



SÉANCE

DE LA

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DES PRISONS

DU 25 AVRIL 1906

Présidence de M. Albert GIGOT, président.

La séance est ouverte à 4 heures.

Le procès-verbal de la séance du 21 mars est lu par M. TEUTSCH, Secrétaire, et adopté.

Excusés : MM. Bérenger, Chenu, Demy, Et. Flandin, Grosjean, Hayem, Lacoïn, Passez, Ribot, Félix Voisin.

M. LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. — Depuis notre dernière réunion, Messieurs, le Conseil de direction a admis comme membres nouveaux :

MM. Henri Bœuf, avocat à la Cour d'appel ;
Gustave Dehouve, avocat à la Cour d'appel.

Je dois, en outre, Messieurs, vous faire part d'une nouvelle regrettable que le retard apporté à la publication de notre bulletin vous a sans doute déjà fait prévoir. L'imprimerie Chaix vient de m'avertir que par suite de la grève des imprimeurs, elle devait fermer ses ateliers. Cet événement s'est produit au moment où l'on allait commencer le tirage du numéro d'avril dont la composition est entièrement achevée depuis plus de dix jours.

M. LE PRÉSIDENT. — Espérons que cette grève n'interrompra point pendant trop longtemps la publication de la *Revue pénitentiaire*.

L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du rapport de M. Lacoïn, sur la *Procédure à organiser pour rendre efficace la responsabilité des magistrats et fonctionnaires à raison de leurs fautes personnelles*.

M. LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. — M. le Bâtonnier Chenu, dont nous regrettons l'absence, a adressé à M. le Président une lettre dont je vous demande la permission de vous donner lecture. Elle ouvrira admirablement notre discussion.

M. CHENU, *bâtonnier de l'ordre des avocats* (Note lue). — Je regrette vivement de ne pouvoir assister demain à la séance. J'aurais aimé à entendre la conclusion du débat qui s'est engagé sur le rapport de M. Lacoïn.

J'en ai suivi les évolutions avec le plus grand intérêt. Mais il m'a paru que les savantes dissertations de la dernière séance nous avaient quelque peu éloignés du point de vue pratique envisagé par le rapporteur.

Il me semble qu'il avait posé deux questions :

1° Est-il vrai que dans l'état actuel de la législation et de la jurisprudence le magistrat soit irresponsable?

2° Cette irresponsabilité doit-elle être maintenue?

Sur la première question, la réponse est à peu près certaine. Notre régime légal est celui de l'irresponsabilité du magistrat.

Dans le cas très rare où il aura commis un délit, l'art. 479 du Code d'instr. crim. en interdisant à la partie lésée toute réparation, si elle n'obtient pas l'agrément du Procureur général, lui ferme à peu près la porte du prétoire.

Dans le cas où, sans violer ouvertement aucune loi, sans commettre aucun délit caractérisé, le juge d'instruction aura abusé du pouvoir terrifiant qu'il tient de la loi, sa faute, quelque lourde qu'elle soit, demeurera sans sanction. Les conséquences en peuvent être cependant irrémédiables. Atteinte dans son honneur, dans sa liberté, dans ses intérêts matériels, la victime la plus injustement frappée peut ne s'en relever jamais. Aucune action ne lui est ouverte; pas même la procédure-mythe de la prise à partie, puisqu'il n'y a ni dol, ni concussion, ni fraude. Enveloppé du triple airain, le magistrat défie toutes les tentatives de réparation : sa cuirasse est sans défaut.

Dans la séance du 5 avril dernier un député, interpellant M. le Garde des Sceaux, pouvait sans être contredit affirmer à la tribune cet état de désarmement du justiciable.

Il vous a demandé la réparation du préjudice moral et matériel qui lui a été causé. Malheureusement, vous ne pouvez lui en accorder aucune. Les magistrats sont irresponsables; la jurisprudence de la Cour de cassation, nous le savons, est formelle sur ce point, ils ne peuvent pas être rendus responsables des fautes inexcusables, manifestes, qu'ils peuvent commettre dans l'exercice de leurs fonctions.

Les victimes d'abus de cette nature n'ont qu'un recours à leur disposition : c'est celui que j'exerce en ce moment, c'est l'appel au Garde des Sceaux. Tout ce que vous pouvez me donner, Monsieur le Président du Conseil...

