

LOI AUTRICHIENNE

DU 16 MARS 1892

concernant les indemnités à accorder aux personnes injustement condamnées.

(ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE)

La question des indemnités à accorder aux victimes d'erreurs judiciaires, soulevée pour la première fois en France vers la fin du XVIII^e siècle par des esprits trop enthousiastes pour avoir pu en faire un examen réfléchi (1), a été, depuis, vivement discutée par les jurisconsultes de presque tous les pays de l'Europe et est devenue même dans plusieurs, en Danemark, en Suède, en Norvège, dans les principaux cantons de la Suisse et en Autriche, l'objet de dispositions légales.

Différents principes ont été adoptés par ces législations. On peut les classer en trois systèmes, basés :

- 1^o Sur le droit civil ;
- 2^o Sur l'équité ;
- 3^o Sur le droit public.

I. *Système basé sur le droit civil.* — Il consiste à rendre l'État responsable du dommage causé par l'exercice d'une fonction qui, exécutée de manière à satisfaire entièrement la loi, ne devrait nuire à personne.

Ce principe consacré en Norvège (Code d'instruction criminelle du 1^{er} juillet 1887), en Danemark (loi du 5 avril 1888) et dans certains cantons suisses (par exemple Berne) (2), accorde non seule-

(1) Voir : *Philipon de la Madelaine* : Discours sur les moyens d'indemniser l'innocence ; *Brissot de Warville* : Le sang innocent vengé. Ces deux ouvrages ont été couronnés par l'Académie des sciences et belles-lettres de Châlons-sur-Marne le 25 août 1781. On les trouve imprimés chez *Brissot de Warville* dans sa bibliothèque philosophique du législateur, publiée en 10 volumes à Berlin en 1782 (tome IV, p. 275 à 329 ; tome VI, p. 169 à 243).

(2) Je cite ici Berne m'appuyant sur l'autorité de M. Camoin de Vence (*supr.*, p. 330) vu que, au moment d'écrire ces lignes, il m'a été impossible de me procurer le texte de la loi de ce canton.

ment aux personnes injustement condamnées, mais aussi aux inculpés qui ont été victimes d'une détention préventive, si, en cas d'acquiescement ou d'abandon de poursuite ils ont pleinement justifié de leur innocence, le droit de citer l'État devant les tribunaux ordinaires, afin de lui demander une compensation pour le dommage, dont la condamnation ou l'arrestation a été la cause.

C'est surtout en Danemark que ce droit a été reconnu dans toute son étendue. Cela est évident à l'égard des inculpés arrêtés injustement. Tandis que le Code d'instruction criminelle Norvégien refuse, par exemple, tout droit à l'indemnité à ceux de ces derniers dont la poursuite a été provoquée par une faute quelconque de leur part et limite ce droit aux seuls cas d'acquiescement ou d'abandon de poursuite, la loi Danoise du 5 avril 1888 contient moins de restrictions. Elle déclare que le prévenu ne perd pas le droit à l'indemnité toutes les fois que sa poursuite a eu pour cause une faute de sa part, mais alors seulement que sa faute ne se laisse pas excuser par un sentiment de crainte, par quelque trouble ou quelque erreur. Le prévenu innocent a pu, par des dispositions mensongères ou par une tentative de fuite, provoquer son arrestation. Certes, en principe, il ne devrait plus bénéficier du droit à l'indemnité. Il en est autrement cependant, du moment qu'il sera prouvé que son attitude suspecte a eu pour mobile soit la crainte de passer pour coupable, soit un état de trouble produit par trop de sévérité de la part du juge d'instruction ou par un malencontreux concours d'indices compromettants, soit enfin une erreur, qui lui aura fait considérer comme prouvée une circonstance que le juge ne pouvait interpréter qu'à sa charge. Dans tous ces cas, la loi Danoise a cru juste de ne pas refuser aux prévenus qui auront été victimes d'erreurs judiciaires, le droit à l'indemnité.

