

Garanties de la Liberté individuelle

PROPOSITIONS CLÉMENCEAU ET CRUPPI (1)

La proposition de M. Clémenceau et celle de M. Cruppi ont pour objet les garanties de la liberté individuelle. C'est le titre des deux propositions. Le titre de la proposition Cruppi porte en outre : « ... (proposition) sur la responsabilité des magistrats, officiers de police judiciaire, et agents ou dépositaires quelconques de la force publique, en cas d'arrestation, de détention, ou de perquisition illégales ».

Cette question a fait l'objet de discussions approfondies et d'un remarquable rapport à la Société générale des prisons (*Revue*, 1901, p. 185). Plusieurs des garanties préconisées par le rapport sont consacrées dans les deux propositions de loi.

La liberté individuelle est garantie dans les deux propositions par :

1° Une répression efficace du délit de « violation de la liberté individuelle » ;

2° L'abrogation de l'art. 10 C. instr. crim. ;

3° La limitation de la durée légale de la détention préventive ;

4° La mise à la charge de l'État des dommages-intérêts dus aux victimes du délit de violation de liberté individuelle ;

5° L'attribution de compétence, tant pour l'application de la peine que pour les réparations civiles, aux tribunaux judiciaires.

I. — Les deux propositions posent le principe répété par toutes nos constitutions et qui était considéré comme faisant partie des principes fondamentaux du droit public français : *a)* que toute arrestation, ou détention doit s'appuyer, pour être régulière, sur un texte de loi l'autorisant ; *b)* que l'arrestation ou la détention ne peut avoir lieu que dans les conditions et les formes prescrites par la loi.

En outre, elles substituent à la répression incomplète de l'art. 114 C. p. une répression plus efficace.

Aujourd'hui, l'attentat à la liberté individuelle est prévu par l'art.

114 C. p., qui punit de la dégradation civique « un fonctionnaire public, un agent ou préposé du Gouvernement qui aura ordonné ou fait quelque acte arbitraire ou attentatoire soit à la liberté individuelle, etc... ».

M. Clémenceau fait remarquer avec raison que, cet attentat étant un *crime*, il faut que la violation de la liberté ait été commise par l'agent de l'État, sinon avec intention de nuire, du moins avec la connaissance qu'il sortait des limites de ses pouvoirs. En outre, le parquet a seul le droit de poursuite. Enfin, aucune sanction n'est possible contre le fonctionnaire qui, en violant la liberté individuelle, n'a fait qu'obéir à l'ordre de ses supérieurs.

En son article premier, M. Clémenceau définit le « délit de violation de la liberté individuelle ». De même M. Cruppi, en son article 5, qui dit seulement « constituent des délits » sans leur donner une dénomination. C'est : « toute arrestation, toute détention, toute perquisition illégales ». M. Clémenceau définit cette illégalité. En outre, dans l'article 11, il fait un délit de violation de liberté individuelle, de la communication à une personne non qualifiée par la loi, sans autorisation de qui de droit, d'un document provenant d'une perquisition.

L'arrestation, détention ou perquisition qui, tout en étant légale à raison de l'observation des prescriptions matérielles de la loi, est néanmoins arbitraire, faite par malveillance, vengeance personnelle ou alors que le juge savait pertinemment que l'inculpé n'était pas l'auteur de l'acte incriminé, est également punissable : art. 6, prop. Cruppi ; art. 3, prop. Clémenceau qui la qualifie *crime*.

Les pénalités prévues pour le délit de violation de la liberté individuelle sont : texte Cruppi, 3 mois à 5 ans d'emprisonnement et une amende de 50 à 2.000 francs ou de l'une de ces peines seulement ; texte Clémenceau, 3 mois à 3 ans ou une amende de 50 à 5.000 francs. Il punit de la dégradation civique le *crime*, prévu à l'art. 3, de violation de la liberté individuelle.

Il suffit que l'arrestation ait été ordonnée pour que la peine soit encourue.

Les deux propositions admettent l'application de l'art. 463 C. p. au délit de violation de la liberté individuelle.

