

Le Nouveau Projet de loi sur la Magistrature

L'art. 38 de la loi de finances de 1906 et le décret du 18 août, déjà attaqués par le Congrès radical de Lille, ont depuis été remis en question à la Chambre. A la séance du 8 février, M. Gioux en a demandé l'abrogation et il a déposé dans ce but une proposition de loi, qui, malgré les efforts de M. Louis Martin (du Var) et de notre éminent collègue, M. Étienne Flandin, a été renvoyée à la Commission de réforme judiciaire à la majorité de 350 voix contre 203, après déclaration d'urgence. M. Lagasse n'avait-il pas d'ailleurs formulé contre la très modeste réforme de 1906 cette appréciation simpliste qui, à notre époque, suffit à condamner tout projet et toute institution : « C'est une œuvre de majorité réactionnaire » ?

Hâtons-nous de faire observer cependant que cette appréciation n'est point partagée par tout le monde. Nous n'en voulons comme preuve que la lettre récemment adressée à M. Francis de Pressensé, par M. Jean Appleton, professeur à la Faculté de droit de Lyon, pour protester, au nom de la section lyonnaise de la *Ligue des Droits de l'homme*, contre toute idée tendant à suspendre l'application du décret réglementaire sur le recrutement de la magistrature et l'avancement des magistrats, et à tenir en échec une réforme qui, si imparfaite qu'elle fût, marquait déjà un pas considérable fait dans la voie où les pouvoirs publics n'avaient que trop tardé à s'engager.

Dans un état démocratique, écrit M. Appleton, où c'est la loi seule qui règne, l'indépendance et le bon recrutement de la magistrature sont plus nécessaires que sous tout autre régime constitutionnel. Une magistrature capable et profondément pénétrée de ses devoirs constitue la garantie la plus efficace des libertés individuelles contre les abus du pouvoir et surtout contre les égarements, plus redoutables encore, de l'opinion.

... Il est peu tentant, pour les jeunes gens qui ont à la fois du talent et du caractère, d'entrer dans une carrière où le talent n'est pas une garantie d'avancement, où le caractère est trop souvent une gêne. Il m'est arrivé bien souvent, consulté par les meilleurs élèves de notre Faculté de droit sur le choix d'une carrière, d'hésiter à leur conseiller d'entrer dans la magistrature, considérant que leur travail et leurs aptitudes n'étaient point assurés d'y trouver leur récompense. (*Le Temps*, du 27 février.)

M. le Garde des Sceaux, à la Chambre, ne s'était pas opposé à la déclaration d'urgence demandée par M. Gioux, mais, en même temps, pour faire accepter provisoirement l'application de prescriptions légales auxquelles il ne pouvait se soustraire (1), il prenait l'engage-

(1) Il est certain, en effet, que dans les derniers mouvements il a été tenu compte du tableau d'avancement.

Bien que le décret du 18 août 1906 n'ait pas prévu la publication du tableau d'avancement, ce tableau a été publié dans plusieurs journaux (*le Temps*, *la Gazette du Palais*, *la Gazette des Tribunaux*, etc.). Le personnel judiciaire de France et d'Algérie soumis au tableau comprend : *Cour de Paris* : 10 présid. de chambre, 8 av. gén., 12 subst. du proc. gén., 73 cons. ; *Tribunal de la Seine* : 12 v.-prés., 13 prés. de section, 61 juges, 30 subst., 30 juges suppléants ; *Province : Cours*, 55 prés. de chambre, 54 av. gén., 43 subst., 354 cons. ; *Tribunaux de 1^{re} classe* : 22 prés., 33 v.-prés., 143 juges, 22 proc. de la Rép., 63 subst. ; *2^e classe* : 85 prés., 16 v.-prés., 292 juges, 85 proc. de la Rép., 99 subst. ; *3^e classe* : 274 prés., 8 v.-prés., 608 juges, 294 proc. de la Rép., 114 subst., 798 j. sup., sans distinction de classe, dont 100 rétribués.

