

F4G 48



LA
RÉORGANISATION JUDICIAIRE
ET
PÉNITENTIAIRE

RAPPORT

DE

M. BRUZIN

Substitut au Tribunal de la Haute-Vienne.

La réorganisation judiciaire et pénitentiaire, qui vient d'être réalisée par décrets, actuellement soumis à la ratification des Chambres, et qui a été mise en application dès le 1^{er} octobre 1926, n'est qu'un des aspects de la réforme de l'administration, *lato sensu*, entreprise dans un but de simplifications et d'économies, à l'occasion du redressement financier heureusement poursuivi par le Gouvernement.

Pour préciser exactement sa portée, il convient d'indiquer qu'elle n'est ni une réforme des conditions ou du mode de recrutement du personnel judiciaire (sauf en ce qui concerne les juges de paix); ni une réforme des règles de la procédure civile et pénale suivie devant les diverses juridictions, ni une modification de la composition légale de ces juridictions (sauf pour les cours d'appel, sur un point de détail). Elle consiste essentiellement dans une réduction du nombre des tribunaux de première instance et, par suite, une extension de leur compétence territoriale; une réduction progressive du nombre des justices de paix; un réajustement plutôt qu'une extension de la compétence civile des juges de paix et de celle des tribunaux de prud'hommes; une extension, pour un nombre restreint de délits, de la compétence pénale des juges de paix; une réduction du nombre des établissements pénitentiaires en

conformité à celle appliquée aux tribunaux de première instance.

*

**

L'une et l'autre réforme, judiciaire et pénitentiaire, sont, on peut l'affirmer sans exagération, inscrites d'une manière ininterrompue, depuis plus d'un demi-siècle, au programme de la plupart des partis politiques et à celui des travaux du Parlement. On a compté, depuis 1883, tant à la Chambre qu'au Sénat, soixante-dix-huit projets ou propositions de lois sur la question et il est peu de ministres de la justice qui n'aient, au moins au moment de leur entrée en fonctions, fait connaître leur projet personnel.

Sans doute ces projets ont pu toucher aux questions les plus diverses, telles que celles des conditions de recrutement, de nomination, d'avancement des magistrats et des garanties d'immovibilité qui devraient leur être assurées. Mais le plus grand nombre ont directement ou indirectement pour objet de réduire soit le nombre des magistrats, soit le nombre des juridictions et par voie de conséquence celui des établissements pénitentiaires.

Cette tendance, à une époque où la nécessité de réaliser des économies budgétaires était moins impérieuse qu'elle ne l'est aujourd'hui, paraît symptomatique. Elle résulte, à n'en pas douter, de l'impatience qu'a toujours manifestée l'opinion publique à découvrir l'existence de rouages administratifs fonctionnant à vide, et plus spécialement de tribunaux inoccupés et de prisons sans prisonniers. Le Garde des Sceaux Dufaure signalait très exactement cet état d'esprit dans l'exposé des motifs de son projet de réforme présenté le 15 novembre 1876 : « Au fond, écrivait-il, toutes les critiques se réduisent à cette constatation que de nombreux tribunaux manquent d'occupation et ne trouvent point dans la besogne qu'ils accomplissent la justification de leur existence ».

La France vivait à cet égard depuis le Consulat et le Premier Empire sous le régime de deux textes qui faisaient de l'arrondissement le cadre de l'administration judiciaire de première instance et de l'administration pénitentiaire. L'article 6 de la loi du 27 ventôse an VIII spécifiait qu'il était établi un tribunal de première instance par arrondissement communal et

l'article 603 du Code d'Instruction criminelle, promulgué le 26 décembre 1808, ajoutait qu'indépendamment des prisons établies pour peines, il y aurait dans chaque arrondissement, près du tribunal de première instance, une maison d'arrêt pour y retenir les prévenus. Or, ces arrondissements, à l'époque de la mise en vigueur de ces textes, étaient déjà fort inégaux comme étendue, comme population et comme importance économique; l'inégalité s'est accrue de nos jours, surtout sous l'influence du pouvoir d'attraction des grandes villes. Les tribunaux des villes peuplées, malgré l'adjonction de nouvelles chambres, ne parvenaient pas à épuiser leur rôle et leur fonctionnement était entravé par le poids d'un arriéré considérable; leurs prisons étaient encombrées et le personnel de surveillance manifestement insuffisant. Dans l'arrondissement voisin, dont la population était uniquement rurale, le tribunal, dont le personnel ne pouvait être réduit au delà de l'effectif exigé par la loi pour son fonctionnement, parvenait à peine à tenir une audience par semaine; ses magistrats souffraient de leur inaction et donnaient, presque toujours bien involontairement, l'impression de s'accommoder de leur oisiveté; le surveillant-chef et son épouse, uniques fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, surveillaient une maison d'arrêt et de correction, souvent vide; les auxiliaires de la justice désertaient une résidence et des fonctions insuffisamment lucratives et je pourrais citer un tribunal du Centre où au début de l'année 1926, le poste de président et celui de juge étaient seuls occupés; les fonctions de procureur de la République étaient remplies depuis plusieurs mois, faute de titulaire, par un juge suppléant délégué; le greffier du tribunal, mort pour la France, n'avait pas été remplacé, aucun candidat depuis huit ans n'ayant pu être présenté par les héritiers à l'agrément de M. le Garde des Sceaux; enfin, sur trois études d'avoué, une était vacante depuis le décès du titulaire en 1922, et la deuxième menaçait de le devenir, son titulaire étant décidé à donner sa démission et n'ayant pu découvrir aucun successeur éventuel.

Deux réformes, au cours de la Troisième République, avaient été cependant réalisées, mais il ne paraît pas contestable qu'aucune n'avait remédié à la répartition défectueuse de l'activité judiciaire et que la seconde tout au moins avait compromis, sinon entravé, son fonctionnement.

Délaissant le projet Dufaure de 1876, qui prévoyait sagement la suppression des tribunaux inoccupés, auxquels étaient substituées la délégation permanente d'un juge et d'un substitut et la délégation périodique de deux juges du tribunal voisin, la loi du 30 août 1883 s'engage dans une voie périlleuse : le maintien de toutes les juridictions et la réduction du personnel. Le nombre des conseillers de Cour d'appel nécessaire pour prononcer un arrêt est réduit de sept à cinq, président compris. Dans les tribunaux de première instance, divisés en trois classes, de nombreux postes de juges et de substituts sont supprimés. Au total, la réduction du personnel judiciaire est d'environ 500 magistrats.

Cette organisation, sauf quelques remaniements de détail, subsista jusqu'en 1919. Dès 1918, il apparut que, sous l'effet de la vie chère, les traitements des magistrats, fixés par la loi de 1883, étaient devenus tout à fait insuffisants et qu'il était urgent de les réajuster au coût de l'existence. Mais il fut décidé, dès la préparation du projet de loi, que l'augmentation de dépenses qui en résulterait serait compensée par des économies dans les services judiciaires, et malheureusement ces économies furent recherchées surtout dans une aggravation de la réforme de 1883 : une nouvelle réduction de personnel, sans la suppression d'aucune juridiction. La loi du 28 avril 1919, en allouant à la majorité des magistrats une augmentation de traitement de 3.000 francs, en réduit sensiblement le nombre. Toutes les juridictions, avec leur composition légale antérieure, sont cependant conservées. La réduction est réalisée par la réduction du nombre des conseillers de cour d'appel (577 magistrats des cours au lieu de 671); et dans les tribunaux de première instance (dont l'effectif passe pour le siège de 1.544 à 1.185 et pour le parquet de 686 à 566), elle porte surtout sur le personnel des juges et des substituts des tribunaux de troisième classe. Enfin, par l'institution dite du « binage », c'est-à-dire de la réunion de deux justices de paix de cantons limitrophes sous la juridiction d'un seul magistrat, des réductions importantes sont prévues dans le personnel des juges de paix.