II. — Les deux propositions abrogent l'art. 10 C. instr. crim. Mais la proposition Cruppi (art. 2) maintient que : « exceptionnellement et en cas d'urgence, le préfet de Police à Paris pourra requérir les officiers de police judiciaire de faire les actes nécessaires à la constatation des crimes ou délits ». Cette restriction est analogue à celle du projet déposé en 1879 par Le Royer (*Cf. infra. : Bibliographie*).

(1) La proposition Clémenceau a été déposée sur le bureau du Sénat le 16 décembre (*supra*, p. 165) ; celle de M. Cruppi a été déposée sur le bureau de la Chambre le 3 février (*supra*, p. 303).

On sait que la préfecture de Police réclame le maintien de l'art. 10. M. Clémenceau (p. 40) réfute les raisons qu'elle donne à l'appui de ce maintien : « Toutes les circonstances où, dit-on, sans le procédé de l'art. 10, la préfecture ne pourrait seconder la justice, apparaissent, dès qu'on les précise, comme constituant des cas de flagrant délit ou des espèces prévues par des dispositions spéciales, dans lesquels par conséquent les détenteurs de la puissance publique n'ont aucun besoin pour agir du support de l'art. 10. »

Les deux propositions règlent les formes suivant lesquelles une arrestation peut être ordonnée ou opérée légalement :

Proposition Cruppi (art. 1^{er}) : « En cas de crime ou de délit flagrant, l'arrestation peut être opérée par tout officier de police judiciaire... Hors le cas de crime ou de délit flagrant, nul ne pourra être arrêté qu'en vertu d'un mandat du juge d'instruction » ;

Même article : « ... en cas de crime ou de délit flagrant, l'individu arrêté devra être immédiatement ou au plus tard dans les 24 heures conduit devant le juge d'instruction qui décidera si l'arrestation doit être maintenue et qui délivrera dans ce cas un mandat de dépôt. »

Ces articles constituent une réglementation très précise du droit de « saisie-arrestation » au cas de flagrance et du droit d'arrestation à fin de détention préventive. Ce sont des officiers de police judiciaire qui ont le droit de procéder aux saisies-arrestations, et seulement en vertu d'un mandat du juge d'instruction s'il n'y a pas flagrance. Au cas de crime ou de délit flagrant, la saisie-arrestation doit être déférée à l'autorité judiciaire dans les 24 heures.

C'est ce dernier point seulement qui est mis en relief par M. Clémenceau (art. 4) : « Toute arrestation maintenue au delà de 24 heures sans mandat de l'autorité judiciaire constituera un délit de violation de liberté individuelle ».

Ces dispositions ont, notamment, pour objet de mettre un terme à la pratique des arrestations administratives faites par des agents de l'ordre administratif, en vertu d'un acte administratif. C'est, on le sait, la pratique habituelle pour les filles publiques (1).

III. — La proposition Cruppi, après avoir fixé (art. 1^{er}) les conditions dans lesquelles une arrestation doit être faite légalement, précise (art. 3) celles auxquelles la détention préventive peut être légalement maintenue.

Premièrement, nul ne pourra être détenu préventivement qu'en vertu d'un mandat de dépôt ou d'arrêt du juge d'instruction.

C'est, en d'autres termes, ce que dit l'art. 4 ci-dessus de la proposition Clémenceau.

La législation actuelle contient des dispositions en vue de prévenir les détentions illégales (art. 609, 93 C. instr. crim., art. 120 C. p.) L'art. 609 C. instr. crim. prévoit le cas de détention sans mandat de dépôt ou d'arrêt, en défendant à tout gardien, à peine d'être poursuivi et puni comme coupable de détention arbitraire, de recevoir ou retenir aucune personne qu'en vertu soit d'un mandat de dépôt, soit d'un mandat d'arrêt.

L'art. 93 considère comme détention arbitraire la prévention au delà de 24 heures, sans être interrogé, d'un inculpé arrêté en vertu d'un mandat d'amener. Il a modifié implicitement l'art. 609 dans la mesure où il autorise à recevoir ces inculpés à la maison de dépôt ou d'arrêt sans mandat préalable de dépôt ou d'arrêt.

L'art. 120 C. p. punit le fait de détention arbitraire de 6 mois à 2 ans d'emprisonnement et d'une amende de 16 à 200 francs.

