

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1968.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), **sur le projet de loi de finances pour 1969**, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

JUSTICE

Par M. Marcel MOLLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, *président* ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, *vice-présidents* ; Gabriel Montpied, Louis Namy, Jean Sauvage, *secrétaires* ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Fernand Chatelain, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Robert Liot, Pierre Mailhe, Pierre Marilhacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Jacques Piot, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 341 et annexes, 359 (tomes I à III et annexe 22), 394 (tome II) et in-8° 42.

Sénat : 39 et 40 (tomes I, II et III, annexe 17) (1968-1969).

Lois de finances. — Justice - Magistrature.

Mesdames, Messieurs,

Il est bien difficile d'échapper, si l'on veut faire une présentation générale du budget réservé pour 1969 au Ministère de la Justice, aux constatations et aux regrets habituels.

Comme les années précédentes, le budget de la Justice est un budget faible puisqu'il ne représente que 0,64 % du budget général. Comme l'a dit M. Delachenal à la tribune de l'Assemblée Nationale, la justice peut-elle jouer efficacement son rôle dans la nation, avec un budget qui occupe dans le budget général une place aussi dérisoire ?

Quant à la structure même du budget, elle est toujours marquée par l'importance des dépenses de fonctionnement : 89 % de l'ensemble des crédits, dont 67 % constitués par les dépenses de personnel.

Votre Commission des Lois n'a pas l'intention, dans le présent rapport, de procéder, comme les années précédentes, à une étude des chiffres budgétaires, étude qui, au demeurant, est déjà effectuée d'une façon exhaustive par le rapport fait par notre excellent collègue, M. Marcel Martin, au nom de la Commission des Finances.

La Commission estime qu'il entre plus logiquement dans ses attributions de se consacrer à l'étude des réformes importantes qui ont été annoncées par M. le Garde des Sceaux lui-même et concernant de nombreux secteurs de l'Administration de la Justice. C'est du reste dans cet esprit que la commission a tenu à entendre M. René Capitant le 13 novembre dernier.

PREMIERE PARTIE

OBSERVATIONS GENERALES SUR LE BUDGET

Votre Commission des Lois a bien entendu laissé à la Commission des Finances le soin d'examiner dans le détail les chiffres qui figurent sur le projet de budget. Elle se contente de présenter à leur sujet quelques observations :

1° La création de 1.030 postes nouveaux peut paraître, au premier abord, une progression très appréciable et, à bien des égards, souhaitable. Si l'on y regarde de plus près, on constate que près de la moitié de ces postes existent déjà et sont occupés par des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire affectés en surnombre lors de leur rapatriement d'Algérie. L'expression « surnombre » n'a de signification que sur le plan budgétaire car dans la pratique leur présence correspond à des nécessités impérieuses. Il ne s'agit donc là que d'une sorte de régularisation.

En dehors de ces postes en surnombre, 118 nouveaux postes sont créés dans l'administration pénitentiaire.

On pourrait s'étonner de cet accroissement. En fait, il correspond, d'une part, à la création de nouveaux établissements (Fleury-Mérogis), et à l'augmentation du nombre des détenus, d'autre part, à l'application du statut qui a pour conséquence d'utiliser ce personnel dans des conditions plus normales qu'autrefois.

L'essentiel des autres postes nouveaux (166) concerne l'éducation surveillée. Là aussi la création de nouveaux établissements, le nombre toujours croissant de mineurs soumis à surveillance, justifient amplement ces mesures.

Il résulte même des déclarations de M. le Garde des Sceaux devant votre commission et de la discussion à l'Assemblée Nationale, qu'elles sont même bien insuffisantes et que la synchronisation

des créations d'établissements nouveaux et du recrutement de leur personnel n'est pas assurée. La prison de Fleury-Mérogis est en grande partie achevée mais ne peut être occupée faute de crédits de fonctionnement et de personnel. Il en est de même de certains établissements de l'éducation surveillée qui ne peuvent être utilisés. Les crédits d'investissement vont plus vite que les crédits de fonctionnement, ce qui, à première vue, paraît curieux.

Il serait donc souhaitable que cette situation paradoxale prenne fin et qu'avant d'engager des réformes coûteuses on remédie à ces déficiences.

2° Les crédits d'investissement sont au total légèrement inférieurs à ceux de 1968.

En ce qui concerne l'Education surveillée, un retard considérable a été pris sur les prévisions du V^e Plan.

250 millions devraient être dépensés au cours du V^e Plan. Or, au terme de la quatrième année, nous arrivons à moins de 150 millions. Rien ne nous permet d'espérer que ce retard sera comblé puisque par ailleurs les crédits de fonctionnement ne suivent que lentement, et ceci malgré l'urgence des besoins.

Les crédits de l'Administration pénitentiaire ne sont pas planifiés mais leur nécessité n'est pas moins impérieuse. Et ici, la question des crédits de fonctionnement n'est pas seule en cause, car bien souvent il s'agit de remplacer des établissements très anciens où la surveillance est difficile.