M. Julien GOUJON. — Il n'y a qu'à retirer l'instruction à un tel juge...

M. Paul MEUNIER. — ... c'est la promesse d'envoyer à vos magistrats des instructions formelles pour empêcher le retour des abus si regrettables que je viens de vous signaler et qui, hélas! je le crains bien, tendent à se généraliser. (*J. O.* du 5 avril.)

Et M. le Garde des Sceaux promet une circulaire! Il ne pouvait donner plus.

M. Paul JOLLY, *juge d'instruction*. — Nous n'avons d'ailleurs pas reçu cette circulaire.

M. CHENU. — Vient alors la seconde question. Un tel régime doit-il être maintenu?

J'entends bien! Il faut que le magistrat soit protégé. Sinon, hésitant devant les responsabilités qui le menacent, il restera sans résolution et sans force.

L'argument est injurieux pour nos magistrats. Car pour un qui se trouve couvert et ne devrait pas l'être, j'en sais mille qui repoussent cette inutile protection. Celui qui n'est pas par sa conscience et le souci du devoir mis à l'abri des abus et des fautes est indigne de sa fonction : et il est profitable à tous de prendre contre lui des précautions.

J'exprime donc une fois de plus mon respect pour notre magistrature, une des premières du monde, quand je veux éloigner d'elle une protection inique pour le justiciable, outrageante pour le juge.

Qu'arrive-t-il aujourd'hui?

Nous le savons.

Ligoté par la loi, repoussé de l'audience, bâillonné, l'homme injustement atteint se débat contre ses chaînes, veut arracher le bâillon, veut crier et il crie. N'ayant pas à sa disposition la barre, il se dirige vers un bureau de rédaction.

C'est alors la campagne de presse : la pire des discussions, bruyante, scandaleuse, faussée par l'esprit de parti, généralisant le cas isolé et faisant sur toute une compagnie peser le fardeau de la faute d'un seul.

Non : mieux vaudrait la loi. Mieux vaut l'audience.

Voilà les réflexions bien terre à terre que j'aurais fait valoir si j'avais pu assister à la séance et voilà comment j'aurais conclu avec le Rapporteur que le régime actuel est mauvais et qu'il y a quelque chose à faire pour le réformer. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Cette lettre éloquente augmente certainement nos regrets de ne pas entendre M. le Bâtonnier Chenu; mais nous le remercions bien vivement d'avoir bien voulu nous envoyer au moins un résumé de son opinion.

M. LARNAUDE, *professeur à la Faculté de Droit*. — Je m'excuse, Messieurs, de n'avoir pu assister à la dernière séance où s'est continuée la discussion du grave problème que soulève le rapport de M. Lacoïn. Mes regrets sont d'autant plus vifs que l'impossibilité matérielle où s'est trouvé notre Secrétaire général de faire paraître le *Bulletin* n'a pas permis aux absents de lire le compte rendu de ces débats.

Il y a été agité, surtout, à ce que je viens d'apprendre, deux questions que je n'ai pas l'intention d'aborder : la question de la responsabilité des magistrats et celle des poursuites des fonctionnaires en période électorale.

Ce sont là des questions qui, à mon avis, demandent à être envisagées et traitées à part, parce qu'elles mettent en jeu des principes assez particuliers.

En période électorale, je crois que l'on n'arrivera à rien tant qu'on n'aura pas fait une législation spéciale. Il n'y a peut-être aucune loi qui n'ait besoin d'être modifiée dans cette période de lutte, de fièvre, de folie, pourrait-on dire, qui précède une élection. Qu'il s'agisse en particulier de la législation sur la presse ou de la responsabilité des fonctionnaires, le droit commun ne suffit pas, il ne suffira jamais. Il faudrait, non seulement pour la protection des candidats, mais pour assurer la moralité et la sincérité de l'acte le plus important de la vie politique du pays, un ensemble de dispositions adaptées à ces circonstances si exceptionnelles. Mais je n'insiste pas sur ce point. Je laisse aux hommes politiques qui sont en même temps des jurisconsultes, le soin de nous préparer sur ce sujet un petit Code pénal particulier!