Cette loi, avons-nous dit, est plus libérale encore sous un second rapport. Le droit à l'indemnité doit s'étendre non seulement aux inculpés détenus qui bénéficient d'un acquiescement ou d'une ordonnance de non-lieu, mais aussi à ceux qui auront été jugés coupables d'un délit puni simplement d'amende ou d'arrêt.

Nous voyons, d'après ce qui vient d'être exposé, que c'est en Danemark que la proclamation du droit à l'indemnité a trouvé son plus complet développement.

II. *Système basé sur l'équité.* — Il reconnaît aux victimes d'erreurs judiciaires un certain titre à l'indemnité de la part de l'État, mais le déduit non d'un droit pouvant devenir l'objet d'une

action devant les tribunaux, mais d'un précepte de justice d'ordre supérieur, précepte faisant souvent brèche aux règles de ce que les Romains appelaient *jus strictum*, afin de réaliser un principe mieux adapté à l'individualité du cas, qui a besoin d'être réglé. Ce principe, connu sous le nom d'*équité*, est destiné à concilier les formes dont doit se revêtir tout droit et qui, vu leur caractère nécessairement abstrait, ne peuvent pas se modifier selon toutes les exigences de la vie, avec l'idée du droit qui est, comme le disait Cicéron avec Platon et les stoïciens, un principe inné dans la nature des choses et par conséquent appelé à régler chaque rapport d'après les vrais besoins qui découlent de son caractère individuel.

C'est sur ce principe d'équité que la loi Suédoise du 12 mars 1886 a basé la faculté accordée aux victimes d'erreurs judiciaires de demander à l'État une réparation pécuniaire du dommage qu'elles ont éprouvé innocemment, à la suite d'une condamnation ou d'une détention préventive. Nous le voyons à la façon dont cette loi règle la procédure à suivre pour obtenir l'indemnité en question. Ce ne sont pas les tribunaux ordinaires, ni même les autorités administratives qui ont compétence en cette matière. La demande d'indemnité doit être adressée au Roi, dont la décision n'est soumise à aucun contrôle. C'est par mesure gracieuse du souverain que doit être levé le désaccord pouvant se manifester dans certains cas entre cette règle formelle du droit, qui déclare que sans une faute quelconque il ne peut y avoir aucune responsabilité, et l'idée du droit, qui ferait pourtant considérer comme injuste qu'une personne condamnée ou inculpée et détenue innocemment fût privée de tout dédommagement de la part de l'État, alors même qu'elle a été victime d'une erreur judiciaire sans la moindre faute de sa part et dans des circonstances qui rendent sa demande d'indemnité digne du plus bienveillant accueil.

Nous avons dit que la décision du souverain au sujet de l'indemnité à accorder aux victimes d'erreurs judiciaires n'est soumise en Suède à aucun contrôle. Cela n'est exact qu'en tant qu'il s'agit d'une personne autorisée par la loi à demander une réparation pécuniaire. Il n'en est pas ainsi à l'égard des personnes auxquelles la loi refuse cette faculté, c'est-à-dire celles qui, par une faute quelconque, ont provoqué la détention préventive ou la condamnation.

III. *Système basé sur le droit public.* — Il consiste à rendre l'État responsable vis-à-vis des victimes d'erreurs judiciaires non

comme fisc, mais en sa qualité d'organe faisant œuvre de souveraineté.

C'est dans cet esprit que la loi autrichienne du 16 mars 1892 a réglé la question qui nous occupe.

Avant d'entrer dans l'examen plus approfondi de cette loi, il faut d'abord remarquer que, en Autriche, la question n'a été soulevée et débattue sérieusement qu'au sujet des personnes condamnées par erreur sans avoir égard à celles qui, après avoir subi une détention préventive, ont bénéficié d'un acquittement ou d'une ordonnance de non-lieu. On a toujours craint, et avec raison, que, en autorisant même les inculpés détenus par erreur à réclamer des indemnités, on n'inspirât aux magistrats instructeurs des hésitations, qui souvent arrivassent à énerver l'action judiciaire, au grand détriment de l'ordre public et de la sécurité générale. Aussi la loi du 16 mars 1892 ne vise-t-elle que les personnes condamnées par erreur.