En second lieu, la proposition Cruppi prescrit : « Tout individu arrêté devra être mis en liberté provisoire s'il justifie d'un domicile, s'il n'a pas été condamné antérieurement à une peine supérieure à une année d'emprisonnement et si le fait qui lui est reproché n'est pas puni d'une peine dont le *minimum* serait une année d'emprisonnement. »

Aux termes de l'art. 113 C. instr. crim., la mise en liberté est de droit, *en matière correctionnelle*, en faveur du prévenu domicilié, quand le *maximum* de la peine prononcée par la loi sera inférieur à deux ans d'emprisonnement. La comparaison des deux textes fait ressortir immédiatement les innovations qu'apporte la proposition Cruppi.

La proposition Clémenceau ne modifie pas la législation actuelle sur les cas de mise en liberté provisoire. Il se refuse à « enlever d'une façon générale à l'instruction la ressource de la détention préventive » en restreignant cette détention aux seuls cas de flagrant délit, d'aveu, ou d'absence de domicile. Il repousse cette suppression de la détention préalable même restreinte à la seule matière correctionnelle, « certains délits n'étant pas moins graves que beaucoup de crimes, et plus d'une poursuite correctionnelle étant encore plus délicate à instruire que nombre d'enquêtes criminelles ».

M. Clémenceau préfère accorder, comme nous le verrons plus loin, à tout inculpé qui aura bénéficié d'un acquittement ou d'un

(1) *Sic* : le projet étudié par notre Société, en son art. 7 (*Revue*, 1904, p. 704).

non-lieu, le dédommagement d'une indemnité proportionnelle à la durée de la détention préventive.

De plus, M. Clémenceau pense donner à l'inculpé une garantie en conférant à la chambre du conseil, et non au juge d'instruction, le droit de décider s'il y a lieu à détention préventive (art. 12). C'est une disposition empruntée à la loi belge du 20 avril 1874.

Les deux propositions limitent la durée de la détention préventive, en vertu du premier mandat, à un mois. Conformément à leur système respectif, M. Cruppi fait renouveler le mandat de dépôt par ordonnance motivée du juge, avec droit d'opposition de l'inculpé devant la chambre des mises en accusation (art. 4); M. Clémenceau fait prolonger la détention par la chambre du conseil (art. 13).

La loi belge de 1874, le projet de réforme du C. instr. crim. discuté par le Sénat en 1882 admettent le principe de cette limitation. La proposition Monis, récemment déposée devant le Sénat (*Revue*, 1904, p. 1241), l'admet pour les délits.

La prolongation de la détention préventive jusqu'au jour du jugement résultera de droit de l'ordonnance de renvoi. (Cruppi, art. 4; Clémenceau, art. 15).

La proposition Clémenceau introduit enfin (art. 14 et 15) diverses modifications secondaires à la procédure actuelle de la mise en liberté provisoire sur la demande de l'inculpé, et, notamment, à la fixation du cautionnement.

IV. — Dans les deux propositions, la responsabilité pénale et civile des agents du Gouvernement est mise en œuvre (1).

En principe, cette responsabilité civile est incontestable, dans l'état actuel de la législation; mais l'exercice de l'action en responsabilité est entravé par des règles exceptionnelles de compétence et de procédure. L'art. 117 C. p. établit expressément la responsabilité civile des fonctionnaires de tout ordre pour faits qui constituent des attentats à la liberté.

Les propositions Cruppi (art. 8) et Clémenceau (art. 24) consacrent cette responsabilité et mettent les dommages-intérêts à la charge de l'État.

La proposition Clémenceau (art. 16, 22, 24) établit à la charge des

(1) Cf. la discussion, à l'Institut, sur le mémoire de M. Morizot-Thibault (*supr.*, p. 304). Elle s'est terminée, le 11 février, après l'audition de MM. de Franqueville, Esmein et G. Picot. Comme M. le conseiller Mourral doit nous fournir une analyse détaillée de cette étude, nous nous bornerons à signaler l'argument d'analogie que M. G. Picot, pour fonder la responsabilité des magistrats, a trouvé dans la loi du 17 avril 1832 sur la contrainte par corps.

fonctionnaires de l'ordre judiciaire la responsabilité de toute faute grossière professionnelle commise dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, un recours en dommages-intérêts pourra être exercé contre le juge « qui, par sa faute grossière, aura nécessité une prolongation de détention ». C'est une innovation. La prise à partie est, actuellement, la seule voie par laquelle la responsabilité du juge puisse être mise en jeu à l'occasion de faits commis dans l'exercice de ses fonctions et elle n'est admissible que « s'il y a dol, fraude, concussion » (art. 505, 1^o, C. pr. civ.). Les dommages-intérêts pour faute grossière professionnelle sont naturellement mis à la charge de l'État (art. 16 et 24), sauf recours de l'État contre le magistrat.