Je ne dirai rien non plus de la poursuite des magistrats. Ici encore je crois qu'on fait fausse route si on ne veut pas envisager à part cette situation qui demande une autre réglementation que celle de la poursuite des fonctionnaires d'ordre purement administratif. Ce n'est pas seulement notre législation qui distingue très nettement cette responsabilité de celle des autres agents de l'État. C'est le droit anglais lui-même, ce droit que l'on met toujours en avant, sans toujours le bien connaître, pour critiquer le nôtre, c'est le droit anglais lui-même qui, poussant bien plus loin que nous l'idée qu'un respect profond doit

entourer tout ce qui touche à la justice, proclame l'irresponsabilité absolue des juges, alors qu'il laisse les autres fonctionnaires sous l'empire du droit commun! Et, je le dis bien sincèrement, je regrette profondément pour mon pays qu'une règle semblable ne puisse y exister et y être applaudie par tous! C'est un signe des temps que cette levée de boucliers contre la magistrature! Ce n'est pas l'indice d'une situation parfaitement saine que cette explosion de mécontentement qui pousse les esprits, même les plus modérés, à réclamer ici des mesures qui constituent un acte de défiance véritable.

Mais ce sont là des questions que je veux laisser de côté. C'est seulement des fonctionnaires purement administratifs que je voudrais dire quelques mots.

A l'avant-dernière séance, il me semblait, à entendre notre rapporteur, que nous n'étions pas sous la Troisième République, mais dans les dernières années du Second Empire, lorsque partout dans les journaux, dans les livres, on livrait un si furieux assaut à l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII. C'étaient les Jules Simon, les Laboulaye, les Prévost-Paradol, les Reverchon, les Poitou et d'autres encore, qui menaient ce combat. On croyait l'avoir terminé en 1870 avec le décret du Gouvernement de la Défense nationale du 19 septembre. Et, en effet, cet art. 75 on l'a cru mort pendant quelques années. Mais, comme le phénix, on l'a vu renaître de ses cendres! Et aujourd'hui, le principe de la séparation des pouvoirs se dresse comme un nouvel obstacle qui, au dire de certains, serait plus difficile encore à franchir que celui de l'autorisation!

Qu'y a-t-il de fondé, qu'y a-t-il d'exagéré dans ces doléances ou ces récriminations?

On est tenté pour résoudre cette question d'aller chercher des exemples à l'étranger. Et c'est à quoi n'a pas manqué M. Lacoïn. Il a passé en revue un assez grand nombre de législations étrangères qui toutes donneraient à la question une solution meilleure que la loi française.

Mais qu'il me permette de le lui dire, après mon excellent ami M. Berthélemy, il ne suffit pas de lire les législations étrangères dans leur texte, il faut les voir fonctionner dans la pratique. Nous en avons un exemple frappant dans la question même que nous examinons! Comment croire à la lecture du décret du 19 septembre 1870 qu'il puisse y avoir encore des entraves, des obstacles à la poursuite des fonctionnaires? Quoi de plus trompeur que ce texte qui paraît si net, si compréhensif, si absolu?

Eh bien! je crois que l'on risque fort aussi de se tromper si l'on

veut savoir la portée exacte d'une législation étrangère, spécialement de la législation anglaise, en s'en tenant à un examen superficiel, en n'explorant pas avec le plus grand soin toutes les parties de la législation qui touchent au sujet spécial que l'on envisage. J'ajoute que quelquefois la législation en question, et ceci est vrai plus que de toute autre de la législation anglaise, appartient à un certain type très différent du nôtre, constitue par conséquent comme une espèce naturelle particulière, comme une race, avec laquelle les croisements risquent de produire les plus fâcheux résultats. Il y a des monstres en législation comme en histoire naturelle.

Je voudrais donc essayer de montrer à quel type particulier appartient la législation anglaise, pourquoi il est dangereux ou tout au moins fort difficile de lui emprunter ses solutions, et aussi vous indiquer quelles restrictions y existent à la libre poursuite.

Le droit anglais d'abord, c'est là une idée qui est l'antithèse véritable de notre organisation politique et administrative, ne connaît ni notre principe de la séparation des pouvoirs ni l'existence de tribunaux administratifs, qui en est la conséquence, ni même l'existence d'un droit administratif.

