurément il a pu se rencontrer parmi eux des jeunes gens de mérite, je ne prétends pas qu'ils soient disqualifiés parce qu'ils étaient attachés, mais combien leur préparation eût été meilleure s'il avaient pu être soumis à un stage judiciaire en France!

Il ne faut pas hésiter à souhaiter le rétablissement du concours qui en 1876 avait donné des résultats excellents. Il avait amené la découverte de jeunes gens très capables dont on ne soupçonnait pas la valeur, et qui se sont montrés des hommes très distingués.

Voilà comment ce concours était établi :

On était admis sur une liste dressée par le Garde des Sceaux : il y a eu 80 admis. Les premières épreuves consistaient en une composition écrite sur un sujet après quelques heures de liberté pour examiner les livres nécessaires.

A la suite de cette épreuve éliminatoire, venaient divers exercices oraux, conclusions, plaidoiries, interrogations. Le jury a déclaré que les 16 premiers avaient satisfait à toutes les conditions du concours et il crut devoir en recommander 16 autres comme très distingués. Ce chiffre de 32 sur 80 est une proportion remarquable, qui mérite d'attirer l'attention.

Si l'on cherchait ce que sont devenus ces 32 candidats, vous verriez qu'ils ont marqué dans la vie, qu'ils ont formé une élite.

Ce concours a donné des résultats remarquables, mais il présente un inconvénient qui m'a frappé, c'est d'en faire surtout un exercice de mémoire. Ici il s'agit de découvrir le bon sens, ce que nos pères appelaient « la judiciaire », c'est-à-dire un esprit disposé à juger purement et sainement la question soumise. En faire un exercice de mémoire est un péril. Ce qui me paraît d'une importance capitale, c'est la valeur du stage qui suit le concours. C'est ce stage qui déterminera l'aptitude aux fonctions judiciaires. Pourquoi n'ouvrirait-on pas assez facilement la porte qui donnerait accès à ce stage? Le doctorat en droit serait exigé; des épreuves détermineraient la valeur relative des candidats.

Le stage judiciaire consisterait en une fonction spéciale et nouvelle, celle d'auditeurs auprès des tribunaux de première classe. Les jeunes gens signalés par le jury des concours ne seraient pas, comme en 1876, mis à la disposition du Garde des Sceaux, mais seraient sur-le-champ nommés auditeurs, se trouvant ainsi aux prises avec les difficultés pratiques de la vie judiciaire. Ils n'auraient pas voix délibé-

rative, mais seulement voix consultative; ainsi dans l'intérieur de la Chambre du Conseil, ils seraient témoins des grandes délibérations, qui constitueraient pour eux un véritable enseignement.

Ayant eu l'honneur d'être juge suppléant au Tribunal de la Seine, j'ai souvenir d'avoir pendant quelques années pris part, à la première chambre, à des délibérations qui m'ont paru être la plus belle école de justice à laquelle on puisse faire assister un jeune homme.

Il serait d'ailleurs exagéré qu'ils eussent voix délibérative; les auditeurs de la Restauration ont péri parce qu'à la fois ils avaient voix délibérative et qu'ils étaient sous la main du Garde des Sceaux pour des changements de siège, de telle sorte qu'ils semblaient investis d'une inamovibilité de deuxième ordre qui n'assurait pas leur indépendance.

En dehors des travaux de l'audience, les auditeurs seraient à la disposition du parquet qui pourrait, sous la responsabilité d'un substitut, leur confier des missions spéciales.

Si l'on limitait le nombre d'années pendant lesquelles l'auditeur serait attaché à un tribunal, si, après quatre ou cinq ans par exemple, l'auditeur devait rentrer dans le sein du barreau, à défaut de présentation, je suis persuadé que ce stage serait, avant peu, considéré comme la pépinière la plus féconde.

Je pense que la combinaison du concours et de l'auditorat est la véritable solution du problème.

On me dira que l'organisation des juges suppléants donne satisfaction. Il me sera permis de répondre que la suppléance présente un grand péril, c'est que le choix des juges suppléants est un choix sur lequel on ne peut pas revenir; si le Garde des Sceaux s'est trompé, le jeune homme ainsi entré dans la magistrature y est à jamais.

La suppléance a donné lieu à un autre inconvénient. Les services des juges suppléants sont très estimés des magistrats et ne coûtent rien au trésor. Peu à peu, leur nombre a été augmenté et la durée de leurs fonctions gratuites démesurément accrue, de telle sorte qu'à l'heure actuelle ils sont nécessaires et ne coûtent rien, ils sont payés en monnaie d'espérance. On a institué des juges suppléants payés; mais ce traitement dérisoire n'a pour effet que de créer un nouveau grade et de stimuler l'ambition des suppléants non payés au détriment de leur indépendance.

Supposons que par ce temps de syndicat et de grève, les suppléants s'avisent de refuser service; il n'est pas un tribunal qui pût fonctionner, sans recourir aux avocats.

Je crois ce procédé mauvais. Il n'est pas convenable que l'État exige un travail sérieux, demande l'emploi de toute une vie à des jeunes gens qui ne sont pas rétribués. J'estime qu'une fraction du traitement complet doit être payée à l'auditeur.

Je suis persuadé que rien ne peut être plus utile qu'un stage judiciaire permettant aux auditeurs de passer quatre ans attachés à un grand tribunal, d'apprendre ainsi leur profession, d'en sortir avec le respect de ceux qu'ils ont vu travailler activement à côté d'eux, et d'apporter dans le barreau ou dans la magistrature le souvenir de ces années de travail.

J'entends dire que dans les projets qui courent — et peut-être dans celui qui se discute aujourd'hui même au Conseil d'État — il y aurait deux idées :

La première serait celle du concours, aboutissant à une liste d'attachés mis à la disposition du Garde des Sceaux, sur laquelle le Ministre pourrait prendre ou ne pas prendre ceux qu'il ferait entrer dans la magistrature. Ce concours serait une première porte d'entrée.

Il y en aurait une seconde, le Garde des Sceaux pourrait nommer directement juges suppléants des jeunes avocats qui passeraient quelques années dans le tribunal.

Là aussi, paraît-il, reparait l'idée, qui me semble juste, de limiter le nombre d'années de la suppléance. De même que je proposais de limiter le nombre d'années d'auditorat, de même il serait question de fixer d'avance le temps de la suppléance, en autorisant un nombre élevé de suppléants.

Il y aurait donc deux accès dans la magistrature : entrée par le concours, offrant au Ministre de la Justice une liste; ou bien nomination directe de juges suppléants, que le Garde des Sceaux choisirait comme il lui plairait.

Quant à la question d'avancement, c'est une question très délicate, très compliquée; c'est un problème qu'il n'est pas possible de résoudre par un seul système. Il y a, suivant les juridictions, des procédés très différents à appliquer.

Prenons, d'abord, la Cour de cassation.

Permettez-moi de dire quelques mots des antécédents de la question.

Dès 1814, lorsque se préparait la Charte de Saint-Ouen, une proposition de constitution était discutée au Corps législatif. Elle prévoyait la présentation au roi de trois candidats par les compagnies judiciaires.

L'idée continua à faire son chemin parmi les libéraux; elle fut

soutenue à plusieurs reprises; lorsqu'en 1830, la Belgique se donna une constitution, elle conserva exactement toute l'organisation judiciaire française et eut soin de décider que les conseillers à la Cour de cassation seraient nommés sur une présentation de deux listes, chacune de deux noms présentées l'une par la Cour de cassation, l'autre par le Sénat; que les conseillers à la Cour d'appel seraient nommés également sur deux listes présentées l'une par la Cour d'appel, l'autre par le Conseil provincial; mais, pour que ces précautions ne devinssent pas illusoire, en demeurant secrètes, il fut décidé que l'insertion au *Moniteur* devrait précéder de 15 jours la nomination.

Voilà le système qui fonctionne en Belgique, et, depuis 75 ans, il n'a donné lieu à aucune critique, les hommes de tous les partis reconnaissant que les magistrats belges remplissent bien leurs fonctions.

En 1848, l'Assemblée Constituante vit naître une série de projets ayant presque tous pour fondement la présentation, par les magistrats ou par les jurisconsultes; mais aucun ne l'emporta.

En 1870, la Commission des réformes judiciaire travailla de janvier à avril; elle s'empressa, dès le début, de proposer la nomination des conseillers à la Cour de cassation par le Corps législatif sur la présentation de la Cour de cassation, de la Cour d'appel et des Facultés de droit.

Pour les magistrats de la Cour d'appel, la présentation était faite par un collège composé des membres de la Cour d'appel, de délégués de chaque tribunal et d'un membre de chaque Conseil général et des présidents des chambres de discipline des avoués et des notaires.

Voilà, Messieurs, les précédents.

Que pourrions-nous en tirer et quelles sont les conclusions auxquelles votre rapporteur serait disposé à s'associer?

Pour la Cour de cassation, je crois qu'elle pourrait élire ses présidents; elle élirait un président de plus que le nombre de chambres, et le Garde des Sceaux — c'est là une question politique qui devrait être réservée au pouvoir exécutif — désignerait un des quatre présidents qui porterait le titre de premier président.

Quand il s'agirait d'une vacance de conseiller, je crois que la Cour pourrait présenter trois noms. Les jurisconsultes formeraient un collège composé des plus anciens avocats à la Cour de cassation, du bâtonnier et des anciens bâtonniers de Paris, du doyen de la Faculté de droit de Paris et des onze autres doyens de province: on aurait

ainsi le collège des jurisconsultes qui présenteraient trois noms pendant que la Cour elle-même en présenterait trois. Sur ces six noms le Garde des Sceaux pourrait choisir. Si, jetant un regard en arrière, nous supposons que l'institution ait fonctionné pendant le XIX<sup>e</sup> siècle, je me demande quels sont les hommes considérables de la Cour de cassation qui ne se seraient pas trouvés sur cette liste?

Nous arrivons aux cours d'appel.

A chaque vacance de président, la Cour le choisirait dans son sein. Elle élirait de même un président de plus qu'il y a de chambres, pour réserver au Garde des Sceaux la désignation du premier président.