La jurisprudence n'admet pas cette responsabilité de l'État à l'occasion des actes d'autorité des fonctionnaires (Conseil d'État, 19 juin 1900, S., 1900, 31). Même pour les actes de gestion, elle ne rattache pas la responsabilité de l'État à l'art. 1384 C. civ., comme il serait pourtant logique (1) et comme semble le dire la proposition Clémenceau par les expressions : « L'État est civilement responsable », art. 24.

V. — La responsabilité des fonctionnaires, si elle était affirmée, ne pouvait être poursuivie en justice sans une autorisation préalable, aux termes de l'art. 75 de la constitution de l'an VIII.

Après l'abrogation de l'art. 75, la jurisprudence s'est fixée en ce sens que les tribunaux judiciaires ne peuvent connaître de la poursuite, si la responsabilité est engagée par un acte administratif. L'Administration prendra un arrêté de conflit pour dessaisir l'autorité judiciaire, si les tribunaux judiciaires se sont déclarés compétents.

La proposition Clémenceau dit (art. 19) : « En cas de violation de la liberté individuelle, qu'il s'agisse d'une action civile ou criminelle, le conflit d'attribution ne peut être soulevé et les tribunaux judiciaires sont toujours exclusivement compétents ».

La proposition organise ensuite l'action en responsabilité contre un fonctionnaire de l'ordre judiciaire. Cette action en responsabilité peut être intentée, outre le cas de violation de liberté individuelle, non seulement dans tous les cas de prise à partie prévus par l'art. 505 C. pr. civ., mais pour toute faute grossière professionnelle commise par le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions (art. 22).

L'action s'engage par une requête au premier président de la Cour, la partie plaignante se constituant partie civile. Le premier président devra rejeter la requête par ordonnance motivée; la partie plaignante pourra faire opposition devant la chambre des requêtes

(1) Cf. BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 3^e édition, p. 79.

(art. 20, cf. art. 21, 23). Cette procédure est empruntée au remarquable rapport de M. F. Lacoïn (*Revue*, 1901, p. 1176). Elle donne au juge la protection particulière de l'autorisation préalable, que nécessite la nature spéciale de la fonction judiciaire.

La proposition Cruppi (art. 7) organise une procédure analogue. Elle ne dit rien au sujet de l'arrêté de conflit que peut prendre l'Administration en cas de poursuite en responsabilité pour violation de la liberté individuelle par un agent du Gouvernement. Par sa nature même, la procédure de l'art. 7 semble restreinte aux poursuites contre les magistrats de l'ordre judiciaire.

De plus, il ne s'agit que de l'action en responsabilité pour violation de la liberté individuelle.

M. Clémenceau, dans son *Exposé des motifs*, présente comme une innovation considérable l'interdiction d'élever le conflit en cas de violation de la liberté individuelle. Il faut remarquer que, si l'ordonnance de 1828 a interdit de l'élever en matière criminelle, et, si l'art. 114 C. p. range l'attentat à la liberté individuelle parmi les crimes, l'action civile ne tombe pas sous le coup de cette interdiction.

La responsabilité de l'agent ne peut être engagée que par un fait personnel, commis dans l'exercice de ses fonctions; c'est le domaine d'application des art. 114 et 117 C. p. Aujourd'hui, l'arrêté de conflit a pour effet de dessaisir les tribunaux judiciaires et de remettre au Tribunal des conflits le soin de décider s'il y a fait de service ou fait personnel.

M. Garçon (*C. p. annoté*, p. 261, n° 38) soutient néanmoins que le conflit ne peut être élevé en matière d'attentats à la liberté individuelle visés par les articles 114 et 117 C. p., qui attribuent compétence aux tribunaux judiciaires pour les faits commis dans l'exercice même des fonctions. Mais il est possible de les dessaisir de la connaissance d'un fait de service et de respecter néanmoins leur compétence du fait personnel de l'agent, accompli dans l'exercice de ses fonctions. (Cf. Berthélemy, 3^e d., p. 66, note 1). C'est la jurisprudence traditionnelle.