En Angleterre, non seulement les tribunaux ordinaires sont compétents pour juger les questions de responsabilité de l'État et de responsabilité des fonctionnaires, mais ils peuvent adresser des injonctions et des prohibitions aux membres de l'administration. C'est le système des *Writs* qui est l'antithèse véritable de notre séparation des pouvoirs d'après laquelle les tribunaux judiciaires ne peuvent ni interpréter, ni annuler, ni réformer un acte administratif.

Voilà déjà un premier caractère du droit anglais qui devra inspirer quelque réserve à ceux qui seraient tentés de lui emprunter ses solutions sur la poursuite des fonctionnaires en France. Une législation qui ne fait aucune différence entre les actes de l'État et de ses agents et ceux d'un simple particulier, qui les soumet tous à la même règle de droit (*rule of Law*) à la compétence des mêmes tribunaux, qui ne connaît même pas la distinction du droit public et du droit privé, et dont les commentateurs les plus célèbres, tel Blackstone, traitent, dans le même livre consacré aux personnes, du roi, du Parlement, des actes de l'état civil, des relations des parents et des enfants, du mari et de la femme, des maîtres et des domestiques, une telle législation, dis-je, ne peut sans doute pas être d'un grand secours au jurisconsulte français qui aborde notre problème. Il se pose en Angleterre de toute autre manière que chez nous, il se compose d'éléments absolument dissemblables.

Vis-à-vis du public en effet, vis-à-vis des particuliers qu'il lèse par son action, par l'exercice de sa fonction, le fonctionnaire n'a et ne peut avoir aucune protection spéciale.

D'une part la poursuite devant les tribunaux va être libre, sa qualité ne lui conférant aucun privilège, et, d'autre part, aucune fin de non-recevoir ne pourra être opposée par lui du chef de l'acte par lequel ou à l'occasion duquel le dommage a été causé, puisque les tribunaux ont une compétence générale, et que la nature des actes d'où résulte ce dommage est indifférente en ce qui concerne la responsabilité de l'auteur dudit dommage.

Et les Anglais poussent ce système de la responsabilité personnelle si loin qu'ils n'admettent pas qu'un agent subordonné puisse invoquer comme excuse valable qu'il n'a fait qu'obéir à l'ordre de ses supérieurs (1). Cet ordre ne lui confère aucune situation privilégiée, et s'il viole en l'exécutant le droit légal d'un particulier, il est personnellement responsable. Voilà un système qui paraît fortement agencé et d'où l'on voit qu'il est malaisé d'extraire quelque règle pour renforcer la responsabilité dans notre pays des fonctionnaires publics. Nous avons la séparation des pouvoirs, les Anglais l'ignorent. Ils ne connaissent pas non plus les tribunaux administratifs. Et nos théories du fonctionnaire public et de la hiérarchie n'ont rien d'analogue chez eux. Ne risquons-nous pas, en leur empruntant des principes ainsi antithétiques des nôtres, de fausser ces derniers ?

D'ailleurs il ne faut pas croire que les Anglais eux-mêmes, bien que la liberté de poursuite des fonctionnaires soit un des traits distinctifs (2) de leur système politique, n'aient pas été obligés d'apporter certaines atténuations à cette rigueur des principes.

En parlant d'atténuations au système de la liberté des poursuites, je n'entends point viser la responsabilité du roi et celle des ministres mais celle d'un certain nombre de fonctionnaires particulièrement exposés aux poursuites et dont la liste est assez longue.

Quant à la poursuite du roi, il ne saurait en être question, le droit anglais ayant conservé intacte la vieille règle de l'irresponsabilité du monarque, précisée dans cette formule énergique et concise : « *The King can do no wrong*... le roi ne peut mal faire » qui signifie que par

(1) Comparez l'article 114 du Code pénal qui dans le cas d'attentats à la liberté commis ou ordonnés par un fonctionnaire public, un agent ou un préposé du Gouvernement, l'exempte de la peine s'il justifie qu'il a agi par ordre de ses supérieurs, pour des objets du ressort de ceux-ci sur lesquels il leur était dû obéissance hiérarchique.