Il y a quelques années, le Garde des Sceaux de l'époque avait établi un plan de rénovation complète des locaux pénitentiaires, allant dans le sens d'une désurbanisation de ces établissements. La perspective de récupérer des terrains situés dans les quartiers en expansion des villes devait permettre ou du moins faciliter les constructions nouvelles à l'extérieur des agglomérations. Ce plan n'est sans doute pas perdu de vue mais il progresse lentement.

3° L'attention de la Commission a été attirée tant par notre excellent collègue M. Jozeau-Marigné que par votre rapporteur pour avis sur le rôle joué par les établissements privés dans les problèmes que posent les mineurs délinquants ou en danger.

Le nombre des mineurs jugés chaque année par les tribunaux de l'enfance ne cesse d'augmenter. Il s'agit aussi bien des mineurs délinquants que des mineurs en danger, « dont la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation sont compromises » (art. 375 à 382 du Code civil, rédaction de l'ordonnance du 23 décembre 1958).

Les chiffres suivants permettront d'en juger :

Nombre de mineurs jugés chaque année depuis 1962.

ANNEE	DELINQUANTS	EN DANGER	TOTAL
1962	35.974	32.712	68.686
1963	38.472	36.680	75.172
1964	42.570	38.280	80.850
1965	43.767	49.862	93.629
1966	43.714	53.594	97.308
1967	44.814	55.678	100.872

En outre, chaque année, les interventions volontairement discrètes de la Justice concernent un nombre de mineurs égal à peu près au cinquième des mineurs jugés.

Comparés à cette situation, les chiffres relatifs à l'équipement en places de l'éducation surveillée sont éloquentes :

— 4.531 places d'internat dans le secteur public et 20.000 environ pour le secteur privé ;

— pour l'observation et la rééducation en milieu ouvert, le secteur public ouvre 6.250 places pour l'observation et 30.319 places pour la rééducation alors que pour fonctionner dans de bonnes conditions, les services de l'éducation surveillée ne pourraient suivre que 10.200 mineurs. Le secteur privé a dans le même domaine examiné 3.814 cas en 1967 à titre d'observation et 33.500 au titre de la rééducation.

Il est facile de conclure que l'initiative privée joue en cette matière un rôle aussi pour ne pas dire plus important que l'Administration de l'Education surveillée.

Il va sans dire que ces établissements ne peuvent fonctionner qu'avec le concours des finances publiques sous forme de prix de journées mais leurs investissements, faute de crédits, sont

limités. Or, en dernière analyse, l'Etat a tout intérêt à favoriser ces institutions qui lui coûtent beaucoup moins cher que les siennes et qu'il peut néanmoins contrôler dans une certaine mesure pour éviter tout abus.

Le concours de l'Etat pour les investissements privés se manifeste sous forme de subventions mais celles-ci sont bien faibles.

Elles figurent au titre IV « Interventions publiques » au chapitre 46-31 : Services de l'éducation surveillée. Interventions diverses. Il est intéressant d'en retracer l'évolution depuis 1967.

Dans le budget de 1967, le chapitre 46-31 fut réduit de 478.190 F à 301.790 F, soit une diminution de 37 %. En 1968, il fut augmenté de 10.500 F en faveur du Centre de recherche de Vaucresson, l'augmentation de 450.000 F au titre des mesures acquises ne résultant que d'un transfert des crédits relatifs au fonctionnement des associations éducatives. Sur le montant total du chapitre, ainsi porté à 762.350 F, 200.000 F étaient destinés à des travaux d'aménagement et à des frais d'équipement mobilier à des associations relevant de l'éducation surveillée. L'augmentation prévue dans le budget de 1969 est de 120.000 F, mais 50.000 F seulement iront aux associations relevant de l'éducation surveillée.

Ces crédits paraissent insuffisants si on les compare, par exemple, à ceux affectés à des subventions à des associations effectuant des recherches juridiques qui sont augmentées de 120.000 F ; l'intérêt de ces recherches n'est pas contestable mais le sauvetage des enfants en danger est plus urgent.

DEUXIEME PARTIE

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET LES REFORMES ENVISAGEES

Ainsi que l'a exposé M. René Capitant, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, lors de son exposé devant la commission, le budget de 1969 ne reflète rien des réformes actuellement projetées par le Gouvernement dans le domaine de l'administration de la justice. En effet, les études concernant ces réformes n'étaient pas suffisamment avancées, lors de l'élaboration du budget, pour qu'aucun crédit puisse y être inscrit à ce titre. C'est dans un projet de collectif qui sera soumis au Parlement dans le courant de l'année 1969 que les répercussions budgétaires des réformes envisagées commenceront à apparaître.

Ces réformes concernent divers secteurs de la justice. Les plus importantes sont évidemment, d'une part, la réorganisation des tribunaux, d'autre part, la fusion des professions judiciaires. Mais il en est d'autres qui pour être moins révolutionnaires n'en sont pas moins impérieuses : les réformes dans la magistrature, la réforme de la détention préventive, de l'assistance judiciaire et de la relégation.

La seconde partie de ce rapport sera consacrée à ces réformes à la lumière des précisions qu'a bien voulu nous donner M. le Garde des Sceaux au cours de la longue et intéressante audition qu'il nous a accordée.