Actuellement cet arrêté de conflit peut être pris pour soustraire l'appréciation de la responsabilité de l'État aux tribunaux judiciaires. Aux termes de la proposition Clémenceau, le conflit ne pourra pas être élevé, lorsque les dommages-intérêts dus par les fonctionnaires seront poursuivis contre l'État.

GARANTIES SPÉCIALES A LA PROPOSITION CLÉMENCEAU.

Au cours de cet exposé, nous avons déjà indiqué que la proposition Clémenceau rend le juge responsable de toute faute grossière professionnelle commise dans l'exercice de ses fonctions (art. 22); qu'elle interdit d'élever le conflit en matière de violation de la liberté individuelle (art. 19); qu'elle généralise la procédure de cette action en responsabilité à tous les cas où la responsabilité du juge est engagée (art. 22).

Nous avons vu également que la communication illégale à des tiers de documents provenant d'une perquisition constitue une violation de la liberté individuelle (art. 11).

I. — La proposition Clémenceau (art. 16) donne à l'inculpé maintenu en état de détention préventive qui bénéficiera d'une ordonnance de non-lieu ou d'un acquittement, droit à une indemnité.

La responsabilité du magistrat n'est pas engagée.

Comme le dit M. Clémenceau (p. 56), ce n'est pas de la poursuite qu'il s'agit d'accorder réparation, mais de « l'atteinte incontestable portée à la liberté par la détention préventive ». (*Revue* 1904, p. 515, 734, 1054.)

La procédure est organisée (art. 17-18). « Le juge qui instruit l'affaire ne peut jamais prendre part à la délibération. » Dans la chambre du Conseil d'aujourd'hui, le juge d'instruction peut siéger, et, alors, lui seul dirige.

Une question se pose à propos de la solution ainsi consacrée : l'État est-il responsable du dommage causé par les actes de puissance publique, lorsqu'ils n'engagent pas la responsabilité de l'agent? L'irresponsabilité de l'État pour ces actes est posée en principe par la jurisprudence actuelle. Mais est-il dans l'esprit de la proposition de maintenir cette règle générale?

II. — M. Clémenceau se préoccupe d'assurer à la loi du 8 décembre 1897 sur les droits de la défense toute son efficacité, et aussi de la compléter.

Aujourd'hui, une pratique abusive s'est introduite : le juge fait procéder par d'autres commissaires aux délégations, de quartier, à l'enquête qu'il lui est interdit de poursuivre personnellement (1). Pour couper court à cette pratique, l'art. 9 prescrit : « Le juge d'instruction ne pourra déléguer pour procéder à ces visites et perquisitions que des magistrats d'un tribunal, à l'exclusion de tous autres

(1) La régularité de ces délégations, quoi qu'affirme M. Prudhomme (*supra*, p. 71), est absolument contestée par d'éminentes autorités, parmi lesquelles nous citerons les professeurs Garçon et A. Le Poittevin. Nous reviendrons d'ailleurs prochainement sur ce point. (*N. de la Réd.*)

officiers de police judiciaire et administrative, sauf lorsqu'il s'agira de la saisie d'un ou de plusieurs objets déterminés, que le mandat de délégation devra alors spécifier expressément. » De cette façon, c'est à l'autorité judiciaire seule qu'il sera rendu compte de ces visites et perquisitions, et non plus à l'autorité administrative.

Il complète la loi de 1897 par l'interdiction de procéder à des visites ou perquisitions hors la présence de l'inculpé et avant son interrogatoire (art. 7). Le projet de réforme du Code d'inst. crim. discuté par le Sénat en 1882 exigeait la présence de l'avocat, chaque fois que le procureur de la République y assisterait.

Lorsque des visites et perquisitions doivent être pratiquées dans un domicile autre que celui de l'inculpé, il ne pourra y être procédé qu'en vertu d'une ordonnance motivée de la chambre du Conseil, et en présence de l'occupant (art. 8).

En ce sens, il y a déjà à la Chambre une proposition Castelnau, déposée en juillet 1904, et qui a bénéficié de l'urgence. (*Revue*, 1903, p. 70.)