(2) JENKS, *Essai sur le gouvernement local en Angleterre*, p. 16

aucune procédure légale le roi ne peut être rendu responsable de ses propres actes (1), ce qui fait dire à Dicey : « Si le roi (pour prendre un exemple absurde) brûlait la cervelle au premier ministre, il n'y aurait pas en Angleterre de tribunal compétent pour connaître d'un tel acte » (2). Laissons donc de côté cette responsabilité du chef de l'État pour ses actes personnels qui n'intéresse pas grand monde et qui ne peut guère mettre en danger, dans nos États constitutionnels modernes, les droits des particuliers.

La responsabilité des ministres est-elle plus effective? Sans doute la poursuite est libre en ce qui les concerne, mais jamais un tribunal n'a voulu entrer dans l'examen des actes légalement accomplis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions. Et, dans un procès intenté à lord Palmerston, le lord président commentait cette sage jurisprudence en disant « le fait d'être indéfiniment exposé à une quantité illimitée de procès empêcherait toute personne prudente ou capable d'accepter des fonctions publiques qui l'exposeraient à un tel péril ».

Toutefois les ministres peuvent toujours être attaqués en raison d'actes personnels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Mais la jurisprudence renferme-t-elle bien des applications de ce droit théorique? Évidemment non, et, comme le dit encore M. de Franqueville, si « la justice sait en Angleterre réprimer tout abus de pouvoir, elle sait aussi protéger le ministre contre des attaques passionnées ou téméraires » (3).

Que M. Lacoïn me permette de le lui dire, quand on est dans des régions aussi hautes, il est difficile dans n'importe quel pays, de faire jouer la responsabilité.

Mais laissons de côté le roi et les ministres. Il y a tout au moins les autres fonctionnaires. Sans doute, mais pour un certain nombre d'entre eux, d'abord, il y a des atténuations de responsabilité importantes à connaître, qui diminuent singulièrement la portée du principe de la liberté de la poursuite. Et pour tous, un *act* récent de 1893 vient, sans restreindre la poursuite, l'entourer cependant de précautions et de formalités qui doivent singulièrement en atténuer la fréquence.

Permettez-moi de reprendre ces deux idées.

Je dis d'abord que certains fonctionnaires jouissent d'immunités particulières pour la poursuite. Au premier rang je trouve les *judges de paix*.

(1) DICEY, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, p. 22.

(2) DICEY, *op. cit.*, p. 22.

(3) DE FRANQUEVILLE, *le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. I^{er}, p. 479.

Voici le fonctionnaire qui a pendant longtemps été l'organe le plus important de l'administration locale, fonction qu'il cumulait avec de très nombreuses occupations judiciaires. Bien que sa compétence ait été, en matière administrative, considérablement restreinte par la création des nouveaux conseils locaux électifs en 1888 et 1893, il a encore certaines attributions administratives. En tout cas il est un exemple significatif, dans notre question. Car, investi pendant longtemps d'attributions innombrables, en contact journalier avec les particuliers, il a été longtemps comme notre maire, l'agent le plus exposé aux poursuites plus ou moins vexatoires et passionnées des administrés.

Or de nombreuses lois sont venues le protéger, de très bonne heure, contre cette responsabilité écrasante.

Je ne puis pas les indiquer toutes ici, mais voici les dispositions principales qu'elles renferment. Elles sont la démonstration éloquente de la nécessité de protéger contre le public les membres de l'administration.

Au XVIII^e siècle déjà, un *act* du règne de Georges II, en 1751, établit une prescription très courte, de six mois, pour l'action qu'on voudrait intenter contre eux.

Cette même loi oblige le demandeur à avertir le juge de paix un mois à l'avance, en lui indiquant, d'une manière claire et précise, l'objet, les motifs, les preuves de sa demande.

Elle autorise le juge de paix à offrir à celui qui veut le poursuivre, à l'amiable, une indemnité, et décide que si elle est refusée et que le tribunal la trouve suffisante, non seulement le juge de paix en sera quitte pour la payer, mais qu'il obtiendra le remboursement de toutes les dépenses que lui a occasionnées ce procès.

Une nouvelle loi des plus importantes intervenait en 1848 (1) pour mieux protéger encore les juges de paix contre les actions vexatoires dont ils sont l'objet pour actes accomplis dans l'exécution de leurs attributions.

Elle exige que l'acte attaqué ait été accompli méchamment, sans cause raisonnable ni probable.