Pour les vacances de conseiller, la Cour s'assemblerait et présenterait trois noms. Le collège des jurisconsultes serait composé du Conseil de l'Ordre des avocats près la Cour; pour les avoués, de la Chambre de discipline, et des membres de la Faculté de droit, s'il en existe dans le ressort.

De même trois noms étant présentés par la Cour, et trois noms par le collège des jurisconsultes, le Garde des Sceaux choisirait.

Enfin, viennent les tribunaux.

Deux listes seraient également dressées : l'une par la Cour réunissant autour d'elle tous les présidents de tribunaux, l'autre par les jurisconsultes de la Cour appelant les bâtonniers du ressort, les présidents des chambres d'avoués et de notaires.

Une objection m'est faite en présence de ce qui s'est passé depuis un certain nombre d'années. On dit : l'esprit local l'emportera, vous allez avoir une stabilité excessive, et les magistrats qui aujourd'hui vont de Lille à Marseille ou de Lille à Bordeaux, ne pourront plus faire ces voyages, qui étaient au profit de la variété d'esprit d'une compagnie; une compagnie composée d'hommes du pays n'aura pas cette largeur de vues de magistrats venus du dehors.

Nous saisissons là deux conceptions très différentes. Il y a le magistrat ayant une situation, une influence considérables, tenant cette situation personnelle de sa vie tout entière, connu des hommes de sa province et ayant cette autorité particulière parce qu'il la mérite. A ce magistrat, on oppose celui qui vient de loin; qui n'est connu de personne et qui tire son autorité de l'ignorance où l'on est de ses vertus ou de ses vices.

Je tiens cette dernière conception pour fautive. La vie du magistrat doit être connue, il doit habiter une maison de verre, son honorabilité fait partie de son autorité. Un système comme celui que j'indique écarterait ceux qui sont véritablement indignes pour ne donner qu'à ceux qui jouissent de la considération publique la préférence de leur

compagnie. Je ne crains donc pas que le magistrat ne puisse plus être exporté comme actuellement et envoyé d'une cour ou d'un tribunal dans un autre.

On parle des divisions qui se produiraient dans le sein des cours ou des tribunaux.

Sur ce point j'ai encore des convictions très contraires aux préjugés courants. Je suis frappé de voir que dans des compagnies auprès desquelles j'ai l'honneur de vivre depuis près de trente ans, les discussions au sujet des élections, qui devraient entraîner des haines et des jalousies personnelles, ne survivent jamais à l'élection, et que dès le lendemain l'élu, dans une académie, est considéré comme l'élu de tous.

Si on regarde de près, on voit ceci : c'est que l'esprit de corps l'emporte sur les préférences individuelles; au lendemain de la réception, ce sentiment s'empare de celui qui entre dans une compagnie et de ceux qui ont fait l'élection, de telle sorte que l'unité est complète, qu'il ne perce pas au dehors la moindre trace de division ou de jalousie.

Je crois donc que cette organisation peut être tout à fait favorable à la magistrature.

Il faut — nous ne devons pas hésiter à le dire — il faut absolument que l'esprit de la magistrature soit changé, il ne faut pas que le magistrat croie que la fonction qu'il exerce est une de ces fonctions banales qui peuvent dépendre aujourd'hui de tel ministre, demain de tel autre. Il est à craindre, — plusieurs symptômes le révèlent, notamment cette extraordinaire enquête dont j'ai sous les yeux les résultats, — il est à craindre que l'esprit de la magistrature ne soit sur plusieurs points gravement menacé.

Voilà, par exemple, un magistrat, qui signe « Juge à S..... », qui adresse à *la Gazette du Palais* une lettre sérieuse. Vous allez me dire dans quel état d'esprit peut être un magistrat qui écrit ce qui suit. C'est à se demander comment *la Gazette du Palais* a pu l'imprimer. Il dit :

« Quant à l'entrée dans la carrière, il serait indispensable qu'une commission très sévère, composée du préfet, avec voix prépondérante, mais aussi des élus, conseillers généraux ou maires, du premier président, étudiassent les candidats. »

Vous le voyez, le président, c'est le préfet, avec voix prépondérante qui doit nommer les magistrats du tribunal. Je trouve l'esprit de ce malheureux juge lamentable et je suis effrayé de penser qu'il n'est pas seul à subordonner le magistrat au préfet.

Nous avons, grâce à Dieu, dans ce pays, des Facultés dans lesquelles des professeurs distingués considèrent que la mission qu'ils ont d'apprendre aux jeunes gens ce qu'ils doivent être dans la vie, est une grande mission, qui la prennent au sérieux, avec un sentiment très élevé de leur rôle et de leurs devoirs. Nous avons encore des magistrats en France qui ont le sentiment de leur dignité et de leur mission, il faut que ces magistrats jouent dans le choix de leurs successeurs, dans les traditions de la magistrature, dans l'avancement de leurs collègues un rôle assez efficace pour modifier profondément l'état d'esprit d'une fonction qui risquerait de s'abaisser et de se perdre si elle tenait le préfet pour son maître; il est donc urgent que, sous une forme quelconque, le règlement d'administration publique en discussion assure aux magistrats des garanties.

D'après les bruits qui se répandent, il serait créé un tableau d'avancement qui serait préparé par une Commission composée d'un certain nombre de membres de la Cour de cassation réunis aux directeurs du Ministère de la Justice; sur ce tableau dressé chaque année le Garde des Sceaux serait tenu de prendre les magistrats qu'il nommerait.

Je ne sais pas comment seraient désignés les magistrats de la Cour de cassation qui se rendraient à l'appel du Garde des Sceaux pour dresser ces listes, mais je me permets de faire, sur ce point, les réserves les plus expresses. Qui ne voit que, suivant la proportion des magistrats et des fonctionnaires, les garanties existeraient ou feraient entièrement défaut?

Je crois donc, jusqu'à plus ample informé, le tableau d'avancement très inférieur au système que j'ai exposé, qui rend une autorité aux compagnies, leur donne un patronage, fait d'elles des corps vivants et leur permettrait, j'espère, d'appeler autour d'elles des hommes vraiment dignes de rendre la justice dans notre pays. *(Applaudissements.)*

M. LE PRÉSIDENT. — Je suis certain qu'aucun de vous n'a trouvé trop long, comme semblait le craindre tout à l'heure notre rapporteur, le rapport que vous venez d'entendre. Il est fait pour provoquer une large et belle discussion et je vais donner la parole à ceux d'entre vous qui voudront y prendre part.

M. LARNAUDE, *professeur à la Faculté de droit.* — Je demanderai une explication à M. le rapporteur. Dans le système qu'il nous a exposé, il a, comme mode d'entrée, d'abord le concours, qui fait des auditeurs, et la nomination par le ministre, qui fait des suppléants...

PLUSIEURS MEMBRES. — Non! Non!

M. Georges PICOT. — J'ai fait allusion aux bruits qui nous revenaient en ce moment sur le projet de règlement d'administration publique; c'est ce projet qui établit deux portes d'entrée: — d'une part, le concours, donnant lieu à une liste de jeunes gens mis à la disposition du ministre, que le ministre pourrait nommer dans le cours de l'année ou des années subséquentes, — et le droit pour le ministre de nommer des juges suppléants qui passeraient un certain temps dans les tribunaux.

Dans le système que j'ai exposé, j'ai parlé d'un premier mode d'admission: le concours, dont la conclusion est la nomination directe à un poste d'auditeur, pour quatre ans; pendant ces quatre ans, le jeune homme, sans voix délibérative, assistant aux audiences et aux délibérations, mis à la disposition du Parquet, et pendant ces quatre années faisant preuve peut-être de qualités judiciaires telles qu'il est ressaisi et présenté au Garde des Sceaux pour une nomination à un poste de juge.

Voilà le système que j'ai résumé: le concours est la seule porte d'entrée.

Je m'aperçois ici que je n'ai pas indiqué — et je m'en excuse — une idée très importante. J'ai eu constamment en vue les débuts du jeune homme, c'est au jeune avocat se destinant à la carrière judiciaire que j'ai songé; mais il serait tout à fait contraire à ma pensée de refuser l'entrée dans la magistrature à celui, plus âgé, qui, après une longue pratique, peut y être appelé.

M. LARNAUDE. — C'est la question que je voulais vous poser.

M. Georges PICOT. — Je n'ai parlé que du jeune homme, mais je considère qu'un jurisconsulte, après dix années d'expérience, apporterait une autorité exceptionnelle à la juridiction qui l'accueillerait. C'est pourquoi j'ai indiqué un collège de jurisconsultes qui sera tenté de présenter ses pareils: quand un groupe d'hommes fait des présentations, il est toujours enclin à se faire une part. Il pourra présenter, pour la Cour de cassation, tel doyen, tel professeur de Faculté qui deviendra, nous en avons eu des exemples, l'honneur de la Cour de cassation. Je ne puis que remercier M. Larnaud de m'avoir permis de combler cette lacune.

M. LARNAUDE. — Je considérerais, en effet, comme un recrutement de la magistrature des plus imparfaits celui qui n'y ferait entrer que des jeunes gens, tout frais émoulus de l'école, même après un stage plus ou moins prolongé dans les parquets. Ce qui fait la grande force, je devrais dire la grande supériorité de la magistrature anglaise,



c'est qu'elle se recrute à peu près exclusivement, dans les rangs supérieurs, tout au moins parmi d'anciens avocats. Le juge anglais qui « n'est qu'un avocat éminent parvenu au terme de sa carrière (1) », devient sans peine un magistrat de tout premier ordre (2).

Il faut regretter qu'on n'use pas plus souvent en France de ce recrutement. Il ferait entrer dans la magistrature des hommes rompus à la pratique des affaires, avocats ou avoués, tenant dans leur profession une place enviée, et qui ne demanderaient pas mieux souvent que de renoncer à une profession sans doute beaucoup plus lucrative, mais aussi bien plus fatigante, désireux qu'ils seraient de la remplacer par des fonctions moins absorbantes, moins pleines de soucis et de responsabilités.

Ils apporteraient aux tribunaux et aux cours une expérience de la pratique des affaires qui manque nécessairement pendant bien longtemps aux magistrats qui sont entrés d'emblée dans les parquets ou les suppléances. Beaucoup d'entre nous pourraient, j'en suis sûr, citer des exemples de tribunaux ou de cours singulièrement renforcés par cet appoint précieux de vieux praticiens. Je le répète, il faut vivement regretter qu'il n'y en ait pas davantage.