L'histoire des débats qui ont précédé le vote de cette loi à la Chambre des députés et à celle des seigneurs présente une quantité de particularités intéressantes tant au point de vue théorique qu'au point de vue pratique. Elle date de 1882 et a eu pour point de départ un projet déposé à la Chambre des députés par M. Roser (1). Sans entrer dans l'exposition des différentes phases par lesquelles a passé ce projet avant d'aboutir à la loi du 16 mars 1892, nous voulons nous borner à indiquer la divergence essentielle qui s'est manifestée entre les idées qu'a voulu introduire dans la loi la Chambre des députés, et celles qui ont été soutenues à la Chambre des seigneurs et qui ont définitivement prévalu.

A. — Tous les textes votés à la Chambre des députés, à partir du projet de loi présenté par le gouvernement en 1883 et modifié en 1884 par une Commission chargée d'en rendre compte à la Chambre, jusqu'au projet adopté le 18 octobre 1891, présentent ce trait distinctif qu'ils reconnaissent aux victimes d'erreurs judiciaires un droit à l'indemnité basé sur les règles générales de responsabilité en matière civile. Il y a eu faute de la part des autorités chargées par l'État du soin de la poursuite des délits, du moment qu'une personne innocente s'est trouvée frappée d'une détention préventive ou d'une condamnation. Il est vrai que cette faute n'a pu consister que dans l'omission d'une diligence extraor-

(1) *Conf., sup.*, p. 330 et 394.

dinaire, celle que le droit romain qualifiait du nom de *custodia* tout court (1) et par conséquent ne saurait constituer qu'un quasi-délit, mais cet élément ne peut être pris en considération comme circonstance excluant toute responsabilité civile que par rapport aux magistrats vis-à-vis de l'État, vu qu'il serait tout à fait injuste que ce dernier voulût exiger des premiers une diligence dépassant la *custodia boni seu diligentis patris familias*. Il n'en est pas de même de l'État faisant œuvre de justice vis-à-vis des victimes d'erreurs judiciaires. Chaque citoyen a le droit de rester libre de toute poursuite et de toute condamnation en matière criminelle, tant qu'il n'a commis aucun acte punissable ou ne s'est fait injustement accuser que par sa propre faute. Ce droit, tout respectable qu'il est, en principe, est exposé aux plus sérieux dangers dès qu'il est question de le réaliser. Les erreurs judiciaires ont été de tout temps et seront toujours inévitables, dût la loi entourer la procédure pénale de toutes les précautions et de toutes les garanties possibles et dussent les magistrats agir toujours avec la plus extrême sagacité. C'est ce qui met l'État dans l'impossibilité d'assurer à chaque citoyen la réalisation absolue de ce droit, bien qu'en principe il le lui reconnaisse dans toute sa plénitude. Cela, cependant, ne saurait libérer l'État de l'obligation de réparer le dommage causé à une personne qui, sans la moindre faute de sa part, a subi sans raison une détention préventive ou une condamnation. Cette obligation a ici pour source un quasi-délit, qu'on est en droit d'imputer à l'État, ce dernier faisant œuvre de justice en souverain et ne laissant pas aux citoyens le libre choix des moyens pouvant les soustraire à tous les dangers qu'engendre l'exercice du pouvoir judiciaire. *Casum sentit dominus*, dit une règle universellement reconnue en droit civil. L'État agissant en maître doit être le seul à supporter le dommage causé par le mal inévitable, qui résulte de la faillibilité humaine, et qui consiste à détenir ou à condamner, sans la moindre faute de sa part, une personne innocente.

Telles sont les idées qui ont été soutenues devant la Chambre des députés et qui constituent le fond de tous les projets de loi qui ont obtenu son approbation depuis 1882 jusqu'à 1891. De là cette procédure compliquée que ces projets ont voulu introduire quant à l'exercice de l'action civile tendant à la réparation du

(1) Ne pas confondre avec la *custodia boni seu diligentis patris familias*, dont l'omission constituait la *culpa levis*.

dommage causé, procédure comprenant trois phases différentes : l'instruction préparatoire devant le juge qui a prononcé en première instance l'admissibilité de la révision de la sentence (1) ; débats oraux et contradictoires devant la Cour d'appel, chargée de juger en premier ressort, la demande d'indemnité ; enfin, en cas de recours, procédure devant la Cour suprême statuant en dernier ressort.