La compression extrême du nombre des magistrats dans les tribunaux de troisième classe était réalisée par le moyen d'un expédient, qui est certainement la disposition la plus critiquable de la loi. La composition légale de chaque tribunal

de cette catégorie n'était point modifiée : il ne pouvait valablement siéger et statuer qu'avec le concours d'un président, de deux assesseurs et d'un membre du ministère public. Or, sur les 254 tribunaux de troisième classe, 220 qui n'étaient pas situés au siège d'une cour d'assises et ne comportaient qu'une seule chambre, se voyaient attribuer pour tout personnel un président, un juge chargé de l'instruction et un procureur de la République.

Le tribunal ne pouvait donc fonctionner qu'en s'adjoignant un membre qui lui était étranger et qui prenait la place du deuxième assesseur inexistant. Bien plus, pour le jugement des affaires correctionnelles renvoyées devant le tribunal après information, l'article premier de la loi du 8 décembre 1897 interdit au juge d'instruction de siéger. C'est alors deux sièges à la vacance desquels il était indispensable de pourvoir, et la situation était la même dans toutes les affaires au cas de maladie ou de congé de l'un des magistrats titulaires. Ce ou ces membres étrangers au tribunal qui devaient constamment le compléter, c'étaient en principe des juges titulaires pris dans le personnel des autres tribunaux ou des juges suppléants, répartis, au nombre total de 250, entre tous les ressorts des cours d'appel et qui pouvaient être indifféremment délégués par les chefs de la cour, soit au siège, soit au parquet, dans tous les tribunaux du ressort. Mais la délégation de magistrats titulaires désorganisait le service et les suppléants n'étaient pas en nombre suffisant pour pourvoir à tous les besoins. Aussi la loi prévoyait-elle la possibilité de déléguer des juges de paix licenciés en droit de l'arrondissement et à défaut, conformément aux dispositions d'une série de lois successives et temporaires, des juges de paix non licenciés de l'arrondissement ayant un certain nombre d'années de fonctions.

Il apparut rapidement que l'organisation nouvelle présentait de multiples et graves inconvénients et qu'en définitive, elle n'était pas viable. Aussi bien, elle était trop défectueuse dans son principe pour qu'il puisse en être autrement.

L'économie réalisée était tout d'abord plus apparente qu'effective, pour le motif que les délégations incessantes étaient très coûteuses. Les juges suppléants employaient la majeure partie de leur temps à circuler de tribunaux en tribunaux et d'hôtel-

leries en hôtelleries, et cette vie itinérante n'était point de nature à rehausser le prestige de leur profession.

L'inconvénient n'eût été que d'une gravité relative s'il avait entraîné seulement des incommodités pour les magistrats. Mais la délégation avait ce résultat particulièrement fâcheux de supprimer virtuellement le délibéré qui doit précéder le jugement. Le juge délégué, à l'issue d'une longue audience, avait la préoccupation légitime de rentrer le soir même à son domicile et ses collègues celle de ne pas le retenir au delà de l'heure de départ du train. Les questions délicates ne pouvaient plus être ni méditées ni discutées et les tribunaux dont le personnel était constamment renouvelé donnaient l'impression de fonctionner sans unité, sans tradition, sans jurisprudence et de rendre une justice de qualité médiocre.

A défaut de magistrat délégué, le tribunal n'avait d'autre ressource que de recourir à la disposition de l'article 49 du décret du 30 mars 1808 et de se compléter par un avocat, à défaut un avoué, en suivant l'ordre du tableau. En fait, certains tribunaux faisaient appel d'une manière quasi permanente au concours des avocats et des avoués. Ce concours précieux et recherché souvent par les magistrats professionnels était toujours donné avec une parfaite complaisance; mais il était très mal apprécié des justiciables. Le public comprenait difficilement qu'une même personne puisse, dans deux affaires successives, remplir successivement des rôles qui lui paraissaient incompatibles, et des comptes rendus d'audiences composés pour son amusement par des humoristes professionnels lui revenaient à cette occasion à la mémoire. Plus encore que le spectacle de l'inoccupation de certains magistrats, celui-ci était de nature à discréditer la justice.

Il n'est pas de tableau plus saisissant de la situation périlleuse de la magistrature que celui fait par M. le Premier Président Sarrut, à l'audience solennelle de la Cour de cassation du 15 février 1922 :

« Le corps judiciaire, disait-il, est presque réduit à l'état de
« squelette. Cependant le nombre des magistrats a été quand
« même diminué. Voici les conséquences : la plupart des cours
« d'appel, des tribunaux n'ont pas le personnel nécessaire à leur
« fonctionnement normal; les conseillers font la navette d'une
« chambre à l'autre; les tribunaux, pour pouvoir juger, doivent
« s'adjoindre soit des magistrats ambulants, soit un juge de

« paix, soit un avocat, soit un avoué. De là d'incessants chan-
« gements dans leur composition, des variations dans leur ma-
« nière de juger, des renvois réitérés pour la solution des af-
« faires, et surtout l'impression, peut-être même la conviction
« chez les justiciables, que le magistrat n'a pas besoin d'un
« foyer, d'une résidence stable, qu'il juge au pied levé, après
« une délibération hâtive, sans étude patiente du dossier, que
« son travail consiste uniquement à donner quelques heures de
« présence réelle. Les chefs de service sont amoindris dans
« leur prestige et leur autorité par l'obligation de perdre la
« plus grande partie de leur temps à de vulgaires détails, à
« une besogne administrative toujours plus complexe... Cet
« ensemble de mesures — d'autres pourraient être indiquées
« — porte une grave atteinte à la considération du magistrat
« et, par là même, à l'autorité de la loi qu'il a charge d'ap-
« pliquer... N'y a-t-il pas en outre à prévoir que de jeunes
« hommes, intelligents, armés d'une forte instruction, ardents
« au travail, dédaignent une carrière qui leur donne, moins
« que toute autre, des satisfactions correspondant à leurs mé-
« rites et à leurs efforts ».

Prévision pessimiste qui ne devait que trop vite se réaliser. En dépit des relèvements de traitement d'avril et d'octobre 1919, d'avril 1921, de janvier 1926, malgré la publicité faite avant chaque examen d'entrée, une crise intense de recrutement s'est produite, qui allait chaque jour s'aggravant. Dans l'exposé des motifs du décret du 25 septembre 1926, M. le Garde des Sceaux constate que les juges suppléants ne peuvent plus être recrutés; qu'il existe actuellement parmi eux 97 vacances qu'il a été impossible de combler; qu'enfin d'un concours à l'autre, on constatait une inquiétante dégression dans la quantité comme dans la qualité des candidats. « Il n'est pas excessif de dire, « conclut le Ministre, que le moment était venu où, dans l'im-
« possibilité d'un recrutement satisfaisant, le fonctionnement de
« la justice n'allait plus être assuré, même avec des moyens
« de fortune qui ne répondaient plus aux légitimes exigences
« des magistrats, des auxiliaires de la justice et des justiciables
« eux-mêmes ».

L'état des services pénitentiaires d'arrondissement était égale-
ment critique. Comme les tribunaux inoccupés, les prisons
départementales insuffisamment occupées étaient une charge très

lourde pour le budget et un obstacle à la réalisation de tout progrès dans notre régime pénitentiaire.

Leur appellation, on le sait, ne correspondait aucunement à la réalité et c'est conformément à l'article 603 du Code d'Instruction criminelle, dans chaque arrondissement, auprès de chaque tribunal, qu'il existait une maison d'arrêt, doublée d'une maison de justice au siège de la cour d'assises, et fonctionnant aussi, d'ailleurs en violation de la loi, comme maison de correction.