N'en résulte-t-il pas la suppression de la responsabilité pour faute, pour erreur, même grossière?

Lorsque les actes attaqués ont été accomplis en dehors de la juridiction du juge de paix ou dans une matière où le juge de paix n'a pas de juridiction, l'action ne peut être intentée avant que ces

(1) 11 et 12, Vict., ch. 44.

actes aient été annulés par la Cour d'appel ou la Cour du banc de la reine.

En aucun cas, une action ne peut être intentée contre un juge de paix pour actes accomplis de bonne foi afin d'assurer l'exécution d'un ordre émané d'autres juges.

La loi excepte aussi de toute poursuite les irrégularités ou erreurs commises par le juge de paix dans tout ce qui touche au recouvrement des taxes des pauvres (*poor rates*).

Dans aucun cas on ne peut le poursuivre non plus pour la manière dont il a fait usage du pouvoir discrétionnaire qui lui a été attribué par la loi.

La loi prévoit que le juge de paix craignant de s'exposer à une responsabilité pour un acte de sa fonction, refuse de l'accomplir. La partie qui réclame cet acte peut s'adresser au Banc de la reine qui peut prescrire au juge de l'accomplir. Mais cet ordre l'affranchit alors de toute responsabilité.

L'action d'ailleurs doit être intentée dans les six mois qui suivent la date de l'acte critiqué, et elle ne peut pas l'être avant qu'il se soit écoulé un mois depuis la notification faite au juge de paix intéressé.

L'*act* de 1848 renferme enfin de minutieuses dispositions, contenues déjà dans des lois précédentes, sur les règles de procédure, les offres d'indemnités, la compétence, etc.

Tout cela nous montre bien que pour cet agent aux fonctions si multiples et si variées, le législateur anglais n'a pas hésité à sacrifier son principe de la libre poursuite, dans l'intérêt même de l'administration et de la justice.

Mais le juge de paix n'est pas le seul à jouir d'une protection particulière.

Le *constable de police* lui-même, ce fonctionnaire modeste, mais exposé plus que tout autre, par son contact incessant et quelquefois un peu rude avec le public, à des actions en responsabilité, jouit aussi de certaines protections.

Lorsqu'il a agi sur le mandat d'un juge de paix, même si ce mandat se trouve être irrégulier, il est protégé contre les conséquences de son acte.

Le constable de police a le droit d'arrêter sur mandat celui qui est suspect d'avoir commis un crime. Il peut se tromper. Mais s'il a agi de bonne foi, il ne peut être passible d'une condamnation à des dommages-intérêts.

Voici maintenant une exception à la responsabilité qui est peut-être la plus grave de toutes, car elle s'applique à des fonctionnaires

relativement nouveaux et à une fonction administrative organisée plutôt d'après les règles du droit administratif français que d'après celles du vieux droit anglais. Il s'agit des *fonctionnaires sanitaires*.

Déjà dans l'*act* de 1848 sur la salubrité publique (*public health act*, 1848), dont le vote fut amené par le choléra de 1847, le législateur avait supprimé, pour les autorités sanitaires, la responsabilité de droit commun qui pèse sur tous les fonctionnaires en général, et les avait, à ce point de vue, assimilés aux juges de paix.

Même protection dans le *public health act* de 1875, qui forme la base du système en vigueur jusqu'en 1894. Et la loi du 5 mars 1894 sur le gouvernement local, qui a remanié cette vaste matière, s'est bien gardée de toucher à cette protection. Or il faut remarquer l'immense étendue des attributions de cette autorité publique; elle est chargée de tout ce qui touche aux routes, aux égouts, aux maladies contagieuses, aux canalisations d'eau, aux habitations ouvrières, aux habitations et aux terrains insalubres, aux maisons où l'on habite en commun, à l'inspection des denrées alimentaires, aux jeux et autres délassements à l'usage du public, à l'octroi de licences aux directeurs de troupes artistiques, aux marchands de gibier, aux courtiers maritimes, aux courtiers d'émigration, aux prêteurs sur gages, à l'exécution des lois sur le pétrole et la protection de l'enfance, à l'octroi de licences aux équarisseurs, etc.