A. — La réforme de l'organisation judiciaire.

La réforme envisagée dans ce domaine vise un double but : accroître la spécialisation des tribunaux et par voie de conséquence supprimer les tribunaux trop petits pour pratiquer cette spécialisation.

Pourquoi cette spécialisation ? Parce que, a déclaré M. le Garde des Sceaux, on s'est toujours félicité de la création de chambres spécialisées, qui permettent de rendre la justice non seulement avec plus d'efficacité mais aussi avec plus de sens humain et social. Cette spécialisation rend nécessaire la suppression de plusieurs dizaines de tribunaux (on parle même d'une centaine), notamment les tribunaux à chambre unique, où la création de chambres spécialisées n'est évidemment pas possible. A l'Assemblée Nationale, M. René Capitant a déclaré avoir été frappé par l'expérience, menée au sein du tribunal de grande instance de Lille, d'une chambre familiale spécialisée dans le droit de la famille et compétente à la fois au civil et au correctionnel : « Elle prend ainsi une connaissance infiniment plus large et plus profonde de l'ensemble des problèmes familiaux. Elle recourt très largement aux procédures de conciliation avant de se résoudre à trancher les procès et réussit de ce fait à régler à l'amiable une proportion considérable d'affaires. »

Pour constituer ces tribunaux importants à chambres spécialisées, tout en évitant les choix arbitraires qu'entraînerait la suppression de la centaine de tribunaux jugés trop petits pour la spécialisation envisagée, l'idée est venue de s'inspirer d'une réforme promue dans le même sens, voici quarante années, et connue sous le nom de Réforme Poincaré ; d'où l'idée de créer un tribunal départemental qui regrouperait l'ensemble des magistrats du premier degré en une seule organisation à l'échelon du département. Ce regroupement s'étendrait aux juges d'instance.

Si le principe retenu est celui d'un tribunal par département, il apparaît que ce tribunal de grande instance ne siègerait pas forcément au chef-lieu.

Voici en quels termes M. le Garde des Sceaux s'est expliqué devant l'Assemblée Nationale sur cette notion de tribunal départemental : « Quand je parle d'un tribunal départemental, je ne peux pas dire qu'il siègera nécessairement et uniquement au chef-lieu... Lorsque je parle d'un tribunal départemental, j'entends que tous les magistrats du département ne constitueront plus qu'un seul corps judiciaire sous l'autorité d'un seul président, de façon que celui-ci puisse utiliser au mieux et le personnel placé sous son autorité et les équipements matériels, notamment immobiliers, disponibles dans le département. »

La règle de la départementalisation ne semble pas non plus devoir être appliquée d'une façon absolue. D'une part, lorsqu'existe dans une ville autre que le chef-lieu, une métropole judiciaire ou un tribunal plus important que celui du chef-lieu, il vaut mieux choisir comme siège du tribunal départemental le tribunal le plus actif. D'autre part, la départementalisation peut aboutir à un éloignement trop important du justiciable ; l'importance de la population dans certains départements peut également s'opposer à l'existence d'un seul tribunal.

Dans ces conditions, il est envisagé que certains départements soient judiciairement divisés en plusieurs sections comportant chacune un tribunal de grande instance. Dans d'autres cas, les tribunaux judiciaires conserveraient un ressort territorial limité mais verraient leur compétence spécialisée.

Il n'en reste pas moins que dans la généralité des cas le tribunal de type nouveau aurait un élément central au chef-lieu où siègeraient des chambres spécialisées. Il appartiendrait au président de déléguer les juges du tribunal dans les différents secteurs du département. Ceux-ci conserveraient donc une compétence territoriale alors que les chambres spécialisées seraient compétentes dans l'ensemble du département.

Les promoteurs de la réforme pensent que cette organisation permettrait une déconcentration efficace de nombreuses tâches actuellement accomplies par le Ministre au profit des présidents des nouveaux tribunaux. Ils pensent, d'autre part, que la juridiction pourrait être mieux adaptée aux diverses catégories d'affaires. Suivant leur nature et leur complexité, celles-ci seraient renvoyées soit à un juge unique soit à tel ou tel juge ou chambre spécialisé.

Il s'agit là, on le voit, d'un projet de grande envergure destiné à réaménager complètement la carte judiciaire de notre pays.

Il n'est bien entendu pas possible d'émettre un avis sur cette réforme sans en connaître exactement le contenu et les modalités. Mais votre Commission estime nécessaire de marquer dès maintenant qu'il est des réalités dont il faut tenir compte : trois en particulier. Tout d'abord, la spécialisation de certains magistrats peut être souhaitable pour le jugement de certaines affaires, mais ces magistrats courent le risque de se scléroser dans

leur spécialisation. Ils risquent de se déshumaniser ; on peut alors aller ainsi à l'encontre du but recherché. Ainsi que l'a très bien dit notre excellent collègue M. Le Bellegou : « Gardons-nous de la technocratie dans la justice ». Ensuite, il faut éviter de trop éloigner la justice du justiciable. Celui-ci n'a déjà que trop tendance à considérer le juge comme une autorité inaccessible, inhumaine, aux sentences mystérieuses. L'éloignement accentuerait encore cette faille alors qu'il faut au contraire tendre à rapprocher juge et justiciable de façon à rendre leur collaboration plus fructueuse et humaine. Enfin, il faut éviter à tout prix de revenir à la pratique fâcheuse du juge itinérant dont les résultats ont toujours été désastreux.