Mais je voudrais aussi demander à notre éminent rapporteur son avis sur un autre point.

(1) PROVOST-PARADOL : *La France nouvelle*, 7<sup>e</sup> éd., p. 69.

(2) DE FRANQUEVILLE : *Système judiciaire de la Grande-Bretagne*, t. I<sup>er</sup>, p. 337.

« En fait, si l'on examine les états de service du personnel actuel, on constate que les magistrats qui siègent actuellement à la Cour suprême ont fait partie du barreau pendant une durée de 18 à 35 ans; l'âge auquel ils sont parvenus à cette haute situation varie entre 47 et 57 ans. »

Et plus loin, p. 379 : « Si le chancelier ne choisit pas toujours les avocats les plus éminents, — ceux-ci, d'ailleurs, s'ils ont encore quelque activité ne se montrent pas toujours empressés de quitter une profession qui leur rapporte une somme double ou triple des appointements du juge, — il est moralement obligé de choisir des hommes jouissant d'une certaine réputation, ayant une clientèle sérieuse et capables d'avoir une véritable autorité sur les avocats appelés à plaider devant eux. »

Les juges des cours inférieures, des Cours de comté, doivent eux aussi être pris parmi les avocats inscrits au barreau depuis sept années au moins.

En fait, il y a une séparation absolue entre les juges qui composent la haute magistrature et ceux des tribunaux ordinaires, et on ne nomme jamais un juge de cette dernière catégorie à la Cour suprême.

Quant aux juges de paix, ils forment une catégorie qui n'a rien d'analogue en France. Ils ont été pendant longtemps investis d'attributions administratives locales au moins aussi nombreuses et aussi importantes que leurs attributions judiciaires. Il leur reste encore quelques attributions administratives depuis les réformes de 1888 et de 1893.

Ils exercent leurs fonctions gratuitement, tandis que les juges proprement dits touchent des appointements fort élevés. Ils sont en nombre illimité et se recrutent parmi les grands propriétaires ruraux ou les notables des villes.

On me pardonnera de prêcher *pro domo*; mais je crois qu'il est bon que les tribunaux renferment aussi des magistrats ayant fait de fortes études théoriques de droit. Or il n'y aurait rien de plus facile que de les trouver. Nous avons de temps en temps, à la Faculté, des concours d'agrégation où se présentent des jeunes gens extrêmement distingués. Tous ne réussissent pas. Le nombre des places est et tend à devenir de plus en plus restreint. Ils arrivent ainsi à l'âge de 28, 29, 30 ans, quelquefois plus, après plusieurs échecs successifs, à une situation extrêmement pénible. Ils ne peuvent pas continuer briguer une place d'agrégé, et, d'un autre côté, il est trop tard pour qu'ils puissent entrer chez un avoué ou chez un avocat, pour y apprendre à manier les dossiers et les affaires. Ils feraient, je crois, des magistrats excellents. Ces candidats à l'agrégation sont tous, ou presque tous, des lauréats de Faculté, des docteurs en droit ayant souvent couronné leurs études par une thèse qui constitue un travail doctrinal de premier ordre. Ils apporteraient au tribunal l'appoint, qui n'est pas à dédaigner, d'études théoriques extrêmement sérieuses. Ils y apporteraient aussi une qualité précieuse : le goût du travail, puisé dans cette rigoureuse préparation du concours d'agrégation qui demande, tout le monde le sait, une discipline sévère de l'esprit, un entraînement soutenu, un effort, non pas momentané, mais continué pendant de longs mois et de longues années. Ce goût du travail, n'est-ce pas aussi une des qualités maîtresses que nous devons désirer chez le magistrat?

Sans doute il peut arriver que ces jeunes gens entrent en effet dans la magistrature, il y en a des exemples. A une époque qui n'est pas bien loin de nous, les jurys du concours d'agrégation renfermant des magistrats de la Cour de cassation, il arrivait souvent que l'appui de ces derniers, qui les avaient remarqués, faisait obtenir à quelques-uns de ces jeunes gens des situations dans la magistrature. Je pourrais citer tel magistrat éminent de la Cour de cassation, juge ordinaire du concours d'agrégation, qui ne trouva pas seulement parmi ces concurrents malheureux un excellent substitut mais un gendre! Seulement, ce sont là des faits isolés.

Et je me demande s'il ne serait pas possible d'ajouter au projet de notre rapporteur, si plein de vues élevées et généreuses, quelque chose à leur intention. Ne serait-il pas possible de réserver à ceux qui auraient été admissibles, quand il y a une admissibilité (concours de droit privé) ou à ceux figurant sur la liste que le jury pourrait être chargé de dresser, l'auditorat auquel on n'arrive dans votre projet que par le concours? Le concours d'agrégation, même pour

ceux qui n'y ont pas réussi, ne peut-il pas être considéré comme équivalent au concours que vous organisez ?

Telles sont les deux améliorations que je voudrais apporter au projet de M. Picot : une place très large pour la pratique, représentée par d'anciens avocats ou avoués, une petite place réservée aux fortes études théoriques, représentées par des candidats au concours d'agrégation des Facultés de droit. (*Applaudissements.*)

M. A. LE POITTEVIN, *professeur à la Faculté de droit.* — Permettez-moi de me rallier aux observations si justes de mon collègue et ami, M. Larnaude; la question qu'il vient de poser nous a préoccupés maintes fois. Nous voyons, par suite de l'organisation actuelle des Facultés, des concours d'agrégation où il y a un nombre de places infime. Pour celui qui va s'ouvrir en octobre dans la section de droit privé et criminel, il y a deux places; il se présentera peut-être trente candidats dont dix ou quinze seraient capables de donner un excellent enseignement. Il me semble qu'il serait très simple d'assimiler dans une certaine mesure le concours d'agrégation aux concours de la magistrature; le jury du concours d'agrégation serait chargé de choisir les candidats qui doivent occuper les postes désignés pour les Facultés de droit, et, au delà de ce nombre de places, d'indiquer les jeunes gens qui auraient les capacités voulues pour entrer dans la magistrature. L'idée mérite l'attention, le concours d'agrégation serait utilisé pour le recrutement de la magistrature, et l'on peut être assuré que les désignations faites par le jury présenteraient les meilleures garanties scientifiques.

UN MEMBRE. — Je ne voudrais point paraître contredire MM. Le Poittevin et Larnaude quand ils parlent du mérite des candidats à l'agrégation. Parmi ceux qui n'ont pas réussi un certain nombre, je le sais, sont entrés dans la magistrature et ils y ont fait des carrières assez brillantes pour qu'on puisse dire que le choix qu'on en a fait a été très heureux; cependant, je ne serais pas tout à fait d'accord avec nos deux collègues en ce qui concerne l'assimilation du concours d'agrégation au concours de la magistrature. Voici d'abord une première raison. Cette assimilation ne me paraît pas utile car le concours de l'auditorat sera évidemment plus facile que le concours de l'agrégation. Tout à l'heure notre collègue signalait les difficultés considérables que devait présenter le concours qui va s'ouvrir au mois d'octobre; il y aura 30 à 35 candidats pour deux places. Évidemment bien des victimes seront dignes de la place d'agrégé, mais précisément parce que j'ai grande confiance dans ces candidats, je ne tiens

pas à ce que le concours d'agrégation leur donne le droit d'entrer *ipso facto* dans la magistrature, ils n'auront qu'à se présenter pour l'auditorat, je crois qu'ils battront facilement tous les autres. Ils auront sans doute l'ennui d'un nouveau concours...

M. A. LE POITTEVIN. — Si je me rappelle le temps déjà trop lointain du concours d'agrégation, nous n'étions guère en état, après l'avoir passé, de recommencer aussitôt. Quand on a subi les longues fatigues de ce concours, il devient fort pénible et presque imprudent, de tenter à nouveau et sans répit la chance; pourquoi infliger encore les inquiétudes et le surmenage à un jeune homme qui a déjà fait ses preuves devant des juges compétents? Le concours d'agrégation se passe devant cinq juges, dont un magistrat de la Cour de cassation; c'est un jury tout à fait qualifié pour juger le candidat sans lui imposer encore de nouvelles comparutions devant une autre Commission.

LE MÊME MEMBRE. — Permettez-moi d'ajouter un second argument. Il serait difficile, dans un projet de loi, d'assimiler le concours d'agrégation aux concours de la magistrature, et si nous voulons établir le concours dans la magistrature, il faut prendre soin d'éviter tout ce qui ressemble à une complication.

Enfin, il y a d'autres objections et elles sont puissantes.

La magistrature aura toujours un concours qui ne sera pas ouvert à tout le monde, ceux qui pourront concourir pour la magistrature seront désignés par le ministre, il est impossible de permettre à tout le monde de s'y présenter sans garanties.

Or le concours d'agrégation est ouvert avec une autorisation ministérielle, il est vrai, mais du Ministre de l'Instruction publique, qui ne peut pas se placer au même point de vue que le Ministre de la Justice. Vous vous exposez donc à faire entrer un magistrat sans garanties pour le Pouvoir. Je ne suis pas d'avis que le Pouvoir nomme des magistrats sans garanties, pas plus que je ne suis d'avis de faire une magistrature d'opinion.

M. Étienne FLANDIN, *député, ancien Procureur général.* — Le projet de la Commission des réformes judiciaires, dont j'étais le rapporteur au cours de la législature 1893-1898, avait pris soin de dispenser du concours les jeunes gens ayant fait leurs preuves de capacité dans d'autres concours, comme le concours pour l'auditorat au Conseil d'État ou l'agrégation des Facultés de droit.

M. LE PRÉSIDENT. — Puisque vous avez pris la parole, M. Flandin, nous serions heureux que vous la conserviez.

M. Étienne FLANDIN. — J'aurais préféré entendre d'autres orateurs; mais puisque vous me faites l'honneur de m'interroger, j'indiquerai le plus brièvement possible mon sentiment sur la délicate question inscrite à notre ordre du jour.