Cette procédure, adoptée par le projet du gouvernement de 1883 et par le texte voté par la Chambre en 1884, a été sévèrement critiquée par la Chambre des seigneurs. Cette critique cependant n'a eu d'autre résultat que l'introduction, dans le projet voté par la Chambre en 1891, de quelques modifications touchant plutôt certains détails que l'esprit même de cette procédure.

B. — Examinons maintenant l'opinion qui s'est manifestée à la Chambre des seigneurs et qui a servi de base à la loi du 16 mars 1892.

Nous pouvons la résumer dans les deux thèses suivantes :

1° La nécessité d'accorder aux personnes condamnées par erreur une réparation pécuniaire découle plutôt d'une obligation de l'État que d'un droit appartenant aux premières.

2° La dette de l'État vis-à-vis de ces personnes, naissant de l'exercice d'une fonction qui confine à la souveraineté, ne saurait engendrer une action civile, mais peut seulement donner naissance à une procédure devant un tribunal spécial, chargé de juger les questions contentieuses dérivant des rapports réglés par le droit public.

En ce qui concerne la première thèse elle trouve sa raison dans l'impossibilité de donner au droit à l'indemnité une base juridique reposant sur les règles de la responsabilité en matière civile ; elle la trouve aussi dans la nécessité d'assigner à l'État un rôle conforme non seulement aux préceptes du droit strict, mais aussi à ceux de l'équité chaque fois que l'observation exclusive des premiers placerait l'État dans un désaccord trop flagrant avec l'idée de justice.

(1) Je fais remarquer qu'en Autriche ce n'est pas la Cour de cassation qui statue sur l'admissibilité de la demande en révision, mais le juge qui a rendu en première instance la sentence sujette à annulation. C'est toujours ce juge qui statue en premier ressort : la Cour d'appel (ou le tribunal, s'il s'agit de contravention) ne statue sur la question qu'au cas de recours. — Ce n'est que le droit d'ordonner une révision extraordinaire (§ 362) indépendante de toute requête des parties qui est réservé exclusivement à la Cour de cassation.

Tous les arguments dont on s'est servi en faveur d'un droit à l'indemnité, tel qu'il est admis par le Code civil, reposent sur des raisonnements spécieux. Quatre considérations surtout ont été invoquées :

a) Il est inexact que la règle « *qui jure suo utitur neminem lædit* » ne souffre aucune exception. Il existe plus d'un cas où l'action en dommages-intérêts est accordée aux parties lésées contre l'État ou contre la commune, alors même que le fait donnant naissance à cette action n'implique aucune faute. Exemples : la responsabilité civile de l'État vis-à-vis des personnes expropriées pour des raisons d'utilité publique, et celle de la commune à l'égard des propriétaires dont les maisons ont dû être démolies afin d'arrêter les progrès d'un incendie, ou dont les bestiaux suspects de maladie contagieuse ont dû être abattus.

Il est évident qu'il y a ici confusion de la part des partisans du droit à l'indemnité. De quoi, en effet, s'agit-il, dans tous les cas que nous venons de citer ? Est-ce d'une action ayant pour cause un dommage essuyé par la personne qui l'exerce ? Pas du tout, l'action dérive ici d'un profit, que l'État ou la commune s'est procuré aux frais de la personne qui l'intente. Il y a ici une partie qui est devenue *damno alterius locupletior*, quoi donc de plus naturel que son obligation de réparer le dommage qui l'a rendue plus riche. Rien de pareil à l'égard des victimes d'erreurs judiciaires. Les deux parties ont essuyé ici des pertes, tant l'État, à qui un malencontreux concours de circonstances a fait faire mauvaise œuvre de justice, que la personne qui a été la victime innocente d'une détention préventive ou d'une condamnation.

b) Il y a une règle, universellement reconnue en droit, qui déclare « *casum sentit dominus* ». D'après elle, dès qu'un dommage causé à une chose résulte d'un cas fortuit, c'est au propriétaire seul qu'incombe la responsabilité. Les partisans du droit à l'indemnité en tirent cette conclusion, que l'État, étant maître, en ce qui concerne l'œuvre de justice, doit aussi être le seul à subir le dommage qu'elle peut occasionner par cas fortuit.