B. — Les réformes dans la magistrature.

Le mal dont souffre notre magistrature n'est plus à dénoncer, il est ancien et profond. Les causes en sont également bien connues :

— en premier lieu, la baisse de prestige de la magistrature par rapport aux autres grands corps de l'Etat ;

— ensuite, un déroulement de carrière particulièrement difficile, tant du point de vue de l'avancement de grade que du point de vue de l'avancement d'échelon.

Il faut songer qu'en moyenne, les magistrats mettent 23 ans pour accéder au dernier échelon du premier groupe du deuxième grade, c'est-à-dire pour accéder à l'indice 630 !

De ce fait, l'équilibre qui avait été établi lors de la réforme de 1958 entre le corps de la magistrature judiciaire et celui des administrateurs civils se trouve rompu très gravement au détriment des premiers.

D'un autre côté, les conditions de travail souvent déficientes ont joué un rôle important dans la désaffection dont est atteinte la fonction judiciaire.

La conséquence de ces diverses dégradations est la crise du recrutement universellement dénoncée et exprimée par les chiffres concernant le concours d'entrée au Centre national d'études judiciaires :

ANNEES	NOMBRE de postes mis au concours.	NOMBRE de candidats.	REÇUS
1959	50	255	38
1960	50	205	43
1961	70	131	38
1962	70	164	36
1963	45	109	32
1964	55	98	37
1965	65	123	50
1966	65	186	39
1967	80	236	51
1968	90	322	»

M. le Garde des Sceaux, évoquant ces problèmes lors du débat budgétaire à l'Assemblée Nationale, a précisé que « sur ce point, le Gouvernement a dès maintenant pris ses décisions ».

Le but poursuivi est de régler le problème du recrutement en augmentant l'attrait de la profession, d'une part en rétablissant la parité détruite entre la carrière des magistrats et celle des administrateurs civils, d'autre part en modifiant profondément les conditions de travail des magistrats.

« Il s'agit essentiellement de replacer la magistrature à son rang dans l'Etat, à ce rang qui lui avait été donné par la grande réforme de 1958 dans la ligne de laquelle j'entends bien situer la réforme nouvelle... Il s'agit de la rétablir notamment avec les juges des tribunaux administratifs dont les fonctions sont très voisines de celles des magistrats de l'ordre judiciaire », a déclaré M. Capitant.

Votre commission estime que ce parallélisme s'impose en effet : il est difficile de concevoir pour quels motifs les magistrats de l'ordre judiciaire, dont les responsabilités et l'importance des tâches sont au moins équivalentes à celles des juges administratifs, sont traités de façon différente et inférieure. A cet égard, elle se félicite des intentions qui animent le Gouvernement.

Pour renforcer l'attrait de la profession, le Gouvernement semble décidé à prendre des mesures efficaces pour améliorer les conditions de travail. Des dispositions seront prises pour restituer aux magistrats leurs tâches juridictionnelles en les déchargeant des travaux administratifs qui pèsent lourdement sur leur activité.

A cette fin, il est envisagé de confier aux personnels des secrétariats-greffes des attributions étendues. Cette mesure suppose un personnel administratif en nombre suffisant. Or, les fonctionnaires des services judiciaires sont d'ores et déjà trop peu nombreux. Aussi, dans ce domaine un effort important doit-il être consenti.

Cet effort tendra essentiellement à :

1° Améliorer les conditions de travail des magistrats.

Dans cette perspective, les structures nécessaires sont progressivement mises en place à la suite de la fonctionnarisation des greffes et de la création consécutive des secrétariats-greffes, qui regroupent désormais dans un organe unique l'ensemble des services administratifs des juridictions.

2° Doter les secrétariats-greffes des moyens indispensables à leur fonctionnement.

A cet égard, la Chancellerie entend faire porter son effort sur le personnel (et en particulier sur le personnel de secrétariat), l'équipement et les locaux.

Les promoteurs de la réforme pensent également que la modification de la structure des tribunaux, notamment par la création dans le cadre du département des pôles d'activité judiciaire et la spécialisation qui en sera le complément, jouera un rôle déterminant dans la revalorisation de la fonction, surtout si elle s'accompagne d'un développement du juge unique : « Je me suis entretenu », a déclaré M. le Garde des Sceaux devant votre Commission des Lois, « avec un grand nombre de magistrats et j'ai essayé de comprendre et d'analyser les facteurs qui sont à l'origine du malaise qui règne dans la magistrature. Il n'y a pas seulement des questions d'échelles de traitements ou de règles d'avancement. Il y a aussi une certaine frustration du fait

que la profession ne comporte pas la responsabilité nécessaire à tout homme ayant une certaine ambition professionnelle. Figurer dans un tribunal collégial sous la présidence, l'autorité d'un magistrat quelquefois un peu autoritaire qui ne laisse rien faire aux assesseurs, est une situation qui, si elle se prolonge pendant trop d'années, risque d'être ressentie par le magistrat comme un sentiment d'impuissance et d'inutilité. Les jeunes magistrats qui sortent du Centre national d'études judiciaires aspirent à plus de responsabilité et à un style nouveau ». Ce style nouveau ne pourra être donné, pense M. Capitant, que par la généralisation du juge unique.