J'ai suivi avec une très grande attention, le rapport si élevé et si éloquent de M. Picot. Sur la plupart des points je suis en complet accord avec lui. Les principes qu'il a exposés, j'avais tâché moi-même de les faire passer dans la loi; je les avais puisés dans un très beau livre que M. Picot connaît : *La réforme judiciaire en France*.

Cependant je suis un peu inquiet, au point de vue du résultat pratique, des complications qu'entraînerait l'application du système de listes de présentation et des objections qu'il ne manquerait pas de soulever dans les milieux parlementaires.

Il est une parole de Faustin-Hélie qui m'a particulièrement frappé :

« Les réformes qui s'éloignent le moins des pratiques reçues, disait le grand criminaliste, sont celles qu'il est le plus facile de faire adopter. Si elles apportent au mal un remède suffisant, il vaut mieux les employer. »

Oui, si nous voulons aboutir, il faudra nous écarter le moins possible des pratiques reçues. Même en restant sur ce terrain, les difficultés seront dures à surmonter.

Entré au Parlement en 1893, j'avais immédiatement pris l'initiative d'une proposition de loi réglementant les conditions de nomination et d'avancement dans la magistrature. J'avais eu l'heureuse fortune d'obtenir les signatures d'hommes considérables, appartenant à des partis politiques différents, mais d'une indiscutable autorité. Je n'en rencontrai pas moins une opposition qui, au début, semblait irréductible. Heureusement, la question devait mûrir peu à peu; à la fin de la législature un trop grand nombre de nominations judiciaires regrettables avaient eu pour effet de convertir à mes idées la majorité de la Commission et j'avais été choisi par mes collègues comme rapporteur; le Ministre de la Justice lui-même avait fini par acquiescer à ma proposition; il semblait que nous touchions au but. Je me berçais d'illusions.

Le Garde des Sceaux de l'époque me répétait : « Ne demandez pas la mise à l'ordre du jour, je la réclamerai moi-même au nom du Gouvernement. Nous serons ainsi plus sûrs de réussir. » C'était toujours pour le lendemain, si bien que nous sommes arrivés à la fin de la législature sans que le projet fût mis en discussion.

Je fus éloigné du Parlement pendant quatre ans. En rentrant au

Palais-Bourbon, je repris ma proposition; elle fut renvoyée à la Commission des réformes judiciaires dont je n'avais pas l'honneur de faire partie. Je fus entendu par elle, mais l'honorable Garde des Sceaux, M. Vallé, oubliant qu'il avait été l'un des signataires de la proposition, formula contre elle l'excommunication majeure! C'en était assez pour que la proposition ne fût même pas l'objet d'un rapport.

Cependant, nous arrivions à la fin de la législature, à ce moment où la crainte de l'électeur est le commencement de la sagesse. On avait beaucoup médité de la magistrature; il me parut que le moment était propice. J'eus, avec quelques collègues, l'idée hardie de glisser la réforme de la magistrature dans la loi de finances. Qu'est-ce qu'on ne met pas dans la loi de finances!

C'est ainsi que la dernière loi de finances a décidé que, dans les trois mois suivant sa promulgation, un règlement d'administration publique devrait établir des garanties nouvelles de capacité pour l'entrée dans la magistrature et instituer pour les magistrats en exercice « le tableau d'avancement ».

Si je suis entré dans tous ces détails, Messieurs, c'est pour vous montrer les résistances auxquelles on risque de se heurter et la nécessité de limiter nos justes ambitions de réformes.

Quelles garanties pourrions-nous exiger et faire accepter?

Si nous examinons les législations étrangères, nous voyons que partout on a opposé certaines barrières au pouvoir discrétionnaire du Garde des Sceaux. En France seulement et dans l'Empire Ottoman, on trouve le pouvoir absolu que nous indiquait tout à l'heure M. le Rapporteur.

Quelles conditions conviendrait-il d'exiger pour l'entrée dans la carrière judiciaire?

Je voudrais m'inspirer à la fois et de la législation anglaise et de la législation allemande, c'est-à-dire que je vois deux modes parallèles de recrutement pour la magistrature.

Il y a des candidats qui entendent faire de la magistrature leur carrière; il en est d'autres auxquels les fonctions judiciaires apparaissent comme le couronnement d'une carrière. Ces derniers ne sont pas ceux qui apporteraient les moindres garanties de savoir et d'expérience.

Je voudrais que toutes facilités fussent données pour faire entrer dans la magistrature les hommes qui ont comme titre à une nomination méritée l'exercice prolongé, avec honneur, d'une carrière impliquant l'expérience des affaires. Mais je demanderai comme garantie

l'avis favorable de la commission de classement dont j'aurai à parler ultérieurement.

En ce qui concerne les jeunes gens, je suis en complet accord avec M. Picot pour réclamer le concours. Ceux qui veulent faire de la magistrature leur carrière sont jeunes; qu'ils travaillent et qu'ils se préparent au concours. J'insiste pour que ce concours ne comporte pas seulement des épreuves théoriques, mais plus encore peut-être des épreuves pratiques. Tout à l'heure, M. Picot nous disait que le concours ne devait pas être un exercice de mémoire; il avait cent fois raison. Ce qu'il faut, en effet, c'est chercher à reconnaître si le futur magistrat a bien cette qualité maîtresse que nos anciens auteurs appelaient la « judiciaire ». Au lieu de demander au candidat une composition écrite préparée sans livre, je voudrais le placer dans les conditions normales où il sera lorsqu'on l'appellera à rendre la justice, le mettre en face d'un dossier et savoir ainsi s'il a l'esprit critique nécessaire pour se reconnaître au milieu de décisions contradictoires de jurisprudence.

L'institution de l'auditorat telle que l'entend M. Picot serait parfaite; l'institution même de juges suppléants pourrait produire de bons résultats, mais à la condition de subir des modifications qui s'imposent et dont la plus indispensable est d'empêcher que nos futurs magistrats ne fassent leur éducation *in animâ vili*, au détriment du justiciable. Je conçois le juge suppléant travaillant au parquet, assistant aux audiences, prenant part aux délibérés, mais avec voix consultative seulement. Je n'admets pas qu'il ait jamais voix délibérative, je n'admets pas surtout qu'on lui confie le redoutable pouvoir du juge d'instruction.

J'arrive maintenant à la réglementation de l'avancement.

Notre éminent rapporteur s'est élevé avec trop de raison contre le déplorable effet des interventions parlementaires sur les choix de la Chancellerie. Le mal, qui ne date pas d'hier, prend des proportions de jour en jour plus alarmantes.

Je me souviens qu'à mon entrée au Palais-Bourbon, un très aimable collègue soucieux de diriger mes débuts dans la vie parlementaire me disait : « Il faudra faire partie de notre syndicat. » Et, comme je manifestais quelque surprise à cette proposition, il ajoutait : « C'est très simple. Nous sommes 23, liés par une indissoluble solidarité. Quand l'un de nous tient à une nomination, les 23 marchent à charge de réciprocité. La veille des votes importants la poussée est irrésistible. » (*Rires.*)

Je ne suis pas entré dans le syndicat, mais j'ai constaté sa puissance.

C'est ainsi que les titres les plus légitimes sont sacrifiés aux influences parlementaires et que l'œuvre de la justice risque d'être faussée.

La situation devient intolérable.

Il s'agit beaucoup moins de sauvegarder les intérêts professionnels des magistrats, si respectables qu'ils soient, que d'assurer aux justiciables des juges éclairés et indépendants. Tous les partis peuvent être, un jour ou l'autre, appelés à se placer sous la protection de la justice; il faut que la justice soit au-dessus des intérêts mobiles et éphémères de la politique. (*Applaudissements.*) Voilà pourquoi, avec des garanties pour l'entrée dans la carrière, nous réclamons l'institution du tableau d'avancement.

Comment doit-il être établi?

M. Picot organise un système de listes de présentations dont la mise en œuvre soulèverait, je le crains, dans la pratique, de sérieuses complications.

Il a lui-même signalé une objection, dont la gravité ne saurait échapper à aucun de vous.

Avec des listes de présentations auxquelles seront seuls appelés à concourir les éléments empruntés à un même ressort, n'y a-t-il pas à craindre de voir se former dans notre pays — pardonnez-moi l'expression barbare — une magistrature particulariste?

Nous aurons une justice régionale au lieu d'une justice nationale. Est-il certain que le contre-coup des tendances régionales, des passions locales ne s'exercera pas sur les décisions judiciaires? Est-il certain que l'action de la politique ne se fera pas sentir, aggravée encore par les intrigues et les querelles de clocher?