Ce raisonnement manque de logique. La règle invoquée a pour unique but de ne rendre personne responsable d'un dommage causé à quelqu'un par cas fortuit. Appliquée au sujet qui nous occupe, elle ne mène qu'à deux conséquences, qui sont loin de pouvoir servir de base au droit à l'indemnité : la libération des magistrats de toute responsabilité vis-à-vis de l'État et la libération de ce dernier de toute responsabilité vis-à-vis des victimes d'erreurs judiciaires.

Là, c'est l'État seul qui doit subir le coup porté au prestige de son œuvre de justice ; ici, c'est la personne lésée seule qui doit souffrir du dommage, dont un cas fortuit a été la cause.

c) Il est des cas où, en vertu de dispositions spéciales de la loi, une personne devient responsable non de son propre fait, mais de celui d'autrui. Exemples : la responsabilité de la commune relativement aux délits commis de vive force sur son territoire par des attroupements ou rassemblements, soit contre les personnes, soit contre les propriétés ; celle de l'administration des chemins de fer ou de certaines fabriques relativement aux accidents dont sont victimes les voyageurs ou les ouvriers ; celle des aubergistes et hôteliers relativement aux actes illicites et préjudiciables commis par les personnes appartenant au service de la maison au détriment des voyageurs.

C'est sur la même base que les partisans du droit à l'indemnité voudraient édifier ce dernier. Rien cependant de moins justifié qu'une telle prétention. Dans tous ces cas, la responsabilité par rapport au fait d'autrui a pour cause une faute réelle ou présumée de la part de celui contre qui l'action civile est accordée. Cette faute consiste soit à n'avoir pas mis assez de soin dans le choix des personnes auxquelles a été confiée la charge qui leur a donné l'occasion de commettre un acte illicite et préjudiciable, soit à n'avoir pas exercé sur certaines personnes une surveillance suffisante pour les empêcher de commettre de tels actes.

Mais, dira-t-on, n'y aurait-il pas moyen de présumer avec autant de raison une faute de la part de l'État relativement aux victimes d'erreurs judiciaires ? Il est aisé de répondre que les cas où la loi juge nécessaire de baser la responsabilité sur une faute aussi minime et le plus souvent présumée, ont un caractère tout à fait exceptionnel et ne se laisse justifier que par les gros bénéfices que tire quelqu'un de l'entreprise à l'occasion de laquelle il devient responsable même du fait d'autrui. Telle est, sans contredit, la situation de l'administration des chemins de fer ou de certaines fabriques et celle des aubergistes et hôteliers. L'État est loin de pouvoir être placé dans une telle situation par rapport à l'œuvre de justice. Cette œuvre, il l'exerce non à son profit, mais uniquement à celui des citoyens, et si, à la suite d'une erreur judiciaire, une personne innocente s'est trouvée frappée de détention préventive ou de condamnation, il ne faut y voir qu'un dommage advenu par cas fortuit et pouvant d'autant moins donner naissance à une action civile, qu'il a été causé pour ainsi dire dans l'intérêt

même de la personne qui l'a subi, vu qu'il a été engendré par l'exercice d'une fonction ayant pour but de protéger l'ordre social contre les attaques des malfaiteurs et de défendre les honnêtes gens contre les criminels.