La Commission constate avec satisfaction que le Gouvernement a résolu de s'attaquer cette fois-ci aux causes mêmes du malaise et non pas seulement à ses manifestations dans le domaine du recrutement. Certes, depuis quelques années, certaines mesures avaient été prises : un effort très remarquable avait été entrepris depuis 1965 dans le domaine de l'information, qu'il s'agisse des comités de liaison créés dans chaque cour d'appel, de l'édition de brochures telles que celle publiée sous le titre « le nouveau visage de la magistrature », le recours aux moyens audio-visuels tels que la diffusion de films de propagande. Votre Commission se félicite de cet effort et pense qu'il doit être encore développé. L'institution des auditeurs stagiaires, en janvier 1966, avait également été une initiative heureuse, de même que les mesures prises pour rendre les conditions d'accès et les études au C. N. E. J. plus attractives. Mais votre Commission est profondément convaincue que toutes ces expériences intéressantes ne peuvent donner de résultats intéressants que si la profession vers laquelle il s'agit d'attirer les jeunes présente réellement des perspectives qui puissent les tenter. Donner au jeune juge des responsabilités, lui donner la possibilité de se spécialiser, voilà certes de quoi lui plaire. Toutefois, cette évolution doit se concilier avec l'intérêt du justiciable. La crise de la magistrature doit se régler, mais pas au détriment de ce dernier.

La Commission a déjà eu l'occasion de dire ce qu'elle pensait de la généralisation du juge unique. Non qu'elle y soit systématiquement opposée, mais elle estime qu'il est des domaines où, qu'on le veuille ou non, les garanties du citoyen sont mieux assurées par un tribunal collégial. L'évolution envisagée dans ce domaine doit être opérée avec beaucoup de précautions.

C. — La fusion des professions judiciaires.

Cette réforme en recouvre en réalité deux. La fusion des professions judiciaires doit se faire, a déclaré M. le Garde des Sceaux devant la commission, en même temps que la réforme de notre procédure civile.

Certes, le décret n° 65-872 du 13 octobre 1965 sur la mise en état des causes constitue déjà une grande amélioration, mais elle reste comme une pièce neuve plaquée dans une vieille machine.

Quant à la fusion des professions judiciaires, le Gouvernement la juge indispensable. Si en un sens elle constitue une sorte de déspecialisation — puisque la procédure écrite et la plaidoirie, exécutées par deux hommes différents, seront dorénavant le fait d'un seul et même homme nouveau — elle permettra la réalisation d'un autre type de spécialisation : la spécialisation par branche juridique : « La distinction entre procédure et plaidoirie est fautive et empêche le développement de la vraie spécialisation », a déclaré le Garde des Sceaux.

Cette fusion en une profession unique devrait s'accompagner d'un élargissement de cette profession. C'est pourquoi le projet en cours d'élaboration englobe la consultation et la rédaction d'actes dans les attributions de « l'homme nouveau » qui doit être à même, d'abord de guider et de conseiller le citoyen dans les complications de plus en plus nombreuses de la vie moderne, ensuite de continuer cette tâche lorsque ces difficultés prennent un tour contentieux. « Cette unité, a dit M. Capitant, de la vie juridique et de la vie judiciaire doit être considérée comme un élément indivisible. C'est, je crois, une idée qui répond à l'évolution sociale de notre nation et de tous les peuples. »

Ainsi définie, cette profession nouvelle devrait présenter aux citoyens qui auront recours à elle, de solides garanties. Mettre fin « à ce fait incroyable que n'importe qui aujourd'hui peut, dans notre pays, donner des consultations », même sans aucune formation juridique, constitue l'un des buts principaux recherchés par les promoteurs de la réforme. On ne pourrait entrer dans la profes-

sion qu'en faisant la preuve des qualifications requises et en se soumettant à une discipline professionnelle analogue à celle des actuels barreaux.

Parlant du monopole qui en contrepartie serait donné aux avocats de style nouveau, M. Capitant a déclaré devant l'Assemblée Nationale : « On parle parfois du « monopole » qui serait attribué à la nouvelle profession. Je ne crois pas que le mot soit très heureux ni qu'il réponde parfaitement à ce que nous pouvons faire. Ce qui est nécessaire, c'est que cette nouvelle profession soit réglementée, notamment que son exercice soit tributaire d'un recrutement qualifié et soumis à une certaine discipline... Naturellement, le monopole ne peut pas être strict. Il faudra l'admettre chaque fois qu'il représentera un progrès, une garantie supplémentaire pour les citoyens ; il faudra le rejeter chaque fois qu'il serait, au contraire, un abus corporatif, une limite à la liberté, une atteinte au bon fonctionnement de la justice et de la consultation ».

De nombreuses exceptions devraient donc être prévues au monopole attribué à « l'homme nouveau ».