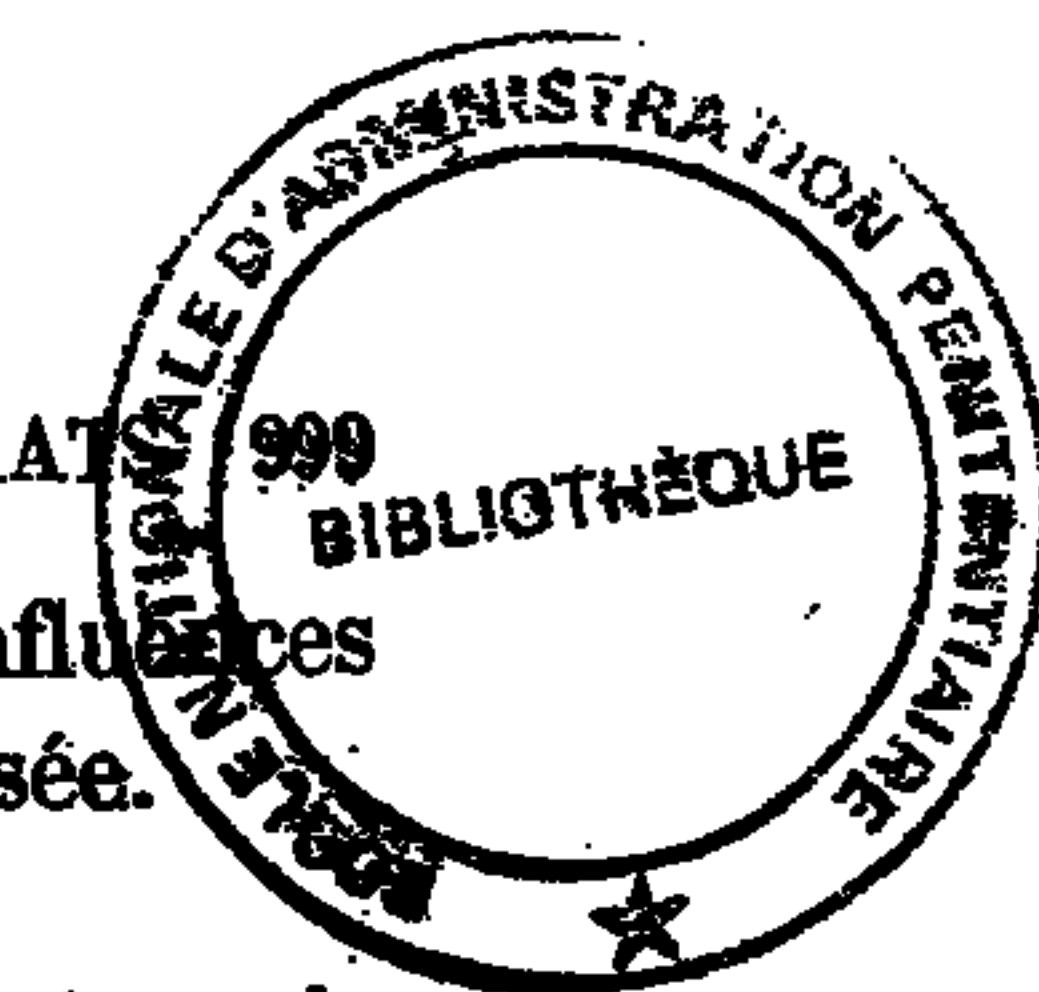
N'est-il pas à craindre, d'autre part, qu'en appelant les compagnies judiciaires à élire leurs chefs, l'on introduise ou l'on ne développe chez elles des germes fâcheux de rivalités et de discordes?

Enfin, sera-ce une garantie pour l'indépendance du magistrat que de faire dépendre son avancement de l'avocat qui plaide devant lui, de l'officier ministériel qui est placé sous sa surveillance et son autorité?

Voilà de graves objections au système que nous a exposé M. Georges Picot.

Je crois que, sans soulever des difficultés qui feraient vraisemblablement reculer le Parlement, on pourrait apporter à l'état de choses que nous déplorons tous un remède plus simple, mais suffisant.

Dans chaque ressort, les chefs de Cour, assistés, au besoin, d'un délégué des corps judiciaires, procéderaient à un projet de classement pour les magistrats du ressort.



Puis leurs propositions seraient révisées, pour tout l'ensemble du territoire français, par une Commission supérieure de classement, composée de membres de la Cour de cassation.

La Commission supérieure de classement aurait une double mission :

Elle donnerait son avis en ce qui concerne les candidats n'appartenant pas à la magistrature et demandant à être investis de fonctions judiciaires.

Elle procéderait au classement des magistrats en dressant le tableau d'avancement.

Le Garde des Sceaux conserverait le droit de nommer les magistrats; il ne serait pas lié par le rang d'inscription au tableau, mais il ne pourrait exercer son choix que sur les candidats portés au tableau.

Les légitimes prérogatives du pouvoir exécutif seraient respectées, mais avec les précautions nécessaires pour prévenir les abus de l'arbitraire et du favoritisme.

En ce qui concerne le recrutement de la Cour suprême, je ne verrais pas d'inconvénient à réserver à la Cour de cassation elle-même le droit de présenter directement ses candidats, sous condition d'un roulement qui assurerait une part au barreau, aux facultés de droit, à tous les éléments qui, par leur compétence juridique, seraient de nature à fortifier l'autorité de notre Cour suprême.

Voilà, Messieurs, très sommairement résumé, le système que j'opposerais au système des listes de présentations que préconise M. Georges Picot.

Il a apporté, à l'appui de ses propositions, des considérations d'un ordre très élevé; j'invoque surtout des considérations d'ordre pratique.

J'estime qu'il ne suffit pas d'imaginer un système savamment déduit; il faut le faire passer dans le domaine des réalités.

Il faut aboutir.

Or, je craindrais fort que le projet de M. Picot ne rencontrât au Parlement une opposition irréductible, comme devant nous donner une magistrature particulariste, comme risquant de paraître par trop subversif de l'ordre établi en attribuant à un groupe de citoyens une fraction quelconque du pouvoir dont l'ensemble de la nation, dans la personne de ses gouvernants, est seule dépositaire.

Les idées que j'ai exprimées sont celles qu'avait acceptées en 1897 la Commission des réformes judiciaires. Suivant la parole de Faustin-Hélie, que je rappelais en commençant ces trop longues explications, ce mode de procéder apporterait au mal « un remède suffisant ». Il serait sage, à mon avis, de s'en contenter. Si nous ne voulons pas

purement et simplement instituer un débat académique, quelque brillante qu'en soit la forme, mais aboutir à un résultat pratique; enfermons notre réforme dans des limites restreintes, ne demandons que le possible pour être sûrs d'avoir le nécessaire. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Monsieur Feuilloley?

M. FEUILLOLEY. — Je n'ai point demandé la parole, Monsieur le Président. J'ai écouté avec le plus grand intérêt les deux discours que nous venons d'entendre et je n'ai pas d'observations à présenter.

M. LE PRÉSIDENT. — Monsieur Gourju, nous désirerions beaucoup vous entendre...

M. GOURJU, *sénateur*. — Messieurs, l'œil trop éveillé de notre président me découvre dans le coin tranquille où je ne pensais pas qu'il dût m'atteindre, et je me demande pourquoi il me fait l'honneur de me demander mon opinion. Après les explications de M. Flandin, et surtout après le rapport de M. Picot, qui ont épuisé toutes les explications possibles sur le fond, je ne sais trop ce que je pourrais dire à la Société des prisons.

Mais puisque j'y suis provoqué, je vous demanderai la permission de m'arrêter un instant sur les observations de forme qui ont marqué le commencement du rapport de M. Georges Picot, et qui m'ont d'autant plus impressionné que j'en ai fait l'objet d'une sortie véhémement devant le Sénat, lors de la dernière discussion générale du budget en m'élevant contre cette invraisemblable déformation de la procédure parlementaire qui tend, de plus en plus, à transformer la loi de finances en une sorte de *pandemonium* et qui y met de tout, à tort et à travers, un peu de finances sans doute, mais aussi une quantité d'autres choses qui n'ont rien à y voir.

Si cette pratique n'avait d'autre inconvénient que de jeter le trouble dans les recherches de tous ceux qui, magistrats, avoués, avocats, simples particuliers ont à s'instruire des nouveautés de la législation, ce serait déjà regrettable; mais cela me paraît l'être encore plus parce qu'on met ainsi la perturbation dans les procédés fondamentaux auxquels nous devons nos lois et qui devraient être des procédés presque intangibles. La loi, en effet, dans notre pays, comme dans tous les pays civilisés, devrait être faite d'après des règles un peu plus immuables, et, sauf la nécessité spéciale de l'urgence, il ne devrait être apporté aucune exception aux modes suivant lesquels les

projets de loi présentés par le Gouvernement ou les propositions de loi dues à l'initiative parlementaire sont étudiés dans le Parlement pour aboutir à la promulgation.

Or le système dans lequel le Parlement s'est jeté à corps perdu depuis bon nombre d'années, et qui devient de plus en plus exorbitant, a les conséquences les plus regrettables. Nos lois sont faites sans avoir été étudiées suivant le mode que le législateur a tracé lui-même pour donner aux justiciables qui sont aussi des contribuables, les garanties d'une bonne législation. Il est incontestable que lorsqu'on voit tout à coup apparaître, même par l'effet d'une bonne volonté indiscutable comme celle de notre ami M. Flandin, dans une loi de finances, sous une forme sommaire, succincte, presque enfantine, les choses de beaucoup les plus importantes et surtout les plus étrangères à la finance, il y a de quoi s'effrayer.

Pour mon compte, je m'en suis effrayé en effet. Cette année, j'ai combattu avec une énergie désespérée l'introduction dans la loi de finances pour 1906 d'une trentaine de matières qui constituent le pot-pourri le plus invraisemblable : à côté de la réforme de la magistrature figurait la suppression des conseils de guerre en temps de paix, puis... la chasse aux corbeaux et ainsi de suite : ces matières rapprochées constituent quelque chose d'hybride et de ridicule. J'ai donc combattu ce système, déclarant que je ne voterais aucune de ces introductions bâtarde, et je n'en ai en effet voté aucune.

J'ai été hautement approuvé par mes collègues, qui se sont empressés, d'ailleurs, de ne pas suivre mon exemple, suivant la devise du poète ancien : *Video meliora proboque, deteriora sequor.* (Rives.) Aussi presque toutes ces choses sont restées dans la loi de finances. Il est vrai que la suppression des conseils de guerre ou leur modification en temps de paix n'a pas été maintenue dans la loi de finances; mais la réforme de la magistrature et la chasse aux corbeaux y sont demeurées.

Vous avez su tout à l'heure, par les explications de M. Flandin, quelle a été la cause de cette addition spéciale à la magistrature, et j'ose dire que les raisons qu'il nous a données aggravent encore le péril que je viens de signaler.

En effet, vous savez que notre ami M. Étienne Flandin, qualifié autant et plus que quiconque pour essayer de renouveler la magistrature, puisqu'il occupe une situation considérable à la Chambre et qu'il a exercé de hautes fonctions judiciaires poussées jusqu'au rang de Procureur général, M. Flandin a essayé par la voie normale d'imposer à la magistrature et de donner au pays la garantie abso-

lument indiscutable d'une magistrature bien choisie, depuis l'entrée jusqu'au sommet de la hiérarchie.

Nous savons tous du reste que l'une des conditions essentielles de la vie d'un pays libre n'est pas seulement d'avoir un Parlement, mais de posséder aussi une magistrature complètement à l'abri du favoritisme dans son recrutement, et peut-être encore plus dans son avancement.