Départementales, elles ne l'étaient qu'au point de vue budgétaire, depuis qu'un décret du 9 avril 1811, prenant prétexte le désir de l'Empereur de donner une nouvelle marque de sa munificence, en réalité pour remédier au mauvais état des finances de l'Empire, avait concédé aux départements la propriété des prisons d'arrondissement et par suite la charge de leur entretien. Cette simple mesure d'ordre budgétaire eût les plus fâcheuses conséquences. Les conseils généraux, portés à faire des économies et à ne pas engager de dépenses nouvelles pour un service qui n'intéresse pas directement et immédiatement l'opinion, ont voté des crédits dont la modicité permettait à peine d'entretenir les bâtiments et interdisait toute amélioration. L'Assemblée nationale vota la loi du 5 juin 1875 établissant le régime cellulaire dans les prisons pour courtes peines; mais la transformation ne devait avoir lieu qu'à l'occasion de la reconstruction des prisons devenues inutilisables. La loi du 4 février 1893, qui tendait à remédier à l'inertie des assemblées départementales, n'a que très lentement amélioré la situation. Actuellement, sur 377 prisons, 66 seulement étaient cellulaires.

De ces 377 prisons, si celles situées dans les grandes agglomérations étaient souvent encombrées, celles des petits arrondissements avaient une population trop faible pour qu'on puisse songer à y faire observer les dispositions des règlements sur la séparation des détenus en quartiers, sur la discipline et l'organisation du travail. Les circulaires ministérielles des 5 mars 1832 et 10 août 1875 avaient tenté d'améliorer quelque peu la situation en prescrivant la concentration à la prison du chef-lieu du département des condamnés à l'emprisonnement correctionnel de trois mois à un an. Mais ce n'était qu'un palliatif, permettant seulement une meilleure organisation du travail des détenus. En réalité, dans un grand nombre de prisons d'arrondissement, la plupart des précautions sagement prescrites pour

assurer à la peine son pouvoir d'intimidation et de réformation, étaient non seulement méconnues mais inapplicables.

La sûreté de ces prisons n'était d'ailleurs pas mieux établie. Dans un but d'économies, au cours des années 1923 et 1924, l'administration pénitentiaire avait procédé à des réductions de personnel et dans la plupart des prisons départementales dont la population moyenne était inférieure à dix unités, elle avait supprimé l'emploi de surveillant, ne conservant que le surveillant-chef, les fonctions de surveillante du quartier des femmes incombant à l'épouse ou à une parente de celui-ci. C'est vraiment miracle qu'il n'y ait pas eu, au cours de ces dernières années, plus d'incidents à regretter ou de crimes à déplorer dans l'intérieur de ces prisons, où la vie du personnel de surveillance était constamment en danger, et où il n'était pas en nombre suffisant pour se défendre.

Cette situation ne pouvait se prolonger; la réforme ici n'était pas seulement urgente; elle devait être immédiate. Le Parlement l'avait si bien senti, qu'avant même qu'il soit question d'exécuter la réforme judiciaire, il avait voté un texte qui est passé presque inaperçu et qui cependant présente une importance capitale, parce qu'il constitue la justification la plus complète de toutes les mesures décidées par le Gouvernement. Le 29 avril 1926, la loi des Finances était promulguée et cette loi, par son article 137, modifiait ainsi l'article 603 du Code d'Instruction criminelle : « Indépendamment des prisons établies pour « peines, il y aura dans chaque département au moins une « maison d'arrêt pour y retenir les prévenus; et près de chaque cour d'assises, une maison de justice... » Si l'on se reporte aux travaux préparatoires, on constate que c'est le rapporteur à la Chambre du budget de 1926 des services pénitentiaires qui avait suggéré cette modification; que c'est la Commission des Finances de la Chambre qui avait décidé de donner corps à cette suggestion en l'incorporant dans sa loi des Finances; que, d'après les indications du rapporteur, ce texte avait pour but de donner enfin au Gouvernement la latitude de procéder à la suppression de nombreuses maisons d'arrêt d'arrondissement.

Ainsi le Parlement indiquait clairement au Gouvernement dans quel sens il entendait que soit réalisée la réforme pénitentiaire. Mais n'était-ce pas l'inciter en même temps à opérer

dans le même sens la réforme judiciaire? Car nul ne peut disconvenir que les deux réformes sont étroitement liées. Le tribunal de première instance, et sa chambre d'instruction ne peuvent vivre sans maison d'arrêt, pas plus que la maison d'arrêt ne peut fonctionner loin du tribunal. Lorsque le hasard ou l'imprévoyance font, dans l'état actuel des choses, que les deux bâtiments soient relativement éloignés l'un de l'autre, chaque jour mille difficultés surgissent. Que serait-ce le jour où la distance à parcourir pour aller de l'un à l'autre exigerait une ou plusieurs heures de chemin de fer? Lenteur inévitable des instructions, confrontations rendues impossibles, frais considérables d'escortes, obligation d'augmenter bientôt et très sensiblement l'effectif des brigades de gendarmerie, risques continuels d'évasion, tout commande d'écarter une pareille solution. En réalité, envisager la suppression de prisons d'arrondissement, c'était décider implicitement la suppression du même nombre de tribunaux de première instance.

Aussi est-ce à ce parti que le Gouvernement s'est arrêté et nous pensons que c'était le plus opportun, le plus logique et le plus sage.

Etant données les circonstances, on ne pouvait songer qu'à une réforme judiciaire qui se traduirait par une simplification des services, une suppression d'emplois et une réduction de personnel. Dans cet esprit, deux systèmes apparaissaient théoriquement possibles : l'institution du juge unique et celle du tribunal départemental. Certains même, pour réaliser le maximum d'économies, proposaient de les combiner, et telles étaient les conclusions du rapport de la Commission, présidée par M. Marin, instituée en 1922 pour étudier la réforme administrative, et dont les résultats des travaux avaient été publiés en décembre 1923.

L'institution du juge unique, qui a des défenseurs convaincus et ardents, présenterait tout d'abord cet avantage qu'elle serait la limite de toutes les compressions possibles de personnel. A ce titre, on ne manque pas de faire remarquer qu'elle constituerait la réforme la plus hardie, la plus utile, la plus efficace qui se puisse envisager. Ses partisans se réjouissent de ce qu'elle romprait avec une tradition gréco-latine qu'il font remonter, plaisamment sans doute, mais avec obstination au tribunal des Enfers qui, comme nos tribunaux actuels, ne

statuait valablement qu'avec le concours de trois juges. La justice rendue par le juge unique qui aurait un sentiment plus net de ses responsabilités serait aussi sûre, sinon meilleure, que celle due à une collégialité de magistrats. On cite comme exemple de juges uniques, déjà existants et appréciés du public, en France le juge de paix et le juge des référés, à l'étranger le juge anglais, dont la situation sociale et l'autorité seraient infiniment supérieures à celles dont jouissent ses collègues français. Précisément, l'institution du juge unique permettrait de mieux rémunérer la magistrature et de la recruter dans des conditions bien plus favorables.

Je crois que ces arguments sont spécieux et je pense qu'il a été prudent de ne pas tenter une expérience qui eût risqué de compromettre le sort d'une réforme tout entière. L'adoption du juge unique eût sans doute permis des économies, mais bien moins importantes que celles que l'on se promettait de réaliser. C'est qu'en effet, si l'on repousse le système du tribunal départemental et si l'on maintient tous les tribunaux de première instance, siégeant à un seul juge, on n'a pas résolu la question de la réforme pénitentiaire; on a même rendu, nous l'avons vu, cette réforme irréalisable et la charge budgétaire du fonctionnement à vide des prisons inoccupées n'est pas évitée.

Qu'elle rompe avec les traditions nationales les plus certaines, c'est précisément ce qu'elle présente de dangereux. La confiance du justiciable repose sur des convictions, qui résultent elles-mêmes pour une large part de sentiments traditionnels. Qu'on le veuille ou non, la fréquentation des prétoires permet de se convaincre que cette confiance est en France spontanément plus large pour la décision de justice précédée du délibéré d'un collège de magistrats que pour la sentence prononcée par un seul juge. L'argument consistant à prendre pour exemple les fonctions du juge de paix ou celles du juge des référés n'est nullement opérant, le premier, essentiellement juge conciliateur, statuant uniquement sur les petits litiges, le second n'ayant qualité que pour dire le droit dans les cas d'urgence et toujours provisoirement. L'exemple de l'Angleterre, dont l'organisation politique et sociale est si différente de la nôtre, n'est pas plus décisif.