Telle est la philosophie générale de la réforme envisagée. Votre commission tient à faire, à ce propos, un certain nombre de remarques et à insister sur quelques-unes des nombreuses difficultés soulevées par la réforme.

Certes, le principe de la fusion avocat-avoué semble à l'heure actuelle à peu près admis par l'opinion. Comme l'indique M^e François Sarda, avocat à la Cour d'appel de Paris et ancien collaborateur du bâtonnier René-William Thorps, dans l'un des articles qu'il a publiés dans *Le Monde*, à ce sujet : « Habitudes, routines, compétences, vont être assez rapidement bouleversées. Il y a plus : les locaux, le nombre et la qualité du personnel, le rythme de travail, l'amplitude des activités et des services, tout devra changer plus ou moins vite et plus ou moins totalement ». C'est donc à une véritable mutation que l'on envisage de procéder. Et M^e Sarda conclut : « Assurément une telle réforme peut seulement organiser le désordre. Il est important de bien la faire... ; par de nécessaires périodes transitoires il sera aménagé la transformation de professions judiciaires d'hier en professions judiciaires de demain. Il ne faut pas seulement détruire celles d'hier, il faut également faire une justice moderne ».

Il ne faut pas se dissimuler les difficultés de mise en œuvre d'une pareille réforme. La commission appelle l'attention des réformateurs sur quelques questions qui lui paraissent essentielles.

Il y a tout d'abord le problème de l'indépendance des avocats. Cette indépendance ne saurait être muselée car elle constitue en quelque sorte l'honneur d'une profession qui a pour objet de défendre l'individu contre la société et les faibles contre les forts. Pour reprendre les termes employés par M^e Sarda : « Le régime des avocats est de juste mesure. Il correspond parfaitement à une profession qui ne sera pas celle d'officiers ministériels plus contrôlés ni celle de conseils juridiques qui ne le sont pas du tout. » Il est indispensable de maintenir l'organisation actuelle de la profession en ordres et barreaux.

Il y a également l'épineux problème de la territorialité. S'il paraît logique que la postulation, c'est-à-dire la procédure écrite, soit territoriale, il n'en est pas de même pour la plaidoirie. Elle doit rester libre en vertu de ce principe essentiel de notre Justice : le libre choix de son défenseur. Mais ne risque-t-on pas par ce biais de réintroduire la distinction avocats-avoués ? Devrait-on alors imposer à celui qui dirige le procès hors du ressort de sa Cour d'appel de prendre, sous sa responsabilité, un correspondant local ?

Un autre problème difficile est celui du monopole réservé à « l'homme nouveau » non pas tellement pour la postulation et la plaidoirie pour lesquelles ce monopole va de soi, mais pour la consultation. On ne peut à l'évidence interdire aux notaires, aux professeurs de droit, voire même à certains représentants syndicaux — sous réserve qu'ils possèdent certains diplômes — de donner les conseils juridiques aux parties. Il ne semble pas non plus que l'on puisse interdire aux sociétés — et l'on pense tout particulièrement aux sociétés d'assurances — d'avoir leur contentieux. Mais dans ce dernier cas il paraît à la commission indispensable que ce soit des « hommes juridiques nouveaux » qui dirigent de tels organismes.

De toute façon, on ne peut dissimuler que l'élargissement de la profession judiciaire aux tâches de la consultation — telle que la pratiquent les conseils juridiques — de la rédaction d'actes, etc.,

est en contrepartie une source de responsabilités nouvelles qu'il ne faudrait pas méconnaître.

Un problème connexe à celui du monopole de la consultation est celui de l'intégration des actuels conseils juridiques et fiscaux dans la profession nouvelle. Il n'existe sans doute pas en France de profession plus diversifiée que celle-là, « depuis les hommes les plus compétents et les plus scrupuleux, capables d'être demain parmi les meilleurs avocats nouveaux, jusqu'aux « écrivains publics », capables seulement de remplir des formulaires... en passant par les spécialistes de recherche d'accidentés, sans énumérer les cabinets dits de négociation et de contentieux dont les mérites sont un éventail de toutes couleurs ». Votre commission estime indispensable que l'intégration des conseils juridiques soit entourée de grandes précautions. Outre des conditions de diplômes, on pourrait exiger une sorte de présentation par des personnes qualifiées du monde judiciaire, avocats, magistrats, etc. ; on pourrait également subordonner l'intégration à une enquête serrée sur les antécédents professionnels effectuée par le parquet général et l'ordre des avocats.

De quelque manière qu'elle se fasse, cette intégration risque d'avoir certaines répercussions sur le style de la profession contre lesquelles il faudra avoir soin de lutter. Il ne faudrait pas que le style agent d'affaires qui entraîne le recours à la publicité pour la recherche des clients, puisse pénétrer en quelque façon dans la nouvelle profession.

On peut d'ailleurs se demander s'il ne serait pas préférable, sans préjudice de l'évolution future, de laisser subsister les conseils juridiques tout en organisant la profession de façon à accroître la compétence et les garanties présentées par ses membres.