Le tableau ne comprend aucun juge de paix, bien que, en Algérie, les postes de juges de paix soit souvent les postes de début des magistrats.

La Commission n'a inscrit au tableau qu'un nombre de magistrats égal au quart des postes occupés.

La Gazette des Tribunaux (n° du 16 mars) donne sur le travail de la Commission les renseignements suivants : « Nous croyons savoir que la Commission instituée au ministère de la Justice n'a voulu procéder que sur les présentations des chefs de Cour, accompagnées des rapports des chefs des tribunaux et des procureurs de la République. Elle s'est refusée à porter de sa propre initiative aucun candidat ; tout au plus a-t-elle, paraît-il, dans certains cas, signalé aux chefs de Cour des oublis qui avaient pu être commis. »

D'après ce même journal, la Commission a décidé que tous les postes auxquels sont attribués un traitement égal sont considérés comme équivalents et qu'en conséquence les titulaires peuvent être appelés de l'un de ces postes à l'autre sans avoir besoin d'être inscrits au tableau. Ainsi les présidents de 1^{re} classe peuvent être nommés présidents de chambre ; un substitut du parquet de la Seine, un avocat général de province peuvent être nommés juges au tribunal de la Seine ; un président de 2^e classe ou un vice-président de 1^{re} classe peuvent être nommés conseillers dans une cour de province, etc. Enfin *la Gazette des Tribunaux* ajoute : « Aucun des substituts de 1^{re} classe du ressort de Paris n'est présenté comme substitut à Paris. Pour éviter le préjudice que cette situation pourrait leur causer, on assure que ces substituts de 1^{re} classe vont solliciter des postes de procureur de 3^e classe, dans le ressort de Paris, de façon à devenir, ensuite, substituts près le tribunal de la Seine... »

» En présence du texte de l'art. 19 du décret, la Commission de classement a pensé qu'il valait mieux, pour ne pas influencer sur le choix du Garde des Sceaux, classer les magistrats par ordre alphabétique. Au reste, le classement par ordre de mérite était à peu près impossible...

» Cet ordre alphabétique a aussi cette autre conséquence : un magistrat, qui est classé dans une catégorie, peut, sans préjudice moral, accepter une situation inférieure à celle du tableau. On en a vu un exemple tout récent. Un juge d'instruction à la Seine était classé conseiller. Le Garde des Sceaux, pour ne pas le nommer immédiatement conseiller, lui a offert une vice-présidence, qui a été acceptée.

» Le tableau d'avancement a porté certains magistrats : 1^o à une fonction déterminée, et 2^o hors cadre pour une autre fonction.

» Ce procédé a paru rationnel dès l'instant que ce magistrat avait des aptitudes

ment de déposer à bref délai un projet de loi sur l'organisation des cours et tribunaux.

Cette promesse a été ponctuellement tenue. Dès le 12 mars, le nouveau projet de loi était déposé sur le bureau de la Chambre. Résumons-en rapidement les principales dispositions.

Les arrêts des cours d'appel seraient rendus par trois juges seulement, président compris, par cinq magistrats au moins en audience solennelle. Aucune modification ne serait d'ailleurs apportée au nombre des chambres des cours d'appel déterminé par les lois des 30 août 1883, 25 février 1901 et 31 mars 1903.

Cette réduction du nombre des magistrats nécessaire pour la validité d'un arrêt, sera, nous le prévoyons, généralement approuvée. Sans vouloir rentrer dans une discussion qui a depuis longtemps occupé le Parlement et la presse judiciaire, nous ne pouvons, cependant, nous rallier à cette opinion. Quand on réfléchit, en effet, à la mesure proposée, on est porté à craindre qu'elle ne diminue les garanties que la loi doit donner aux justiciables. Ne peut-on pas supposer, par exemple, qu'un jugement rendu à l'unanimité des trois juges composant la première chambre du tribunal de la Seine, sera infirmé à la majorité de deux voix contre une par la Cour, en sorte que la cause qui succombera définitivement aura cependant rallié en réalité l'opinion de 4 magistrats sur 6, et nous pouvons ajouter, dans notre hypothèse, de magistrats ayant certainement la même autorité juridique.