Il a essayé cette œuvre par les voies ordinaires, les seules qui devraient être suivies par le Parlement français, et il a été obligé de recourir faute de mieux à cet expédient qui consiste à jeter dans une loi de finances un article parmi d'autres. Or le gros inconvénient du système, c'est qu'il est évident qu'une matière aussi grave ne devrait être traitée, dans ses grandes lignes, que par le Parlement lui-même, avec les garanties multiples que donne l'institution parlementaire et la présentation d'un projet par le Gouvernement, qu'elle ne devrait même pas être abandonnée à l'initiative particulière, mais introduite dans un projet de loi préparé par le Gouvernement ou par le Conseil d'État, puis soumis à l'une ou l'autre des deux chambres, étudié enfin par une Commission, — l'urgence n'étant pas déclarée — pour qu'après deux délibérations (j'en voudrais plutôt trois) le pays ait finalement une loi bien étudiée, inspirant par avance aux justiciables une confiance absolue soit dans la loi elle-même, soit dans les magistrats qui y puiseront leur origine. Et il faut que tout cela soit remplacé par un article incident de la loi de finances, en sorte qu'au lieu d'une loi nous aurons un règlement du Conseil d'État, en la haute impartialité duquel j'ai confiance sans doute, mais qui ne sont pas le Parlement et qui devraient préparer ses travaux les plus importants sans substituer leurs travaux aux siens! Ce règlement d'administration publique va remplacer la loi. Sous un régime parlementaire, ce n'est pas tolérable.

Je comprends le règlement d'administration publique et il en est tel dont l'importance est considérable, mais je le comprends seulement comme un moyen de procurer l'exécution des lois d'ailleurs délibérées dans leur ensemble et dans leurs détails essentiels par le Parlement : il doit être un acte de procédure qui assure la mise en œuvre de la loi sans prendre sa place. Le Parlement, en effet, ne peut pas entrer dans les détails de l'exécution des lois; il faut qu'ils soient réglés et ils le sont par un règlement que fait la plus haute autorité administrative du pays. Mais ce n'est pas une raison pour que le Conseil d'État se substitue au Parlement lui-même. C'est pourtant ce qui va avoir lieu. A moins que le Gouvernement ne renonce à sanc-

tionner ce règlement d'administration publique et ne le transforme en un véritable projet de loi, la réforme de la magistrature sera en France un règlement d'administration publique. Ce ne sera pas une loi, mais la simple référence à un article incident de la loi de finances!

Je dis que c'est mauvais en soi, et je suis certain que M. Flandin serait le premier à désirer que le système auquel il avait voulu recourir d'abord, le système d'un projet parlementaire déposé par lui ou par des collègues ou par le Gouvernement, fût substitué à ce régime tout à fait inacceptable d'un règlement d'administration publique dans une matière aussi grave.

C'est sur ce point de vue spécial que je me suis permis de donner quelques explications, puisque votre Président a bien voulu me demander de dire quelque chose. Je n'en voyais pas l'utilité; même encore maintenant je la crois secondaire, mais je voulais expliquer mon opinion, qui doit être la vôtre et aussi celle de M. Flandin, en regrettant que dans notre pays l'on soit conduit à faire des lois sous cette forme baroque que les auteurs de la Constitution n'avaient certainement pas prévue. (*Applaudissements.*)

M. Étienne FLANDIN. — J'ai eu moi-même beaucoup de peine à me résigner au procédé auquel il m'a fallu recourir; mais si nous attendions d'une loi organique la réforme de la magistrature, nous risquerions de voir s'éterniser la situation à laquelle nous voulons porter remède. La proposition de loi que j'avais déposée remontait, ne l'oublions pas, à 1894 et la question ne faisait pas un pas. Et puis, dans la circonstance, êtes-vous bien sûr qu'une loi élaborée par le Parlement vaudrait mieux que le règlement préparé par le Conseil d'État?

M. LARNAUDE. — Je suis un peu embarrassé pour apprécier le procédé qu'a choisi M. Flandin pour assurer à la magistrature des conditions de recrutement et d'avancement offrant plus de garanties que celles qui existent actuellement. Je suis un peu de l'avis de M. Flandin quand il dit qu'il vaut peut-être mieux que ces conditions soient réglées par le Conseil d'État que par les Chambres. Et, en tout cas, il sera fait quelque chose et cela vaut mieux que rien. Et ce sera fait assez promptement puisque le règlement d'administration publique doit être rendu dans les trois mois qui ont suivi la promulgation de la loi de finances.

Mais je suis aussi tout à fait de l'avis de M. Gourju quand il critique ce procédé des règlements d'administration publique qui sont

autant d'abdications du pouvoir législatif, impuissant ou incapable, entre les mains du pouvoir exécutif.

Ici, en particulier, l'abdication offre un caractère qu'elle n'a peut être jamais eu jusqu'à présent. Et l'art. 38 que M. Flandin a glissé subrepticement dans la loi de finances du 17 avril 1906. me paraît, si on lui donne la suite qu'il paraît comporter, une véritable disposition anticonstitutionnelle.

Toujours, en effet, jusqu'à présent, quand un règlement d'administration publique a été prévu par une loi, c'est que cette loi renfermait déjà des dispositions sur les différents points qui doivent faire l'objet du règlement. Et c'est dans les limites de ces dispositions législatives que les auteurs du règlement devaient se renfermer. Nous discutons, nous théoriciens du droit public, si le règlement d'administration publique est une délégation législative ou bien s'il n'est jamais qu'un acte d'exécution d'une loi préexistente. Mais, pour personne, il ne peut s'agir d'autoriser un règlement sur une matière non déjà légiférée.

Or que fait l'art. 38 de la loi de finances du 17 avril 1906! Voici comment il s'exprime : « Jusqu'à la promulgation d'une loi organique sur les conditions de nomination et d'avancement dans la magistrature, un règlement d'administration publique, *rendu en exécution de LA PRÉSENTE LOI* dans les trois mois qui suivront sa promulgation, fixera des garanties spéciales de capacité professionnelle pour les candidats aux fonctions judiciaires et instituera pour les magistrats un tableau d'avancement ».

Il est bien singulier, cet article, car il parle d'un règlement d'administration publique *rendu en exécution de la présente loi...* qui ne dit rien, qui ne renferme rien, qui ne prescrit rien qu'il faille exécuter! Ou n'exécute pas le néant!

Aussi je crois que le Conseil d'État va être quelque peu perplexé pour l'élaboration du règlement. Pour peu qu'il veuille instituer des garanties de capacité professionnelle, il va se heurter à des dispositions législatives qu'il ne pourra pas mettre de côté. Exigera-t-il le doctorat en droit? Mais alors il abrogera la loi qui porte qu'il suffit de justifier du diplôme de licencié en droit! Prescrira-t-il un stage professionnel et pratique analogue à celui qui est en vigueur dans les différents États de l'Empire allemand? Mais il heurtera la disposition législative qui se contente d'un stage de deux ans au barreau d'une Cour d'appel!

En réalité ce qu'on va faire sera très insuffisant.

Le Conseil d'État, d'abord, ne pourra qu'instituer des conditions qui seront en harmonie avec les lois qui ont prescrit les conditions

d'entrée dans la magistrature. Son règlement sera rendu en *exécution de ces lois* et non en exécution de la loi de finances du 14 avril 1906 qui ne renferme rien sur ce point.

Et surtout il laissera très certainement la marge la plus large au Gouvernement pour nommer des magistrats qui ne rempliront pas les conditions qu'exigera le règlement. Cela, on peut le prévoir à coup sûr.

Donc, en applaudissant à l'initiative de M. Flandin, il faut souhaiter que la loi organique qu'il prévoit soit faite au plus tôt, et surtout il faut souhaiter qu'elle ne s'inspire que des conditions les plus propres à constituer une magistrature capable, intègre et indépendante! (*Applaudissements.*)

M. HAREL, *premier président honoraire de la Cour d'appel.* — Je me rallie à l'opinion de M. Picot sur la nécessité de rétablir le concours, comme l'épreuve exigée des jeunes gens qui veulent faire de la magistrature leur carrière; si le concours peut avoir l'inconvénient de donner trop de chances à ceux qui ont le don de la mémoire, il a le grand avantage d'éliminer les paresseux et les incapables. Ce concours ne devrait pas être ouvert à tous les candidats sans distinction; il faudrait une liste dressée dans un esprit très large, mais liste indispensable à mon sens, pour écarter ceux qui, à raison de circonstances plus ou moins fâcheuses, ne seraient pas à leur place sur un siège de magistrat.

Comme second mode de recrutement on ouvrirait les rangs aux membres du barreau et aux anciens officiers ministériels, qui pendant de longues années d'exercice auraient fait preuve de leur savoir et de leur intégrité.

Il y a un point qui me paraîtrait essentiel, c'est que les jeunes gens admis au concours obtinssent une autre situation que celle de juge suppléant d'un petit tribunal. Je voudrais qu'on rendît à la suppléance le caractère qu'avaient voulu lui donner nos lois sur l'organisation judiciaire, d'après lesquels les juges suppléants n'avaient point de fonctions habituelles. Ils avaient seulement à remplacer un juge malade ou empêché, quand celui-ci ne pouvait pas être remplacé par un de ses collègues. Les juges suppléants étaient pris soit parmi les avocats inscrits au tableau, soit parmi les avoués pour lesquels la suppléance était un honneur.

Je me souviens qu'à l'époque très reculée où j'étais stagiaire il n'y avait au Tribunal de la Seine que huit juges suppléants parmi lesquels on comptait M<sup>e</sup> Chaix d'Estange, le célèbre bâtonnier, un

membre du Conseil de l'Ordre, un ancien président de la Chambre des avoués, etc.

Ainsi comprise, j'admets que la suppléance soit gratuite; mais on a complètement modifié le rôle des juges suppléants. On les oblige à un service parfois plus assujétissant que celui d'un juge titulaire. On les emploie tantôt au parquet, tantôt à l'instruction, tantôt à l'audience. Au Tribunal de la Seine, par des raisons mesquines d'économies budgétaires, au lieu de créer le nombre de juges nécessaires pour le fonctionnement des diverses chambres, on a progressivement élevé à 30 le nombre des juges suppléants qui ne reçoivent pas de traitement, et qui cependant ont à fournir une somme de travail égale à celle des titulaires; de sorte que s'il y avait une grève des suppléants, comme le disait M. Picot, le Tribunal de la Seine en serait réduit au chômage.