L'art. 10 régleme la saisie des lettres et télégrammes. Il décide que toute personne prétendant droit sur l'objet placé sous la main de justice pourra en demander la restitution au juge d'instruction, et, sur son refus, à la chambre du conseil. Elle sera entendue.

Enfin (art. 6) : Il ne sera pas donné communication au juge d'instruction des déclarations ou dépositions recueillies par les officiers de police judiciaire ou administrative. Il n'en sera fait état que par le Parquet et à titre de renseignement.

Ces déclarations ne pourront figurer, à peine de nullité, au dossier du juge d'instruction ou de la juridiction du jugement (§ 1^{er}).

Ce paragraphe 1^{er} n'oblige-t-il pas à mettre à l'instruction toutes les affaires et n'aboutit-il pas à la suppression des citations directes ?

Nous ne voulons pas apprécier ici dans leurs détails ces dispositions. Disons seulement que la loi de 1897 pourrait être utilement réformée sur d'autres points, tels que les informations supplémentaires ordonnées soit par le tribunal, soit par la chambre des mises en accusation et que la jurisprudence ne soumet pas aux prescriptions de la loi de 1897. Ajoutons que certains des articles relatifs aux perquisitions, aux saisies, pourront être utilement complétés (*supr.*, p. 70).

R. LE NORMANT.

Le 21 mars, M. Gustave Rivet, au nom de la Commission d'initiative du Sénat, a déposé un rapport tendant à la prise en considération de la proposition Clémenceau. Nous en extrayons les passages suivants :

« Le souci de tous les philosophes est de rechercher une garantie

protégeant les droits des citoyens et établissant pour les agents du pouvoir la responsabilité de leurs actes.

» Ces grands principes posés par la Révolution ont été, malheureusement, trop facilement oubliés. Soit par instinct despotique, soit pour se protéger et se défendre, presque tous les Gouvernements qui se sont succédé depuis cent ans, ont fait bon marché de la liberté individuelle et, dans des crises de frayeur causées par les résistances ou les attaques de l'opposition, les attentats ou les complots, ont édicté des mesures de circonstance qui trop souvent ont survécu aux dangers qui les avaient provoquées...

» Seul, se souvenant des principes et s'inspirant du projet présenté en 1848 par Crémieux, qui disait : « La République veut que le fonctionnaire ait toujours présente à la pensée cette règle de conduite : » protection aux citoyens, légalité dans l'exercice du pouvoir », le Gouvernement de la Défense nationale, par décret du 19 septembre 1870, abrogeait l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII.

» Depuis, nul n'osa le rétablir; mais, en dépit de cet abrogation et de l'affirmation répétée des principes, les jurisprudences, les mœurs administratives ont perpétué des habitudes déplorables; perquisitions arbitraires, arrestations préventives maintenues au delà de toute raison, dénis de justice inqualifiables, telles sont les pratiques coupables auxquelles s'abandonne encore trop souvent l'Administration, et dont on peut citer de frappants et douloureux exemples.

» C'est contre ces abus que, par la proposition qu'il a déposée, M. Clémenceau s'élève avec vigueur; ce sont ces fautes administratives qu'il veut prévenir, ces attentats à la liberté individuelle qu'il veut empêcher ou punir. Il veut, comme l'Angleterre par l'*habeas corpus*, annihiler toutes les ressources de l'oppression, et établir la responsabilité effective des fonctionnaires, qui seule constitue une garantie sérieuse de la liberté individuelle.

» Sans doute, il faut se garder d'énervier l'action du pouvoir; il ne faut pas compromettre la bonne administration de la justice, il ne faut pas paralyser les efforts que font le juge et la police pour arriver à la découverte et au châtiement des coupables; en un mot, il faut concilier les droits de l'individu avec la sécurité publique et la sûreté de l'État.

» Tel est le problème dont M. Clémenceau recherche la solution. Il veut, certes, que le juge soit protégé pour qu'il puisse remplir utilement sa mission, mais cette protection ne saurait aller jusqu'au déni de justice, et il fait le procès de cet art. 10 du C. d'inst. crim. dont on a pu dire qu'il est l'ancien régime tout pur... »

Le 7 mars, le Sénat a pris cette proposition en considération.