Enfin, il n'est certainement pas exact que le juge unique donne une garantie de meilleure justice que l'organisation ac-

tuelle. Il ne convient pas, pour discuter utilement, de choisir, comme on le fait trop souvent, l'exemple d'un tribunal composé de trois juges médiocres que l'on oppose à celui d'un juge unique doué de toutes les qualités et malheureusement hypothétique. La vérité, qui est connue de tous ceux qui ont pris part à des délibérés, est qu'en matière judiciaire plus qu'ailleurs, le proverbe vulgaire qui veut que la lumière jaillisse de la discussion se vérifie chaque jour; que le délibéré est la meilleure école juridique et professionnelle pour les magistrats qui entrent dans la carrière; qu'il n'est pas moins utile aux juges qui cumulent le savoir avec l'expérience, et dont j'ai vu parfois après un examen minutieux d'un dossier l'opinion se transformer sous le poids d'un argument découvert et formulé par l'un de leurs assesseurs.

Ecarté le système du juge unique, on se trouvait logiquement amené à opter pour celui du tribunal départemental.

Il y avait lieu, en effet, et tout le monde en convenait, de remédier à la situation des tribunaux d'arrondissement inoccupés.

Mais l'expérience avait prouvé que la force des intérêts particuliers, coalisés pour la circonstance, s'était toujours opposée à leur suppression. Les rivalités existant entre villes de province, fécondes d'ailleurs à bien d'autres points de vue, eussent entravé toute réforme partielle ou échelonnée. S'il se fût agi de dresser la liste des tribunaux inoccupés, chaque chef-lieu d'arrondissement eût lutté par tous les moyens pour n'y pas figurer.

La réforme devait être une réforme d'ensemble, et il était utile, pour qu'elle réussisse, que le principe fût posé de la suppression de tous les tribunaux d'arrondissement, avec le maintien d'un seul tribunal par département, dont la compétence s'étendrait sur toute la circonscription départementale. La ville la plus importante et la plus centrale du département est très souvent le chef-lieu; il était logique que le tribunal maintenu fût celui du chef-lieu; il y a cependant des exceptions et il convenait d'en tenir compte. Certains départements sont particulièrement peuplés ou étendus; dans d'autres, l'activité économique est nettement partagée dans le département, qui comprend plusieurs centres d'égale importance, et par suite plusieurs tribunaux également occupés; parfois enfin une partie du département se trouve séparée de l'autre par sa situa-

tion géographique ; il était utile de faire fléchir dans tous ces cas la règle de l'unité de juridiction et de conserver tous ceux de ces tribunaux dont l'importance ou la situation justifiaient le maintien.

La réforme devait être également radicale, en ce sens que les tribunaux supprimés ne devaient pas être rétablis sous une forme indirecte et détournée. Le projet Dufaure de 1876 prévoyait, après la suppression des tribunaux inoccupés, le maintien d'un juge-président et d'un substitut, et à des dates fixes la délégation de deux juges du tribunal maintenu, qui venaient compléter le tribunal supprimé et lui permettre de tenir des audiences régulières. Cette solution, avec des variantes, était encore proposée à l'heure actuelle. Elle ne devait pas être adoptée. L'expérience de la loi du 28 avril 1919 avait eu au moins cet effet utile qu'elle avait mis en lumière, pour le condamner définitivement, le système généralisé de la délégation de magistrats. Inconvénients pour le tribunal auquel ils sont momentanément enlevés, inconvénients non moins graves pour le tribunal qu'ils viennent hâtivement compléter, tout commandait d'éviter le plus possible la délégation de magistrats. Tout au plus pouvait-elle être admise, précisément parce qu'elle ne présente pas les mêmes inconvénients, pour les actes de juridiction gracieuse, d'instruction et pour les référés, où le juge procède ou statue seul et sans qu'il y ait lieu à délibéré.

Le maintien dans une petite ville privée de son tribunal d'un juge et d'un substitut, forcément peu occupés, eût été aussi peu recommandable. Les inconvénients du régime actuel, où le travail est si inégalement réparti, se seraient ainsi perpétués, et ils auraient même subi une aggravation certaine. Le tribunal conservait encore une activité factice ; après la réforme, il en aurait été entièrement privé. On se demande comment on aurait pu assurer la formation professionnelle de ces deux magistrats éloignés de leurs chefs, ne disposant que de moyens rudimentaires de travail et n'ayant d'autre contact avec le tribunal d'où ils auraient été détachés que celui qu'assure la correspondance officielle. C'est très justement que, dans sa circulaire du 29 septembre 1926, M. le Garde des Sceaux estime que le but de la réforme ne doit pas être d'éparpiller les magistrats, mais de les grouper dans des compagnies nombreuses et fortement organisées, vivant d'une vie active, où ils pourront développer sans cesse, grâce aux nombreuses affaires qui leur

seront soumises, leurs connaissances juridiques et leur expérience professionnelle.

Le choix du cadre départemental est particulièrement heureux : on peut dire sans exagération qu'il s'imposait. Il ne paraît nullement démontré par l'histoire que l'arrondissement ait des origines, une unité, une activité plus vivaces que le département. La tendance semblait s'affirmer de plus en plus, même avant la réforme actuelle, à la prééminence administrative du département sur l'arrondissement. Lorsqu'il s'est agi de créer une juridiction nouvelle en matière de pensions militaires, la loi du 31 mars 1919 a décidé qu'elle fonctionnerait au chef-lieu du département, sous le nom de tribunal départemental des Pensions. La loi du 29 avril 1926 a, nous l'avons vu, adopté le principe de la prison unique dans le département.

La réforme actuelle ne fait que confirmer cette tendance. Un décret du 10 septembre 1926 supprime 106 sous-préfectures ; un décret du 21 septembre 1926 supprime 153 recettes particulières des finances ; un décret du 1^{er} octobre 1926 supprime 92 conservations des hypothèques.

Aussi bien, avec le développement des moyens de communications, que le Gouvernement s'est efforcé d'ailleurs d'améliorer dans toute la mesure possible, à l'occasion de la présente réforme, en insistant auprès des directions des grands réseaux de chemins de fer, on ne peut nier que l'étendue relative du département n'est pas plus grande aujourd'hui que ne l'était celle de l'arrondissement au temps du Consulat et de l'Empire. Sans doute l'idéal serait-il que les populations puissent bénéficier intégralement de ces avantages et que la rapidité des transports réduisit la durée des déplacements qui leur sont imposés. Il est opportun néanmoins de remarquer que dans ce regroupement administratif commandé par l'intérêt général, les intérêts particuliers ne se trouvent pas, somme toute, traités plus défavorablement qu'ils ne l'étaient à l'époque où fut créée et commença à fonctionner l'organisation primitive.

*
**

Cette réforme commandée par l'intérêt général a été réalisée par le Gouvernement au cours des quatre derniers mois de

l'année 1926 ; certains l'ont qualifiée de réforme hâtive et brusquée, mais la critique semble quelque peu injustifiée, quand on constate que l'œuvre du Gouvernement a été précédée de cinquante années d'études et d'une multitude de projets. Le reproche traduit sans doute seulement la surprise que beaucoup ont éprouvée de voir la question, après de si longues années d'études, si rapidement résolue.

Ce résultat n'a pu être obtenu qu'en utilisant une procédure extraordinaire que les circonstances avaient imposée. Tant que les projets de réforme ont été déposés et examinés suivant la procédure parlementaire ordinaire, aucun n'a pu aboutir, et cette lenteur ou cette impuissance à modifier et à transformer l'organisation judiciaire et administrative du pays n'est pas spéciale à la France et s'explique par des considérations d'ordre psychologique d'un caractère tout à fait général.

La nature et la justification de cette procédure extraordinaire ont été très exactement indiquées par M. le Président du Conseil dans l'important discours qu'il a prononcé à Bar-le-Duc le 27 septembre 1926. « La victoire, a-t-il dit, a laissé la France « appauvrie et affaiblie ; il faut maintenant qu'elle s'inflige de « nouveaux sacrifices pour restaurer ses finances et relever « sa monnaie. Comprenant l'impossibilité de procéder par la « voix législative ordinaire aux simplifications administratives « et judiciaires que l'imminence du péril rendait inévitables, « les Chambres ont conféré au Gouvernement, pour un bref « délai, des pouvoirs exceptionnels que tout le monde nous « aurait certainement reproché de ne pas exercer, mais dont « il était non moins évident que nous pouvions user sans gêner « des habitudes et provoquer des mécontentements ».