Il est injuste autant que contraire aux idées actuelles de prendre quatre ou cinq années de la vie d'un jeune homme — à Paris dix ans au moins — sans le rémunérer, et d'écarter par cela même des sujets distingués qui n'ont point assez de fortune pour subir cette période d'attente gratuite.

Dans l'intérêt d'une bonne justice, il importe de ne pas donner voix délibérative à des jeunes gens sans expérience, qui ont besoin de se former, et qui ne doivent pas se former au détriment des justiciables, et qui ayant, en outre, leur carrière à faire ne peuvent offrir les garanties d'indépendance et d'impartialité.

Je demande donc que la suppléance ne soit pas un poste de début, et qu'on lui rende le caractère qu'elle avait autrefois. (*Applaudissements.*)

M. Georges Picot. — Je ne veux pas ajouter un mot à la discussion si intéressante que nous venons d'entendre entre M. Gourju et M. Larnaude au sujet du mode de confection de nos lois. Je partage absolument le sentiment qui a prévalu, et je considère qu'il y a là un mode de légiférer défectueux, un fait qui ne doit pas se renouveler.

La question sur laquelle je vous demande la permission d'appeler votre attention est plus délicate. M. Flandin nous a exposé ses déceptions et ses scrupules. « Je vois bien, nous a-t-il dit, la loi organique qui pourrait être rédigée; mais la discussion en serait sans fin: il faut d'abord aboutir. » Je comprends à merveille les réflexions du député et le parti auquel il se trouve réduit. Mais ici nous sommes dans une enceinte différente, nous n'avons pas la prétention d'aboutir au vote d'une loi, nous examinons, ce qui est extrêmement dissemblable, la législation qui paraît à chacun de nous être la plus



satisfaisante, abstraction faite des difficultés d'ordre législatif. Nous nous préoccupons de l'intérêt des justiciables, de la valeur du magistrat, de l'indépendance, du choix et de la situation personnelle de celui qui est appelé à juger, et qui doit avoir à la fois l'intelligence et l'indépendance. Nous nous disons : en présence d'une situation pareille, que devons-nous faire? Nous n'avons pas à nous préoccuper de savoir dans quelles conditions et à quelle date le vote peut être obtenu; nous prenons nos institutions françaises, l'homme tel que nous le connaissons, le magistrat tel que nous le voyons, le justiciable avec ses désirs, ses préjugés possibles, et nous disons : que devons-nous souhaiter pour notre pays?

Ce n'est pas là une discussion théorique : nous sommes en pleine pratique.

Du problème très complexe que nous essayons de résoudre et dont nous entendons étudier toutes les faces, nous n'éliminons qu'un élément dont nous ne sommes pas juges : le Palais-Bourbon. Or, c'est là un aspect du problème qui, j'en conviens, doit préoccuper au plus haut degré M. Flandin; il a le devoir de chercher la solution à obtenir en présence du mandat dont il est investi.

On me disait tout à l'heure : ce que vous proposez est bien compliqué.

L'équilibre des forces, qu'il s'agisse de la nature, de la législation ou de la mécanique, exige des organes ou des ressorts compliqués. Il n'y a rien de plus simple que la rupture d'équilibre : en la matière qui nous occupe, elle donnerait tout au peuple par l'élection des juges, ou bien aux compagnies par la cooptation pure et simple, ou bien encore au Ministre de la Justice par la nomination directe. Ce sont là des solutions absolues, dénuées de toute complication, qui peuvent satisfaire les esprits superficiels, mais qui sont contraires à cet équilibre qui est, dans les lois, l'expression de la justice.

Concours pour l'auditorat, participation à l'œuvre de la justice des jeunes avocats les plus distingués, présentation d'une première liste de candidats par les compagnies et d'une seconde par un collège de jurisconsultes, tel est le système que je me suis permis de vous soumettre.

Vous me dites qu'il sera trouvé compliqué; mais au point de vue de la pratique et des intérêts dont nous avons souci est-il de nature à mettre en vue les meilleurs, à faire sortir de l'ombre les compétences et à confier aux plus capables cette autorité suprême qui se nomme la justice? Voilà la question.

Pour ma part je m'y sens très attaché, je crois qu'il donnera à la

magistrature une force, aux magistrats une indépendance sans lesquelles il n'y a pour une nation ni sécurité, ni liberté. (*Applaudissements.*)

M. FEUILLOLEY, *avocat général à la Cour de cassation.* — Répondant à une interpellation que M. le Président voulait bien m'adresser alors que nous venions d'entendre le rapport si complet de M. Georges Picot et le très intéressant discours de M. Étienne Flandin, je disais que je n'avais pas d'observations personnelles à présenter.

C'est qu'en effet je donne ma très complète adhésion aux principes généraux qui sont la base commune des systèmes exposés par nos honorables collègues, parce que tous deux, malgré d'importantes différences dans les détails, mais qui en somme importent peu, tendent au même but : assurer, au moment de l'entrée dans la carrière, le bon recrutement de la magistrature et, au cours de la carrière et pour l'avancement, protéger les magistrats les plus dignes, souvent sans appui, contre le favoritisme ou les choix dus plutôt aux recommandations politiques qu'aux notes des chefs hiérarchiques et au vrai mérite.

C'est qu'en effet j'approuve complètement, pour l'entrée dans la magistrature, le système du concours, parce qu'il est juste et qu'il a déjà fait ses preuves. Institué par une circulaire de M. le Garde des Sceaux Dufaure, malheureusement tombée trop tôt en désuétude, il a fait entrer dans la magistrature une pléiade d'hommes de valeur. Presque tous sont devenus des magistrats d'élite et la Cour de cassation s'honore d'en compter plusieurs dans ses rangs. Il est donc certain que le concours doit être la base première et principale du recrutement de la magistrature; je reconnais d'ailleurs qu'elle ne doit pas être la seule et que l'exercice pendant un temps déterminé de certaines fonctions ou professions, telles que celles d'avocat, d'avoué, de professeur de droit, etc., doit pouvoir, sous certaines conditions, remplacer l'épreuve du concours.

Si je me ravise et si je prends la parole, malgré l'heure avancée, c'est que si complet qu'ait été le débat, il reste encore un point qui n'a été qu'effleuré par M. Étienne Flandin, sur lequel je crois utile de dire quelques mots avant que la discussion soit close.

Examinant la proposition de M. Georges Picot d'instituer près de chaque cour d'appel une commission ou grand conseil chargé d'établir chaque année une sorte de tableau d'avancement, M. Étienne Flandin vous disait incidemment qu'on pouvait craindre qu'un système d'avancement régional favorisât le développement de certaines tendances particularistes qui existent déjà dans quelques ressorts de

cours d'appel. Je regrette que notre éminent collègue n'ait pas, sur ce point, développé plus complètement sa pensée — qu'il me permette de le lui dire — car cela m'eût dispensé de prendre la parole. Mais la critique qu'il a adressée à la proposition de M. Georges Picot me paraît être trop sérieuse pour que je laisse clore le débat sans reprendre son argumentation et sans m'attacher à mettre en lumière la valeur de son objection.

Vous vous rappelez comment, dans le système de votre rapporteur, cette Commission doit être constituée, comment elle doit fonctionner et quelles sont ses attributions. Il ne vous a pas échappé notamment que l'élément local y domine et que sa mission est nécessairement limitée à l'examen des titres des magistrats du ressort de la Cour près de laquelle elle est instituée !

Si les propositions de cette Commission sont purement consultatives, si elles ne s'imposent pas au Garde des Sceaux, son institution ne présentera qu'une bien faible utilité et les inconvénients de l'omnipotence ministérielle et des recommandations politiques subsisteront entiers ou à peu près. Si, au contraire, comme le veut notre rapporteur, le ministre ne peut porter son choix, pour une place de conseiller à la Cour de ... ou la présidence du tribunal de ... que sur les candidats proposés par cette Commission, l'avancement des magistrats deviendra presque exclusivement régional.

Or, je redoute tout autant que M. Flandin et peut-être plus que lui l'esprit particulariste qui existe déjà dans certains tribunaux, qui, Dieu merci ! n'est pas actuellement bien inquiétant, mais qui pourrait le devenir avec un système de recrutement et d'avancement trop exclusivement régional.

Cet esprit particulariste exerce une influence parfois considérable sur l'application de certaines lois. Toutes les fois qu'une loi touche à des intérêts locaux ou régionaux, quand elle va à l'encontre d'usages séculaires ou qu'elle réprime des abus que leur ancienneté même a fini par faire considérer comme légitimes dans une contrée, il est fatal que des magistrats rattachés à cette contrée par leur naissance, leurs intérêts, des liens de famille et d'anciennes relations, pensent comme pense le milieu dans lequel ils sont nés et dans lequel ils vivent et qu'ils soient instinctivement et pour ainsi dire inconsciemment entraînés à appliquer la loi selon les tendances locales.

Il me suffira de vous citer, à titre d'exemples, les lois sur les bouilleurs de cru, sur le sucrage et le vinage des vins, la répression des

fraudes dans la vente des beurres, les droits de dépaissance dans les forêts ou les terrains vagues des montagnes, etc. Les difficultés relatives à l'application de ces lois soulèvent parfois les passions locales. Assurément les magistrats savent s'élever au-dessus d'elles, mais n'importe, l'air ambiant finit parfois par pénétrer jusque dans le prétoire et par exercer une influence sur les décisions judiciaires.

Qui ne sait que, même dans l'état actuel, où les mutations de ressort à ressort sont fréquentes, les cours de ... ou de ... ont une tendance à appliquer la loi sur les bouilleurs de cru, qui est préjudiciable aux intérêts des contrées qui produisent les alcools d'industrie, tout autrement que ne le font les cours de ... ou de ... qui comprennent dans leurs ressorts des départements pour lesquels cette même loi est une source de richesse ? Vous parlerai-je des résistances que l'Administration des forêts a éprouvées de la part de certains tribunaux, animés de l'esprit particulariste, pour l'application des lois sur le pacage des bêtes à laine et le reboisement des montagnes ? Ce ne sont pas des hypothèses que je crée pour les besoins de ma discussion ; je ne veux citer aucun nom, ni aucun fait précis, mais j'ai présents à la mémoire des exemples absolument topiques. Vous me direz que la Cour de cassation a été créée pour triompher de ces résistances et maintenir l'unité de jurisprudence. C'est vrai : mais il n'en est pas moins vrai que ces tendances sont mauvaises et il ne faut rien faire qui doive en faciliter ou en favoriser le développement. Or, je ne sais rien de plus favorable à ce développement que le recrutement régional auquel me paraît devoir aboutir le système proposé par M. Georges Picot.