Il est apparu à votre commission que cette réforme, pour opportune qu'elle soit dans le domaine de la rationalisation de la procédure, rendrait l'accès à la future profession plus difficile encore que l'accès aux actuelles professions judiciaires. On se demande comment un jeune avocat sans fortune pourra faire face aux investissements et frais de personnel nécessaires pour assurer à ses clients les services multiples qui entreront dans ses attributions. L'on peut penser que ces difficultés vont favoriser le développement des sociétés civiles professionnelles dont le Parlement

a récemment voté le statut. Mais n'y a-t-il pas, là même, un danger ? celui de voir se constituer de véritables trusts de contentieux, résultat qui serait pour le citoyen pire que le mal. Pour éviter cet écueil, il semble nécessaire que la société professionnelle soit limitée aux membres d'un même barreau.

Il reste un dernier problème qui n'est pas le moins important : celui de l'indemnisation. La réforme suppose l'indemnisation préalable des préjudices causés, aux avoués en particulier. Sur le principe lui-même, tout le monde est d'accord. M. le Garde des Sceaux n'a-t-il pas déclaré à la tribune de l'Assemblée Nationale : « Je répète aujourd'hui qu'il y aura une juste indemnisation, ce qui doit exclure à la fois toute peur d'absence d'indemnisation ou toute peur d'indemnisation inférieure au préjudice subi. »

La question qui se pose maintenant est celle de savoir selon quelles modalités cette indemnisation sera faite. S'agissant d'une réforme faite par l'Etat pour améliorer le fonctionnement du service public de la Justice, il apparaîtrait logique que ce soit l'Etat qui prenne en charge l'indemnisation de ceux qui en subiront les conséquences.

D. — La détention préventive.

Votre Commission des Lois est depuis longtemps préoccupée par cette question.

Sur le plan purement matériel, la diminution de la durée de la détention serait un moyen de réduire l'effectif des détenus et par suite de lutter contre le surpeuplement de certains établissements que les constructions nouvelles ne permettront pas de corriger avant longtemps.

Mais ce motif n'est que secondaire. Par contre, il est important de constater quelles sont les conséquences d'un emprisonnement pour celui qui en est l'objet :

En premier lieu, il subit une déconsidération que la suite de la procédure ne parviendra pas à effacer. Proclamé innocent, le détenu conservera une certaine tare et personne ne mettra en doute que la mesure prise à son encontre était justifiée au moins en partie. Même bénéficiaire d'un non-lieu ou d'une relaxe, sa vie tout entière risque d'être marquée beaucoup plus profondément que par n'importe quelle inscription au casier judiciaire.

En outre et lorsqu'il s'agit de délinquants primaires, en particulier de jeunes, le séjour en prison risque d'aggraver les penchants mauvais dont une première infraction est l'indice, d'accélérer la perversion et de transformer celui qui jusqu'alors n'avait peut-être péché que par légèreté ou par faiblesse, en un professionnel du délit ou du crime. Le mélange entre récidivistes, prévenus pour une affaire sérieuse, et jeunes délinquants encore récupérables, presque fatal en raison — encore une fois — du manque de locaux, ne peut que donner des résultats décevants.

Enfin, comment ne pas regretter la longueur de certaines instructions qui durent des mois, bien sûr assez souvent par la faute des inculpés eux-mêmes, mais aussi par suite de l'encombrement des cabinets d'instruction. Ceux qui subissent ces délais sont très généralement coupables, mais n'y aurait-il de loin en loin qu'un cas d'innocent ainsi retenu que nous ne devrions pas le tolérer.

Or le nombre des prévenus en détention préventive est toujours important. M. le Garde des Sceaux nous a informés que les nouvelles dispositions de l'article 139 du Code de procédure pénale obligeant les juges d'instruction à prendre une ordonnance motivée pour prolonger la détention au-delà de quatre mois, ont apporté un changement très net à la situation : les détentions supérieures à quatre mois deviennent l'exception. Nous en prenons acte.

Malgré cela, le chiffre des prévenus oscille toujours autour de 12 à 13.000, ce qui représente au moins 50 à 60.000 personnes par an. D'après les statistiques, plus de 80 % des instructions ouvertes donnent lieu à détention.

Ces chiffres paraissent excessifs.

La détention préventive a pour but :

- d'empêcher la fuite de l'inculpé ;
- d'éviter qu'il fasse pression sur les témoins ou ne détruise les preuves ;
- et de le mettre hors d'état de nuire s'il est dangereux.

Si ces moyens sont valables — en particulier le dernier — pour certains individus ou pour des récidivistes invétérés, il semble que dans beaucoup de cas l'inculpé laissé en liberté n'aura guère d'intérêt à disparaître et que des mesures de surveillance pourraient tenir lieu d'emprisonnement.

La détention préventive ne doit jamais être confondue avec une sanction anticipée. Elle ne doit pas non plus être considérée comme automatique.

Nous avons appris avec satisfaction qu'un projet de loi était en préparation. La Commission souhaite, d'une part, que les conditions de la détention soient plus strictement définies, et d'autre part, que des mesures de surveillance puissent être mises au point pour éviter d'arriver à l'incarcération et qu'en tout état de cause la durée de celle-ci soit limitée.