Ces pouvoirs exceptionnels ont été effectivement concédés par l'article premier de la loi du 3 août 1926 qui dispose que « le Gouvernement est autorisé à procéder par décrets, jusqu'au « 31 décembre 1926, à toutes suppressions ou fusions d'emplois, « d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessitent « soit des modifications à des organisations, formalités ou « procédures fixées par la loi, soit des annulations ou transferts de crédits, elles devront être soumises à la ratification « des Chambres dans un délai de trois mois ».

En vertu de ce texte, le Gouvernement a fait promulguer une série de décrets qui s'échelonnent de la fin août jusqu'à la fin décembre 1926 et qui réalisent, suivant le plan par lui

adopté, la réforme judiciaire, pénitentiaire, administrative, financière et universitaire. A la séance du 12 novembre 1926, M. le Président du Conseil a déposé sur le bureau de la Chambre les projets de ratification d'un grand nombre de ces décrets. Il a été décidé que la discussion sur la ratification serait ouverte dès les premiers jours de la rentrée du Parlement, après l'ouverture de la session ordinaire de 1927. « Le Parlement, « a déclaré M. Poincaré dans son discours de Bar-le-Duc, dira « bientôt s'il approuve nos actes ou s'il les désavoue, mais « comme nous avons agi dans la limite des pouvoirs qui nous « étaient délégués, nous lierons bien entendu le sort du Gouvernement à celui de ses décrets ».

Sous ses deux premiers aspects, judiciaire et pénitentiaire, il convient maintenant d'exposer le détail de la réforme.

I

LES COURS D'APPEL

La réforme ne modifie l'organisation des cours d'appel que sur un point spécial.

Antérieurement à la réforme effectuée par le Gouvernement, un projet de loi avait été déposé et voté par la Chambre, réduisant à trois, en matière civile, le nombre des magistrats nécessaires au prononcé des arrêts, fixé actuellement à cinq par l'article 1^{er} de la loi du 30 août 1883, modifié par la loi du 28 avril 1919.

En attendant que le Sénat discute à son tour ce projet, le gouvernement a estimé qu'il pouvait dès maintenant, sans préjuger la question, adopter la réduction au nombre de trois conseillers lorsque la cour d'appel est appelée à connaître des décisions prononcées en première instance par un seul juge.

Cette réforme pouvait d'ailleurs s'appuyer sur un précédent : la loi du 28 avril 1919 avait déjà réduit à trois le nombre minimum des membres de la Chambre des mises en accusation, à laquelle sont déférées les ordonnances du juge d'instruction. Elle a été réalisée par un décret du 11 décembre 1926, qui dispose que les arrêts des cours d'appel, statuant sur l'appel des ordonnances du président du tribunal de première instance, sont rendus par trois magistrats au moins, président com-

pris; toutefois, lorsqu'un référé a été renvoyé devant le tribunal, l'appel en est jugé par cinq magistrats.

II

LES TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE

1° *La réorganisation des tribunaux.* — C'est ici la partie la plus importante de la réforme : elle est l'œuvre du décret du 3 septembre 1926, complété par une série de décrets postérieurs.

Il est institué dans chaque département un seul tribunal de première instance, dont la compétence se substitue à celle de tous les tribunaux d'arrondissement, qui sont supprimés.

Le tribunal départemental connaît par suite des litiges commerciaux précédemment portés devant les tribunaux d'arrondissement, là où il n'existait pas de tribunal de commerce. Cependant, s'il existe un tribunal de commerce dans la nouvelle circonscription judiciaire, sa compétence pourra être étendue par un règlement d'administration publique, à cette circonscription tout entière.

Le tribunal de première instance siège en principe au chef-lieu du département; exceptionnellement, dans une ville plus importante ou plus facilement accessible au point de vue des communications.

Mais cette unité du tribunal départemental comporte des exceptions. Il convenait en effet de ne pas tomber dans un excès contraire à celui du régime actuel et de ne pas créer des juridictions pléthoriques, au rôle surchargé. Dans les départements très étendus et très peuplés, le tribunal départemental est divisé en sections, ayant chacune un siège, un ressort, un greffe et un personnel de magistrats distincts. L'exception a été largement admise : pour 86 départements, il est créé 131 tribunaux ou sections de tribunaux départementaux.

Chaque tribunal départemental et chaque section, là où il en existe, a un personnel suffisant pour assurer le service des audiences, de l'instruction et du parquet. On a mis fin ainsi à la nécessité constante des délégations de magistrats, qui avaient de si fâcheux effets. Les tribunaux ou les sections peu-

vent fonctionner, sans qu'il soit besoin de faire appel à des éléments extérieurs.

Ce personnel est de composition variable, fixée, précise l'exposé des motifs du décret, non seulement d'après le chiffre de la population, mais compte tenu du nombre et de la nature des instances, d'après la moyenne des années précédentes.

La division des tribunaux en trois classes est maintenue, basée sur le chiffre de la population du siège et du ressort. Sur 131 tribunaux ou sections, le tribunal de la Seine non compris, 41 sont de première classe, 47 de deuxième, 43 de troisième.

Il n'est rien innové en ce qui concerne les tribunaux de la Seine, de l'Algérie et des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Le décret supprime ainsi 227 tribunaux sur 359 actuellement existants, ce qui entraîne la disparition de 393 postes de magistrats, 227 postes de greffiers et 43 postes de commis-greffiers.

Le nombre maximum des postes de juge-suppléant rétribué par l'Etat est réduit de 271 à 221.

Cette organisation des tribunaux de première instance se complète par l'institution de juges délégués, créés par un décret du 5 novembre 1926.

Il ne s'agit pas, contrairement aux suggestions de certains projets, notamment celles de la proposition de loi déposée le 12 novembre par M. le député René Coty, de substituer un juge unique au tribunal supprimé, qui serait ainsi indirectement rétabli. Dans l'esprit du gouvernement, l'institution du juge délégué est inspirée des dispositions de l'article 1035 du Code de procédure civile, qui permet aux juges de commettre un juge ou même un juge de paix, quand il s'agira de recevoir un serment, une caution, de procéder à une enquête, à un interrogatoire sur faits et articles, de nommer des experts, et généralement de faire une opération quelconque en vertu d'un jugement, et que les parties ou les lieux contentieux seront trop éloignés. Le nouveau décret élargit toutefois la portée de ce texte, interprété par la jurisprudence comme n'autorisant pas un tribunal à donner une commission rogatoire à l'un de ses membres.

Un juge du tribunal départemental ou d'une section pourra

être délégué par le premier président de la cour d'appel, après avis du procureur général, pour se rendre périodiquement dans la ville qui était précédemment le siège d'un tribunal aujourd'hui supprimé ou dans toute autre localité située dans la circonscription du tribunal départemental ou de la section. Ce juge aura pouvoir d'exercer au cours de sa délégation non pas les fonctions d'un tribunal, mais celles qu'un président du tribunal ou un juge peut remplir seul. Le juge délégué aura donc qualité pour procéder aux conciliations en matière de divorce et d'accidents du travail, à l'ouverture des testaments; il tiendra les audiences de référés et répondra aux enquêtes. Il pourra procéder aux enquêtes et diriger les adjudications qui ont lieu devant un seul juge, exécuter les commissions rogatoires des juges d'instruction. Il recevra enfin le serment des fonctionnaires.

La délégation avait donné des résultats très défectueux en matière de justice contentieuse; elle présente certainement bien moins d'inconvénients pour les actes de juridiction gracieuse et, plus généralement, pour tous ceux que le juge effectue seul. L'institution du juge délégué, avec les pouvoirs qui lui sont conférés, donne d'autre part des facilités appréciables aux justiciables et aux auxiliaires de la justice, avoués, huissiers et experts, en rapprochant la justice du lieu de leur domicile ou de l'exercice de leurs fonctions.