Mes craintes sont-elles vaines ou tout au moins exagérées ? Je ne le crois pas. C'est par leurs résultats qu'il faut juger les systèmes. Le recrutement local est, depuis longtemps, adopté presque exclusivement pour la Cour de Bastia et surtout pour les tribunaux d'arrondissement de la Corse. Il a donné une importance telle aux influences locales et développé l'esprit particulariste à ce point que l'œuvre de la justice a trop souvent à en souffrir. J'ai pu m'en rendre compte personnellement aussi bien dans l'exercice de mes fonctions à la Cour de cassation qu'au cours d'un séjour que j'ai fait en Corse il y a quelques années. Le juge local a trop de points de contact avec le justiciable et devient nécessairement suspect.

Il faut donc, selon moi du moins, éviter pour le recrutement et l'avancement dans la magistrature tout système qui donnerait une influence prépondérante aux éléments locaux ou régionaux. C'est

pourquoi j'incline à donner la préférence au système de M. Étienne Flandin qui organise à Paris, auprès du Ministre de la Justice, une Commission qui, par sa composition, est placée au-dessus de tous les intérêts locaux et qui me paraît offrir pour l'avancement dans la magistrature toutes les garanties que peuvent souhaiter les magistrats et les justiciables. (*Applaudissements.*)

M. LARNAUDE. — Avant de terminer cette discussion sur l'organisation du concours destiné à donner accès à la magistrature, je voudrais donner quelques détails sur le caractère pratique et professionnel du stage qui est imposé dans certains pays à ceux qui se destinent à entrer dans la magistrature.

C'est ainsi qu'en Prusse non seulement il faut pour pouvoir être juge passer deux examens, l'examen de *référéndaire* et celui d'*assesseur*, mais le stage de 4 ans, qui est imposé au référéndaire, renferme un emploi du temps des mieux réglés et des plus fructueux, qui familiarise le jeune référéndaire avec tous les services judiciaires.

J'emprunte les détails que je vais fournir à la thèse de doctorat d'un de mes anciens élèves que j'avais envoyé étudier la fonction publique en Allemagne, M. Kammerer (1).

Le stage se divise de la façon suivante :

Neuf mois auprès d'un *amtsgericht*. L'*amtsgericht* est un tribunal à juge unique non divisé en chambres, correspondant à peu près à une justice de paix à compétence étendue.

Douze mois auprès d'un *landsgericht*, tribunal de première instance.

Six mois chez un avocat avoué (*rechtsanwalt*).

Quatre mois auprès du ministère public (*staatsanwaltschaft*).

Neuf mois auprès d'un second *amtsgericht*, afin d'en mieux comprendre le fonctionnement complet.

Six mois pour terminer auprès d'une Cour d'appel (*oberlandsgericht*).

Pendant ces divers stages les jeunes gens sont exercés à toutes les occupations des juges ou avocats. Ils assistent aux audiences, font des rapports, rédigent des projets de jugement, des avis, des conclusions. Ils remplissent fréquemment les fonctions de greffiers.

Et ce n'est qu'après ce stage si bien rempli que le référéndaire peut passer le grand examen ou examen d'assesseur, après lequel il n'a plus qu'à attendre une place!

On est quelque peu humilié quand on constate la variété et le sérieux de ce stage avec celui qui fonctionne chez nous pour les jeunes avocats, ou pour les attachés au parquet.

Sans doute je ne demande pas qu'on transporte chez nous de toutes pièces ces règlements prussiens.

Toutefois j'estime qu'on pourrait leur emprunter bien des choses.

Spécialement en ce qui concerne le stage d'avocat je demande à mon voisin, M<sup>e</sup> Lacoïn, s'il ne serait pas possible de trouver une organisation qui permette de développer chez les jeunes stagiaires les qualités de savoir pratique et professionnel, de constater s'ils savent manier un dossier, en classer les documents, en extraire la substance! Tout cela, ils ne l'apprendront pas, je le crains du moins, quand il seront dans un parquet!

M. Félix LACOÏN, *avocat à la Cour d'appel*. — Je crains de ne pas pouvoir lever les préoccupations de M. Larnaude.

Il y a le système des certificats de stage chez les notaires ou les avoués. Les clercs sont censés avoir travaillé sérieusement dans les études et avoir beaucoup appris, mais la camaraderie y est quelquefois pour beaucoup; rarement un certificat de stage est refusé à un fils de patron: ce serait rendre un mauvais service aux justiciables que d'entrer dans cette voie.

Ce que demande M. Larnaude se faisait en 1816, semble-t-il. Il me souvient que quand j'avais l'honneur de travailler avec M. Dufaure, j'ai été chargé, comme secrétaire de la conférence, de faire une enquête sur les petites conférences préparatoires à la grande, et M. Dufaure me remit des documents très curieux, entre autres, le manuscrit des statuts d'une conférence dont il était le président en 1816. Cela commençait ainsi: « Quelques jeunes sectateurs de la science du juste et de l'injuste se sont réunis dans la pensée de se former à la pratique en dehors des études théoriques de l'École de droit, ils se procurent des dossiers d'affaires terminées, chacun des membres de la conférence prend un rôle, l'un le rôle d'avocat, un autre le rôle du ministère public, etc. »

Voilà qui était assez pratique; ce serait parfait s'il y avait un ancien à la tête d'une telle conférence et il est certain qu'on donnerait là aux jeunes gens ce talent qu'un magistrat me demandait: Savez-vous « éventrer » un dossier? Il voulait dire choisir les pièces utiles dans un dossier.

Il faudrait en revenir à ce que voulait faire M. Dufaure, reconstituer des conférences de colonnes, pas des colonnes comme celles que nous avons aujourd'hui, fort étrangères à la pratique des affaires

(1) KAMMERER: *La fonction publique en Allemagne*, p. 138 et suivantes.

et où on ne vient que deux fois par an; s'il y avait dans les différents barreaux un jury composé d'avocats et d'avoués qui feraient travailler les jeunes gens sur des dossiers étudiés à l'avance et leur montreraient la pratique, on aurait l'avantage de former ces jeunes gens et de ne pas faire l'expérience sur des parties vivantes, en chair et en os, dont l'honneur ou les intérêts peuvent être compromis.

Cela pourrait s'organiser : les diverses corporations, les conseils de discipline des avocats, les chambres d'avoués auraient à cœur de surveiller un peu les jeunes gens, de les diriger; leur intérêt serait de les aider dans leur formation de magistrats ou d'hommes d'affaires. Ces jeunes gens n'ont souvent fait que des études théoriques, ils ne savent absolument rien de la pratique. Nous avons vu des juges suppléants vraiment trop novices; je me rappelle en avoir vu un chargé d'un jugement qui, rédigé par lui, ne tenait pas debout, et le président de dire « A huitaine, le jugement n'est pas prêt », avant la fin de la lecture.

On pourrait découvrir ainsi des aptitudes sérieuses révélées, contrôlées, expérimentées, garanties par des certificats de stage donnés non par un patron, mais par une Commission pratique; on trouverait certainement parmi les anciens des gens assez dévoués pour rendre ce service. (*Applaudissements.*)

M. LEROY, *substitut du Procureur général*. — Ce système a fonctionné, au point de vue des affaires criminelles, dans les conférences d'attachés. Autrefois on avait pris l'habitude de prendre, pour une question sur deux, un vieux dossier d'assises, on désignait un ministère public et un avocat.

M. GARÇON. — Ce seront des amusettes.

M. Et. FLANDIN. — Je pense, comme notre collègue, M. le professeur Larnaude, que la législation prussienne pourrait nous servir de modèle. Comme il nous l'a si bien expliqué, le candidat aux fonctions judiciaires doit subir deux examens professionnels, le premier lui ouvre l'accès du stage; le second lui donne, après qu'il a fait ses preuves, le droit d'être investi de fonctions judiciaires. Tandis qu'il accomplit son stage, le postulant passe par tous les services, parquet, instruction, délibération en chambre du Conseil, greffe et, dans chaque service, est l'objet de notes spéciales qui sont prises en considération pour l'examen final. Ce système offre toutes les garanties désirables.

M. LE PRÉSIDENT. — Messieurs, la discussion que vous venez d'entendre termine avec beaucoup d'éclat notre session. Nous allons

nous séparer pour ne nous retrouver qu'à la rentrée, mais vous comprendrez que je ne veuille rien ajouter à ce qui a été dit dans ce débat. Vous avez applaudi les orateurs que vous venez d'entendre et qui se sont placés à des points de vue divers. Mais tous semblent être tombés d'accord sur les grandes lignes de la réforme que comporte notre organisation judiciaire, et c'est plutôt sur les détails que des opinions divergentes se sont produites. L'opinion qui domine et qui a été énergiquement exprimée, c'est que nous sommes en présence d'un mal grave, c'est que l'autorité de la magistrature vis-à-vis des justiciables risque de se trouver ébranlée, c'est qu'à un moment donné ceux-ci peuvent craindre de ne plus trouver les garanties qu'ils ont le droit d'exiger : c'est qu'il importe de porter remède à ce mal qui prendrait le caractère d'un péril public, en proposant une organisation nouvelle qui modifierait profondément les conditions d'entrée dans la magistrature ainsi que les conditions d'avancement.

Les observations que vous avez entendues et applaudies trouveront place parmi les documents que devront consulter les pouvoirs publics lorsqu'ils auront à préparer cette grande réforme. Je n'ai plus qu'à remercier en votre nom notre rapporteur et les orateurs qui ont bien voulu prendre la parole. (*Applaudissements.*)

La séance est levée à 6 heures et demie.