E. — L'assistance judiciaire.

Il s'agit là aussi d'une vieille institution dont le rajeunissement serait souhaitable.

Le système actuel a le grave défaut de n'être pas gradué et proportionné aux moyens des bénéficiaires. C'est tout ou rien. Il en résulte forcément des injustices : certains sont admis qui pourraient contribuer au moins partiellement, d'autres sont rejetés qui ne peuvent supporter l'intégralité de la charge.

De plus, il entraîne pour les auxiliaires de la justice l'obligation de supporter l'entière charge de la procédure et de la plaidoirie. Ce n'est évidemment pas le moyen d'obtenir un travail rapide et poussé.

Dans une certaine mesure, les règles de l'aide sociale devraient pouvoir être transposées en cette matière avec les adaptations nécessaires bien entendu.

La question est à l'étude depuis de nombreuses années. Il est souhaitable qu'une solution soit trouvée même si elle entraîne quelques dépenses supplémentaires.

La commission souhaite donc qu'en cette matière également le projet de loi annoncé par M. le Garde des Sceaux soit déposé.

F. — La relégation.

Le système de la relégation actuellement appliqué en vertu de la loi du 3 juillet 1954 est l'objet de nombreuses critiques.

Votre Commission des Lois a jugé utile de se renseigner sur cette question en visitant le pénitencier de Saint-Martin-de-Ré où se trouvent détenus les condamnés ayant encouru cette peine.

Le principal défaut de la relégation vient de ce qu'elle est perpétuelle. Par suite, le condamné a toujours l'espoir de revoir la liberté, mais il n'en est jamais assuré, ce qui provoque chez lui un sentiment d'incertitude très déprimant.

Sa libération n'est accordée d'autre part que s'il peut justifier d'un emploi ou d'un domicile.

Or, tant qu'il est détenu, il est souvent, parce que sans famille ou abandonné par celle-ci, dans l'incapacité de rechercher les conditions d'une vie normale, il reste donc en attente de cette libération à laquelle il est d'autant moins préparé qu'il sera resté plus longtemps enfermé.

S'il arrive à remplir ces conditions, bien souvent en apparence seulement, il a toutes sortes de difficultés à s'adapter et il tombe fréquemment dans la récidive.

Cette mesure répressive a donc un caractère un peu inhumain et elle va à l'encontre du but de la sanction qui doit être le relèvement du condamné.

Nous espérons qu'en cette matière également une réforme verra le jour sous peu, et que, comme l'a annoncé M. Capitant, un projet sera déposé dès la prochaine session. Cette réforme devrait se placer dans l'optique des études des criminalistes et inventer des procédés mieux adaptés au but poursuivi. Nous reconnaissons volontiers que la solution de ce problème est difficile. Mais il est indispensable de trouver le moyen de remplacer une sanction inefficace mais cependant inhumaine et qui, au demeurant, prend un caractère de plus en plus illusoire car les juridictions répressives la prononcent de moins en moins.

Dans de telles conditions, la Commission estime que mieux vaudrait supprimer la relégation dans ses formes actuelles et la remplacer par un système qui, tout en assurant une défense sociale efficace, permettrait de sauvegarder dans la personne du condamné ce qui peut être sauvé.

On pourrait, dans cette optique, concevoir que l'élimination définitive du groupe social soit précédée d'un certain nombre d'avertissements consistant en des sanctions très nettement définies et, bien entendu, assorties de mesures rééducatives.

On pourrait imaginer une série de stades progressifs dans la sanction de la récidive. Pour les premiers cas de récidive, les tribunaux répressifs pourraient appliquer les vieux et solides textes des articles 56 à 59 du Code pénal permettant de dépasser le maximum de la peine encourue.

Ce moyen est simple, son maniement est aisé et les avertissements donnés seraient assez sévères. A l'égard des multirécidivistes, il serait possible d'établir une technique nette et progressive : une première sanction pourrait consister en une peine complémentaire et obligatoire à la durée bien fixée, cinq ans par exemple. A ce niveau pourrait être effectué un travail d'étude approfondi de la personnalité du condamné et la mise au point d'une méthode de rééducation et de réadaptation sociale.

Si, une fois remis en liberté, le sujet récidivait encore, une sanction de même nature que la précédente mais d'une durée portée au double serait appliquée, mais si ces deux séries d'avertissements ne donnaient aucun résultat, alors il serait nécessaire de prévoir une peine perpétuelle qui serait moins une sanction du coupable qu'une mesure d'élimination jugée indispensable pour la sauvegarde de la société.

Le problème à envisager serait alors celui de l'aménagement de locaux pénitentiaires adaptés où les condamnés pourraient mener une vie de travail normale.

Arrivé au dernier degré de cette procédure, le sujet aurait fait la preuve qu'il ne mérite aucune indulgence et, dans ces conditions, toute possibilité de libération conditionnelle serait éliminée.

Ce système aurait l'avantage de la certitude et de la clarté. Le condamné serait placé en face d'une situation bien définie et la société verrait se réaliser une épuration nécessaire.

*
* *

Telles sont les observations que votre commission croit devoir vous présenter à propos des crédits du Ministère de la Justice à l'adoption desquels elle émet un avis favorable.