Enfin, pour la commodité des justiciables, un décret du 5 novembre 1926 permet l'institution, par décision du ministre de la Justice, d'un bureau d'assistance judiciaire aux sièges des tribunaux d'arrondissement supprimés.

Il restait à régler le sort des magistrats des tribunaux supprimés. Un certain nombre pouvaient recevoir immédiatement une nouvelle affectation, par leur nomination à égalité de situation dans les nouveaux postes créés dans les tribunaux départementaux et leurs sections. La Chancellerie s'y est employée avec rapidité et les nouveaux postes ont été pourvus par une série de décrets dont le premier en date du 25 septembre 1926.

Mais il restait encore des magistrats en surnombre, puisque l'effectif total de la magistrature, après la réorganisation des tribunaux, se trouve diminué de 393 unités. On ne pouvait équitablement songer à les dépouiller de leurs emplois, qui ne sauraient être supprimés que par voie d'extinction, par le

jeu normal des nominations à d'autres postes, des retraites, des décès et des démissions anticipées. Ce principe de justice s'imposait d'autant plus en la circonstance que la plupart d'entre eux jouissaient, en raison de leurs fonctions, de la garantie de l'inamovibilité. Pour ces magistrats en surnombre, le décret prévoit une affectation provisoire à la suite du tribunal départemental ou de sa section, en qualité de juges ou de substituts, suivant qu'ils appartenaient au siège ou au parquet. Ils y remplissent toutes fonctions judiciaires, dans les mêmes conditions que les magistrats titulaires. Ils peuvent être désignés pour la tenue d'audiences supplémentaires ou même la composition de chambres temporaires, qui viendraient à être instituées par décret dans certains tribunaux en vue de la liquidation de l'arriéré. Ils peuvent aussi être détachés, même dans les administrations de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913. Un décret du 25 septembre 1926 a ainsi détaché au ministère de la Justice, pour y être employés au bureau du Sceau, vingt de ces magistrats.

Ajoutons que, indépendamment de la réforme judiciaire, mais avec plus d'urgence depuis celle-ci, le statut des magistrats a besoin d'être révisé. Par arrêté ministériel du 5 octobre 1926, une commission a été nommée, chargée d'étudier la question.

2° *Les greffiers et les commis-greffiers.* — Avec les greffes des tribunaux de première instance, nous abordons un des points les plus délicats de la réforme. C'est la difficulté de régler à la fois équitablement et économiquement le sort des greffiers, ainsi que celui des avoués, qui avait constitué jusqu'ici le principal obstacle à la réalisation de toute réforme. Les greffiers et les avoués ont versé à leur prédécesseur, pour devenir titulaires de leur charge, un prix fixé par les parties et soumis à l'agrément de la Chancellerie. S'ils se voient dépouillés de leur charge, l'équité exige que le prix de cession ou plus exactement la valeur de leur office leur soit remboursée. Si ce remboursement incombe à l'Etat, le total des indemnités qu'il aura à verser atteint un chiffre si élevé que toute réforme judiciaire, tant elle serait onéreuse, devient impossible.

Le décret du 3 septembre 1926 a eu recours, pour résoudre la difficulté, à deux procédés différents pour les greffiers et les avoués.

Il pose comme principe que le greffe du tribunal supprimé ne peut subsister après la disparition du tribunal et qu'au tribunal de rattachement, il ne peut être institué qu'un seul greffe et un seul greffier. La conséquence est la suppression de 227 greffes et emplois de greffier.

Le greffier dont le greffe est supprimé reçoit à titre de compensation une indemnité correspondant à la valeur de son office. Mais comme le greffe du tribunal départemental ou de sa section englobera désormais les greffes de tous les tribunaux supprimés, une plus-value en résultera pour ce greffe, dont le titulaire bénéficiera de toute l'augmentation des produits. Il n'est que juste par suite de mettre à sa charge le montant des indemnités dues aux greffiers supprimés. Il faut prévoir cependant le cas où le greffier du tribunal de rattachement ne disposera pas de capitaux suffisants pour indemniser ses collègues. L'état lui fera l'avance de ces sommes, avec intérêts à 6 % et les récupérera en cinq annuités.

Solution ingénieuse et équitable dans son principe, qui a cependant soulevé des protestations de la part des greffiers supprimés et même des greffiers maintenus. Ces critiques paraissent moins vives, depuis que des mesures de détail et des mesures de compensation ont été prises par la Chancellerie. Il est tenu compte pour le calcul de la valeur des offices supprimés des produits qu'aurait procurés le greffe s'il avait continué à fonctionner jusqu'à la fin décembre 1926; il est tenu compte aussi de ce qu'aurait rapporté le greffe si les nouveaux tarifs, qui ne datent que du décret du 17 décembre 1925, avaient été appliqués cinq ans auparavant. La procédure de fixation de l'indemnité a été plus longue qu'on ne l'avait prévu. Un décret du 28 décembre 1926, à titre de compensation, maintient aux greffiers supprimés leur traitement payé par l'Etat jusqu'au 31 décembre 1926. Enfin, un décret du 29 décembre leur octroie des facilités spéciales pour l'accession aux fonctions de juge de paix.

Les commis-greffiers, rétribués par l'Etat, ne sont que des fonctionnaires et non des officiers ministériels; ils sont soumis à la loi sur les retraites civiles. Ils ne pouvaient être traités autrement que les magistrats. Les uns ont été nommés aux nouveaux postes créés; les autres ont été désignés comme secrétaires de parquet; les autres enfin demeurent provisoirement en surnombre auprès des greffes des tribunaux départementaux.

L'institution des secrétaires de parquet, rétribués par l'Etat au même traitement que les commis-greffiers, est certainement une des plus heureuses innovations de la réforme. La France était un des rares pays du monde où un chef de parquet de petit tribunal se voyait astreint, faute de secrétaire, à des besoins matérielles, telles que la tenue des registres, l'enregistrement du courrier et le collage des enveloppes, qui lui causaient une perte de temps considérable, l'atteignaient dans son prestige et le détournaient de ses véritables fonctions.

III

LES AVOCATS ; LES OFFICIERS PUBLICS ET MINISTÉRIELS

1° *Les avocats.* — Le décret du 3 septembre 1926 opère la fusion des barreaux. Les avocats inscrits au tableau du barreau d'un tribunal supprimé pourront se faire inscrire au tableau du barreau du tribunal de rattachement, au rang d'ancienneté que leur donne la date de leur inscription à leur barreau d'origine ; ils ont la faculté de conserver leur résidence antérieure.

2° *Les notaires.* — Ils ne sont qu'intéressés indirectement par la réforme et conservent leur ancienne compétence territoriale.

3° *Les avoués.* — Comme les greffiers, et pour le même motif, le règlement de la situation des avoués était particulièrement délicat. Le décret du 3 septembre paraît avoir ménagé autant qu'il était possible leurs intérêts, tout en sauvegardant entièrement ceux du Trésor, qui n'a à supporter de ce chef la charge d'aucune indemnité. Tous les avoués en fonctions au 1^{er} octobre 1926 dans tous les chefs-lieux d'arrondissement sont maintenus avec leur ancienne compétence. Ils la conservent avec le monopole dont ils jouissaient précédemment, et pour l'arrondissement rattaché, peuvent seuls occuper devant le Tribunal départemental ou sa section les avoués qui exerçaient auprès du tribunal d'arrondissement supprimé. Les avoués de tous les arrondissements rattachés sont ainsi assurés de conserver leur entière clientèle. Ils peuvent, à leur choix, demeurer à leur résidence ancienne ou transférer leur étude au siège

du tribunal ou de la section près duquel ils exerceront désormais; quelle que soit leur résidence, leur compétence territoriale ne sera pas modifiée. Des mesures sont prescrites pour que les avoués qui conserveront leur ancienne résidence aient à se déplacer le moins souvent possible : ils désigneront un confrère du siège du tribunal ou de la section pour les représenter et recevoir les significations; ils n'auront en général à se déplacer qu'un seul jour par semaine, les affaires de leur arrondissement étant toutes groupées, autant que possible, à la même audience du tribunal départemental.