Mais, objectera-t-on, la commune n'agit donc pas à son profit, mais à celui des personnes qui habitent son territoire, en faisant œuvre de police locale? Et pourtant elle devient responsable des délits mentionnés plus haut. — Cette objection ne saurait nous embarrasser. Il est plus qu'évident que la responsabilité de la commune dérive ici non de l'exercice de l'œuvre de police au profit des personnes qui seraient en droit d'en bénéficier, mais d'un certain manque de diligence dans l'accomplissement de cette œuvre, manque qu'on ne pourrait jamais, comme on est autorisé à le faire par rapport à l'État et aux victimes d'erreurs judiciaires, concilier avec l'intérêt même des personnes auxquelles il a porté préjudice.

(d) La dernière considération dont on a voulu tirer argument en faveur du droit à l'indemnité a pour point de départ les cas où la loi fait allouer aux personnes qui ont été obligées de rendre à l'État quelques services par rapport à l'œuvre de justice certaines taxes à titre d'indemnité. Telle est, par exemple, la situation vis-à-vis des témoins ou des experts. Pourquoi ne pourrait-on pas de la même manière obliger l'État à acquitter les indemnités dues aux victimes d'erreurs judiciaires par suite soit d'une détention préventive, soit d'une condamnation?

La raison en est bien simple. L'État ne bénéficie en rien du dommage causé aux victimes d'erreurs judiciaires et n'a obtenu d'elles aucun service. Ici, comme nous l'avons déjà remarqué à l'occasion du premier argument que nous avons réfuté, il n'y a eu profit pour personne, pas plus pour l'État sous l'autorité duquel une personne innocente a été frappée injustement, que pour les magistrats qui sont tombés dans l'erreur et pour les victimes qui ont eu à en souffrir. Il n'y a eu ici pour tout le monde que préjudice.

Nous voyons qu'aucune des quatre considérations, que nous venons d'examiner ne saurait servir de base au droit à l'indemnité d'après les règles de la responsabilité en matière civile.

La Chambre des seigneurs l'a parfaitement compris et, en conséquence, n'a pas admis qu'une condamnation résultant d'une erreur judiciaire pût donner naissance à une action civile. Elle a été d'avis que, étant données certaines conditions, il faut que

l'État se sente en devoir d'offrir aux personnes condamnées par erreur une réparation pécuniaire, mais qu'il serait tout à fait irrationnel de reconnaître à ces dernières un droit indéniable à l'indemnité.

De là la procédure que la Chambre des seigneurs a adoptée au sujet de l'exercice de la faculté accordée aux personnes injustement condamnées, de demander à l'État une indemnité en raison du dommage qui leur a été causé. La demande d'indemnité doit, il est vrai, être adressée au tribunal qui a rendu en première instance le jugement annulé en voie de révision, mais ce n'est pas à lui que compète la décision en cette matière. Son rôle se borne à faire une instruction préparatoire et, une fois celle-ci close, à en renvoyer les pièces avec compte rendu au Ministre de la justice chargé de statuer sur la demande et de fixer, au cas où en principe il trouverait juste d'y acquiescer, le montant de l'indemnité à accorder.

Cet arrêt n'est pourtant pas définitif, étant susceptible d'un recours porté devant la Cour de l'Empire (*Reichsgericht*), tribunal spécial qui a pour fonction de juger, non seulement les litiges en matière de compétence soit entre les autorités judiciaires et administratives, soit entre les différentes Assemblées représentatives et magistratures exerçant la puissance publique, mais aussi les prétentions de tous ceux qui se croient lésés par l'État à l'occasion d'un acte touchant à la souveraineté (1).

Arrivé au terme de cette étude, il ne nous reste plus qu'à ajouter que la loi du 16 mars 1892 a adopté entièrement l'opinion qu'a émise au sujet de l'indemnité la Chambre des seigneurs et qu'à notre avis elle a donné à cette question la seule solution pouvant s'accorder avec les principes généraux du droit et cet esprit de justice équitable que l'État ne saurait jamais abdiquer sans manquer au rôle élevé qu'il est appelé à remplir dans la société.

Edmond de KRZYMUSKI,
Professeur à l'Université de Cracovie.

(1) Voir les articles 2 et 3 de la loi fondamentale concernant la Cour de l'Empire du 21 décembre 1867 (*Reichsgesetzblatt*. N 143).