La composition des cours et tribunaux est fixée par les tableaux A et B annexés au projet de loi.

Aussitôt après la promulgation de la loi, les postes créés seraient pourvus de titulaires.

Les titulaires des postes supprimés conserveront leurs fonctions jusqu'à leur démission, leur retraite ou leur décès, et les suppressions par voie d'extinction ne porteront que sur la moitié des postes devenus vacants. On évite donc les mises à la retraite anticipées auxquelles on avait eu recours en 1883, et l'on prend en même temps les mesures nécessaires pour ne pas entraver indéfiniment l'avancement.

égales. Il y avait des intérêts sérieux à ménager, et la Commission a estimé que tel était le meilleur moyen de les concilier.

» Nous ne pouvons savoir encore quel accueil est réservé au tableau d'avancement; mais il apparaît, sans conteste possible, qu'il a dû coûter un travail énorme à la Commission. En tout cas, si des réclamations se produisent, la Commission, aux termes de l'article 18 du décret, en sera saisie et les examinera. Au tableau prochain, il sera tenu compte de celles qui auront été reconnues fondées. »

Les réductions de personnel des magistrats des cours d'appel sont compensées par la création d'un certain nombre de postes nouveaux dans les tribunaux de première instance; en outre, le projet propose d'attribuer un traitement de 2.000 francs à 400 juges suppléants de province, et de 4.000 francs à 32 juges suppléants du tribunal de la Seine. Ces dispositions entraîneront un supplément de dépense de 778.000 francs, que ne compensera pas l'économie résultant des réductions, car cette économie, lorsque toutes les réductions seront opérées, ne dépassera pas 350.000 francs par an.

Il n'est plus question de concours pour l'entrée dans la magistrature, mais d'un examen professionnel distinct des examens subis dans les facultés de droit en vue de l'obtention des diplômes de licencié ou de docteur en droit. Le quart des nominations peut être réservé à un certain nombre de magistrats ou anciens magistrats, de fonctionnaires appartenant à l'ordre judiciaire, d'avocats ou de conseillers de préfecture dans des conditions déterminées par l'article 7 du projet (1).

L'avancement des magistrats est réglé par les art. 9 et suivants, d'après lesquels ceux qui seront jugés dignes de recevoir de l'avancement feront l'objet de propositions émanées des chefs de Cour et soumises à l'appréciation d'une commission composée des deux chefs de la Cour de cassation, de quatre membres de la même Cour désignés

(1) Ce sont : 1° les membres du Conseil d'État; 2° les professeurs et agrégés des facultés de droit de l'État après trois années d'exercice; 3° les magistrats des cours et tribunaux des colonies et des tribunaux d'Égypte après cinq années d'exercice, s'ils n'étaient pas déjà magistrats avant leur nomination aux colonies ou en Égypte; 4° les membres du Conseil de préfecture de la Seine après cinq ans d'exercice de leurs fonctions; 5° les conseillers de préfecture des départements après dix ans d'exercice de leurs fonctions; 6° les fonctionnaires de l'Administration centrale du Ministère de la Justice; 7° les avocats ayant dix années d'exercice effectif de leur profession, justifiées par une attestation des chefs de la cour ou du tribunal; 8° les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les greffiers en chef de la Cour de cassation, des Cours d'appel et des tribunaux comptant dix ans d'exercice; 9° les anciens magistrats des Cours et des Tribunaux; 10° les juges de paix de 1^{re}, 2^e et 3^e classes, licenciés en droit, après cinq ans d'exercice de leurs fonctions; 11° les avoués ou anciens avoués, licenciés en droit, après dix ans d'exercice de leurs fonctions; 12° le secrétaire en chef du parquet du procureur général près la Cour de cassation, le secrétaire de la première présidence de la Cour d'appel de Paris, le secrétaire du parquet du procureur général près la même Cour, le secrétaire du parquet du procureur de la République près le tribunal de la Seine, après dix ans d'exercice de leurs fonctions, lorsqu'ils ne seront pas anciens magistrats des Cours et Tribunaux. Ces nominations ne pourront dépasser le quart du nombre total des vacances ouvertes pendant l'année judiciaire.