4° *Les huissiers.* — Les huissiers conservent leur compétence et leur résidence actuelles. Les huissiers audienciers près des tribunaux supprimés reçoivent une indemnité versée par les huissiers audienciers des tribunaux de rattachement.

IV

LES TRIBUNAUX DE PAIX

1° *La réunion des justices de paix.* — La loi du 28 avril 1919 avait prévu, dans ses articles 13 et 14, qu'un juge de paix pouvait être chargé d'administrer la justice dans deux cantons limitrophes situés dans le même département, par décret pris en Conseil d'Etat, après avis des chefs de la Cour. La loi du 13 juillet 1925 a autorisé en outre la réunion des greffes des justices de paix rattachées entre les mains d'un seul titulaire.

Cette mesure, dite « binage », a permis de réaliser d'importantes économies et n'a nullement entravé le bon fonctionnement de la justice cantonale.

Il est apparu que, dans des circonstances favorables, il serait possible de grouper trois justices de paix limitrophes du même département sous la juridiction d'un seul magistrat; les trois greffes pourraient être sans inconvénients attribués au même titulaire.

C'est ce que permet un décret du 3 septembre 1926.

2° *La nouvelle compétence des juges de paix.* — La compétence civile des juges de paix venait d'être étendue par la loi

du 1^{er} janvier 1926, lorsqu'a été conçue et réalisée la réforme judiciaire. La question a dû cependant faire l'objet d'un nouvel examen, parce qu'entre temps les circonstances économiques s'étaient modifiées, et qu'en outre il y avait intérêt à étendre cette compétence, après la création du tribunal départemental, pour rapprocher la justice des justiciables, qui devaient pouvoir porter devant la juridiction de paix tous leurs litiges de médiocre importance. Aussi le décret du 5 novembre 1926 porte-t-il respectivement de 600 francs à 1.000 francs en dernier ressort et de 1.500 francs à 3.000 francs à charge d'appel le maximum du taux de la compétence du magistrat cantonal. En fait, sa compétence ne se trouve guère plus étendue, en raison de l'augmentation des prix, qu'elle n'était sous le régime de la loi du 12 juillet 1905, où le juge de paix connaissait des procès jusqu'à 300 francs en dernier ressort et 600 francs à charge d'appel.

Le décret du 5 novembre ajoute à sa compétence civile la réception du serment d'un certain nombre de fonctionnaires et des experts; la cote et le paraphe des registres de l'état civil et des livres et répertoires des conservateurs des hypothèques et des officiers publics et ministériels.

L'innovation la plus remarquable consiste dans l'extension de sa compétence pénale. S'inspirant d'une proposition de loi datant de l'année 1904, le décret du 5 novembre 1926 donne au juge de paix la connaissance d'un certain nombre de délits correctionnels, punis d'une simple peine d'amende, plus précisément certaines infractions aux lois sur la chasse et la pêche fluviale, le défaut de déclaration ou de visa du certificat d'immatriculation des étrangers, certaines infractions au Code du travail, aux lois sur les réquisitions militaires; les contraventions à la police des chemins de fer, sauf au cas de récidive; l'usage des timbres-poste oblitérés, le défaut de carte d'identité des voyageurs de commerce.

Ces délits déferés au juge de paix conservent leur caractère propre et rien n'est changé à la législation existante, notamment au point de vue de la récidive, des incapacités résultant de la condamnation, de l'inscription au casier judiciaire, du sursis à l'exécution de la peine. L'appel est porté devant le tribunal correctionnel.

Un décret du 28 décembre 1926, unifiant la compétence en matière de police de la circulation et de la conservation de la

voie publique, donne qualité au tribunal de simple police pour réprimer toutes les infractions de cette nature, dont certaines relevaient jusqu'ici de la juridiction administrative. Le décret admet pour les contraventions à la police de la circulation la possibilité pour le contrevenant de se libérer immédiatement du montant de l'amende entre les mains de l'agent verbalisateur.

Cette extension de la compétence pénale des juges de paix, d'ailleurs très modérée — le décret du 5 novembre prévoit qu'elle pourra plus tard être encore élargie — mérite, semble-t-il, d'être pleinement approuvée. Elle permettra d'imposer de moindres déplacements au prévenu et aux témoins ; elle assurera une économie sensible sur le montant des frais de justice, dont profitera l'Etat si le condamné est insolvable ; elle déchargera d'environ 20.000 affaires par an le rôle correctionnel des tribunaux départementaux.

3° *Recrutement des juges de paix.* — L'extension de la compétence des juges de paix a décidé le gouvernement à édicter une mesure depuis longtemps réclamée : l'exigence du diplôme de licencié en droit pour l'admission aux fonctions de juge de paix. Il était paradoxal que ce diplôme fût exigé des candidats juges de paix en Algérie, en Tunisie et au Maroc, et qu'il ne le fût pas en France. Cette nouvelle garantie de capacité s'ajoute à celles de la nécessité du stage et de l'examen professionnel, qui subsistent l'une et l'autre.

4° *Les Conseils de prud'hommes.* — Un décret du 20 novembre 1926 élève de 600 francs à 1.000 francs le taux maximum de la compétence en dernier ressort des conseils de prud'hommes.

V

LES SERVICES PÉNITENTIAIRES

La réforme des services pénitentiaires a été précédée d'une décision particulièrement opportune, qui venait compléter les dispositions du décret du 13 mars 1911, rattachant l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice. Un décret du 20 août 1926 décide que le poste de directeur de l'administration pénitentiaire est supprimé et que les services de cette admi-

nistration ressortiront désormais à la direction des affaires criminelles et des grâces.

Le décret du 3 septembre 1926 réalise la réforme pénitentiaire.

Le nombre des circonscriptions pénitentiaires est ramené de 21 à 16.

L'article 603 du Code d'instruction criminelle est de nouveau modifié pour être accordé à la nouvelle organisation judiciaire. Il y aura désormais au moins une maison d'arrêt auprès de chaque tribunal ou de chaque section de tribunal départemental.

Ainsi disparaissent 218 prisons départementales, la plupart si peu utiles et si coûteuses pour le budget de l'Etat et celui du département.

Dans dix cas seulement, une prison est provisoirement conservée en dehors du lieu où siège le tribunal départemental ou sa section, afin d'éviter l'encombrement de la maison d'arrêt établie par le tribunal, mais ces prisons ne recevront plus que des condamnés et ne comporteront pas de quartiers de femmes.

La disparition des petites prisons et le remaniement des circonscriptions pénitentiaires entraînent la suppression de 572 postes; 296 postes sont créés dans les prisons maintenues. La réduction effective est donc de 276 postes. Le personnel en surnombre est réparti provisoirement dans les établissements maintenus.

Un arrêté du 18 septembre 1926 fixe les nouveaux cadres du personnel administratif et du personnel de surveillance. Le personnel administratif de chaque circonscription comprend désormais un économe, un greffier-comptable, un commis et un instituteur, cet effectif étant renforcé, dans les circonscriptions les plus importantes, d'un sous-directeur et d'un commis ou d'un instituteur.

Le ministre a voulu ainsi doter chaque circonscription des éléments nécessaires pour permettre d'intensifier le rendement du travail pénal et d'assurer à l'avenir, par voie de régie, les services économiques de toutes les maisons d'arrêt, de justice et de correction.

L'effectif du personnel de surveillance des prisons départementales a été déterminé également en tenant compte à la fois de la population moyenne probable et du surcroît de travail ré-

sultant de la mise en régie. C'est ainsi que dans toutes les prisons où la population moyenne totale dépassera 50, un emploi de surveillant commis-greffier a été prévu.

La réforme constitue ainsi un progrès incontestable : L'organisation en régie du travail des détenus est généralement approuvée par tous les spécialistes de la science pénitentiaire, qui condamnent, pour ses multiples défauts, le régime de l'entreprise. D'autre part, la concentration des détenus dans un établissement suffisamment peuplé permettra seule une observation effective des règlements, notamment ceux des 19 janvier et 29 juin 1923, institués pour assurer à la fois la discipline des prisons et l'amendement des condamnés.

*

**

La réforme judiciaire et pénitentiaire, dans ses dispositions essentielles, est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1926, sans attendre la ratification du parlement et en dépit des protestations que ses auteurs eux-mêmes avaient eu la sagesse de prévoir.

Cette opposition, manifestée sous sa forme la plus vive par les élus des chefs-lieux d'arrondissement dont le tribunal de première instance, la prison, et dans certains cas, la sous-préfecture et d'autres services étaient supprimés, a mis en œuvre un premier argument qui ne soutient pas la critique : les décrets pris par le gouvernement seraient illégaux ou, tout au moins, il serait illégal de les mettre à exécution avant qu'ils aient été sanctionnés par le Parlement. Il suffit de répondre que le texte dans lequel le gouvernement a puisé ses pouvoirs temporaires et exceptionnels, en l'autorisant expressément à des suppressions, non seulement d'emplois, mais d'établissements et de services et à la modification d'organisations fixées par la loi a une portée plus vaste que beaucoup ne le supposaient; qu'en outre l'octroi de ces pouvoirs exceptionnels ne se justifiait qu'en admettant que le Parlement avait eu la volonté de donner au Gouvernement le droit de prendre des mesures immédiatement applicables.

Si l'on écarte la question non douteuse de la légalité des décrets, on constate que les critiques se concentrent sur la réorganisation des tribunaux de première instance, qui serait préju-

diciable au public et inopérante au point de vue des économies recherchées.

Il n'était douteux pour personne que la réforme judiciaire troublait, compromettait ou même lésait des intérêts particuliers. Il n'est pas de réforme possible qui n'ait fatalement cette conséquence. Mais le bien général n'est pas fait de la somme des commodités individuelles. C'est l'intérêt général du pays du pays qui doit être le seul critérium de la valeur de la réforme.

Or, si les populations d'un certain nombre de cantons dans chaque département éprouvent une gêne incontestable du fait de l'éloignement du tribunal, si l'activité commerciale et intellectuelle des petites villes privées de leur tribunal peut se ressentir — assez légèrement d'ailleurs — des conséquences de la réforme, si certains auxiliaires de la justice, malgré tous les ménagements pris, sont atteints dans leurs intérêts professionnels, il ne faut pas perdre de vue que le public considérerait comme un fait regrettable, sinon scandaleux, l'existence de tribunaux et de magistrats inoccupés, que la justice ne pouvait plus être rendue dans les petites villes que par un artifice de procédés définitivement condamnés par l'expérience; qu'elle ne peut être rendue d'une manière satisfaisante que par des juridictions fortement organisées, bien outillées, ayant un personnel suffisamment nombreux et stable, exercé par un travail soutenu aux difficultés des affaires; qu'enfin le regroupement des tribunaux peut seul permettre celui des prisons, condition de tout progrès du régime pénitentiaire.

Aussi bien, il n'est pas de meilleur garant de l'opportunité de la réforme que l'approbation donnée par les chefs de Cour, lors de leur réunion à la Chancellerie le 20 septembre 1926, à l'ensemble des mesures dont l'exécution se préparait. Nul ne songerait à supposer que leur avis ait pu être déterminé par un autre souci que celui de parvenir à une meilleure organisation de la justice, non pour les magistrats, mais pour les justiciables.

Cette réforme, utile au pays, est-elle indifférente ou même onéreuse pour ses finances. Pour ses adversaires, elle se traduirait par un résultat négatif, et c'est pour eux l'argument décisif. Avant d'examiner la question, il convient de mettre en lumière deux faits que nul ne saurait contester.

Le premier, c'est qu'en matière de services judiciaires et pé-

nitentiaires, il n'y aura jamais, quelque réforme qui intervienne, de larges économies possibles. La raison en est simple : c'est que dans l'immensité du budget général des dépenses, le budget du ministère de la Justice ne figure que pour une minime part. Le budget de 1927 atteint, comme total des dépenses prévues, le chiffre de 39 milliards 540 millions ; le ministère de la Justice ne réclame pour ses services judiciaires que 135 millions ; les services pénitentiaires 71 millions, soit au total 206 millions. C'est dire qu'une économie de quelques millions dans le budget du ministère de la Justice sera un résultat très appréciable, qu'il sera impossible de dépasser et que les économies massives doivent être recherchées ailleurs.

Une seconde constatation aussi peu discutable, c'est qu'en cette matière on ne peut réaliser d'économies sensibles ni aujourd'hui, ni dans un avenir immédiat. On supprime des postes de magistrats et de fonctionnaires dans les deux services judiciaire et pénitentiaire ; mais ces suppressions ne se feront que par voie d'extinction, car on estime que c'est un principe de justice sociale, approuvé par le Parlement et le Pays, que de continuer à allouer aux fonctionnaires en surnombre leur traitement intégral jusqu'à leur admission normale à la retraite. Ce principe aurait été observé quel que soit le sens dans lequel la réforme eût été faite : on ne peut donc critiquer la réforme entreprise de ce qu'elle l'a respecté. En outre, la réorganisation comporte des dépenses de premier établissement, exposés les premières années, mais qui ne se reproduiront pas : elles sont d'ailleurs, on l'a vu, peu élevées.

L'économie envisagée pour l'année 1927 par le rapporteur à la Chambre du budget de la Justice n'atteindrait que 1.290.000 francs ; elle sera plus considérable quand les effectifs seront stabilisés et le gouvernement affirme que par le jeu normal des mises à la retraite, on atteindra cette époque plus rapidement qu'on ne le suppose. Sans doute, il y aura à prévoir certaines dépenses permanentes supplémentaires. C'est ainsi qu'en raison des déplacements plus longs imposés aux magistrats en transport, aux inculpés sous escorte et aux témoins d'une part, de l'insolvabilité de nombre de condamnés d'autre part, il s'en suivra une augmentation des frais de justice irrécouvrables par le Trésor, encore que la Chancellerie ait donné aux parquets, en conformité avec la loi, toutes instructions nécessaires pour les réduire au minimum. Compte tenu de toutes les prévisions, le

gouvernement a indiqué comme économie probable, lorsque la réforme aura atteint son plein effet, le chiffre de 6 millions, qui paraît devoir correspondre sensiblement à la réalité.

Mais si le point de vue budgétaire n'est jamais et surtout aujourd'hui négligeable, je pense que c'est à d'autres titres qu'il convient d'approuver la réforme. Il est peu vraisemblable qu'elle ait pour résultat, comme l'espoir a été conçu, la transformation des mœurs judiciaires, le développement de l'esprit de conciliation et la diminution du nombre des procès — certains l'ont même redouté pour les ressources du Trésor. Elle a par contre l'avantage certain d'assurer aux tribunaux désorganisés un fonctionnement régulier, aux justiciables une justice mieux rendue, à la société qui exerce son droit de punir une organisation rationnelle, modernisée et efficace de la répression.

Elle n'est pas intangible ; et si le gouvernement a dû se montrer inébranlable dans sa volonté de la faire aboutir, c'est qu'il sentait bien, selon son expression, qu'entre-bâiller la porte à des modifications partielles, c'eût été, qu'on le voulut ou non, l'ouvrir toute grande à une révision générale et défaire morceau par morceau ce qui avait été édifié. Mais lorsque la réforme sera devenue définitive, rien ne s'opposera à ce que soient étudiés et admis les aménagements et les retouches qui paraîtront justifiés.

Elle a eu en tout cas pour effet, et ce n'est pas son moindre mérite, d'apparaître aux yeux des Français et à ceux de l'étranger, comme la réalisation de projets toujours discutés et qu'il était décevant de ne jamais voir aboutir, le résultat d'un effort créateur, la manifestation d'une volonté énergique et réconfortante de rénovation.

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE D'IMPRIMERIE ET D'ÉDITION

1, RUE DE LA BERTAUCHÉ. — SENS. — 1-27.