On remarquera que le n° 9 maintient la fissure signalée par M. Georges Picot, dans le décret du 18 août (*supra*, p. 47).

par décret et des quatre directeurs du Ministère. Cette Commission dresserait la liste des magistrats susceptibles d'avancement.

Aucun magistrat ne pourrait être promu à une classe supérieure avant d'avoir accompli trois ans de service dans la classe inférieure.

Nous n'hésitons pas à dire que ces dispositions du projet du Gouvernement n'apportent aux magistrats aucune nouvelle garantie d'indépendance dont puissent profiter les justiciables.

Et d'abord, le concours dont tout le monde, ou à peu près, espérait le rétablissement, est écarté dans le but manifeste de laisser le Garde des Sceaux libre de ses choix, comme aujourd'hui. On objectera peut-être que le concours est surtout utile à l'entrée des carrières n'offrant aux candidats qu'un nombre très limité de postes de début. Mais, n'est-ce point la voie du concours qui donne accès au surnumérariat des Postes et de l'Enregistrement?

Il n'est même pas question d'un concours, mais d'un simple examen professionnel pour les attachés à la Chancellerie, dont le nombre est réduit à 20 et qui seront désormais assimilés aux juges suppléants (art. 14).

Quant à la question d'avancement, rien n'est changé, au fond, à l'état actuel qui a suscité une réprobation presque unanime. Il est, il est vrai, institué une commission de classement, mais elle ne fait, comme le font aujourd'hui les premiers présidents et procureurs généraux, que des propositions. L'art. 18 porte en effet :

« Le tableau d'avancement qui est établi chaque année sert d'indication au Garde des Sceaux pour les nominations aux postes devenus vacants. Il peut, en toute circonstance, faire des choix en dehors du tableau. Cependant il sera nécessaire que le magistrat promu ait accompli un stage de trois années au moins dans le grade inférieur. »

Cet article, le dernier du titre III intitulé : « Avancement des magistrats », annule en réalité tout ce qui précède. Les propositions de la commission de classement, dont la composition d'ailleurs est à la discrétion du Garde des Sceaux puisqu'il en désigne lui-même le plus grand nombre des membres, subiront le sort des propositions actuelles des chefs de Cour : elles ne pèseront pas une once devant les sollicitations des personnages politiques influents. Voilà la vérité.

Ajoutons que dans le système du projet, comme dans le décret du 18 août 1906, la Commission de classement est liée par les présentations des chefs de Cour, elle ne possède aucune initiative propre; les critiques formulées par notre collègue, M. Albert Rivière, contre les art. 15 et 16 du décret de 1906 (*supra*, p. 71), conservent donc toute leur force.

Non seulement, le projet n'apporte aux justiciables aucune garantie nouvelle, il leur en enlève. Et en effet, le principe de l'inamovibilité est nettement battu en brèche par l'art. 16 du projet. Aujourd'hui un magistrat du siège ne peut être déplacé que d'après l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature (1); demain, si le projet est voté, ce magistrat pourra être déplacé par décret, après avis conforme d'une commission spéciale en majeure partie composée de membres également désignés chaque année par décret (3 sur 5), c'est-à-dire au choix du ministre. Or, dans certains cas qu'il n'est pas difficile de prévoir, un déplacement imposé peut être l'équivalent d'une révocation.

Le Gouvernement, dans ce projet, songe à retenir, en l'aggravant, le pouvoir absolu dont il a hérité des gouvernements précédents. Les esprits libéraux auraient souhaité tout le contraire.

G. FRÈREJOUAN DU SAINT.

(1) On sait que le 20 décembre 1906, MM. Gioux, Besnard et Delaunay, députés, ont déposé une proposition de loi tendant à l'abrogation de l'art. 15 de la loi du 30 août 1833, c'est-à-dire la suppression du privilège de l'inamovibilité de résidence des magistrats.