Cette protection, la loi de 1894 l'a maintenue et renforcée, en exemptant les membres des autorités sanitaires et leurs nombreux agents de toute responsabilité personnelle pour tous actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions et *avec l'approbation de leurs chefs*.

N'est-ce pas là une irresponsabilité aussi grande que celle de nos fonctionnaires?

N'y voit-on pas même s'introduire le principe que l'ordre du supérieur couvre l'inférieur, comme dans notre législation administrative?

Enfin n'oublions pas non plus que toute poursuite contre une autorité sanitaire, ses membres ou ses agents, doit être entamée dans les six mois de l'accomplissement de l'acte ou du défaut d'acte incriminé, et qu'une provision doit être versée pour garantir le paiement des amendes (1).

Voilà des particularités bien dignes d'être signalées pour un certain nombre d'autorités ou fonctionnaires qui comptent certainement parmi ceux dont les attributions sont les plus vastes et les plus sus-

(1) JENKS, *le Gouvernement local en Angleterre*, p. 162.

ceptibles de causer un dommage à autrui ; la législation sanitaire, en particulier, confère des pouvoirs qui vont bien au delà de ceux que reconnaît la législation française.

Mais ce n'est pas tout, et dans une loi récente, que j'ai déjà signalée, le législateur anglais a établi des dispositions générales pour protéger contre les poursuites téméraires et vexatoires toutes les autorités publiques sans distinction. Quelle meilleure preuve que le principe de la libre poursuite n'est en quelque sorte qu'une façade, et que la législation anglaise s'est vue, comme toutes les législations, obligée de protéger ses fonctionnaires contre des poursuites qui, si elles étaient absolument libres, rendraient impossible toute administration ?

Le *public authorities protection Act* de 1893 (1) s'est proposé, en effet, de généraliser et d'améliorer les dispositions des lois antérieures relatives à la protection de certaines autorités publiques en même temps que de les étendre à toutes, même à celles qui n'en avaient encore aucune.

Cette loi a unifié les dispositions multiples contenues dans 120 lois environ, disent les auteurs anglais, dont quelques-unes très anciennes.

Désormais toute action, toute accusation, toute procédure contre une personne quelconque pour actes accomplis en conséquence ou en exécution d'un *act* du Parlement ou d'une obligation publique établie par le *Common Law* ou par des règlements administratifs, aussi bien que pour le manque d'exécution d'un *act* du Parlement ou d'une obligation publique, est soumise aux règles suivantes.

L'action, l'accusation, la procédure doivent être intentées dans les six mois de l'acte ou de l'omission dont on se plaint.

Avant que l'action soit intentée, le fonctionnaire peut offrir une somme à titre d'indemnité. Si, nonobstant cette offre, l'action est intentée quand même et que le demandeur n'obtienne pas cependant une somme supérieure à celle qui lui a été offerte, il ne pourra pas obtenir le remboursement des frais du procès qu'il a exposés depuis que l'offre lui a été faite, et il devra rembourser au fonctionnaire les dépenses qu'il a faites lui-même.

Mais, me dira-t-on, tout au moins pour les fonctionnaires qui ne jouissent que de la protection de l'*act* de 1893, la poursuite est encore libre en principe et la responsabilité entière. Sans doute, mais n'oubliez pas ce que vous disait mon collègue Berthélemy dans l'avant-

(1) 56 et 57. Vict., chap. 61.

dernière séance, n'oubliez pas les frais énormes du procès en Angleterre.

Et permettez-moi, d'un autre côté, de vous signaler ce que dit dans un article récent un professeur anglais de Melbourne, Mr. Harrison Moore (1). Sans doute, la responsabilité existe, dit-il, mais le plus souvent le fonctionnaire est un homme sans surface, sans solvabilité suffisante, « il ne vaut pas le coup de feu », ajoute Mr. Harrison Moore.

Et remarquez que cette difficulté de poursuivre l'agent, ou tout au moins de mettre en jeu une responsabilité efficace n'a pas comme contre-partie la responsabilité de l'État. Comme le reconnaît M. Lacoïn dans son rapport, l'État est irresponsable en Angleterre.

Ici encore vous me permettez d'entrer dans quelques détails au sujet de cette nouvelle particularité du droit anglais, l'irresponsabilité de l'État, car elle se relie à notre sujet de la manière la plus intime, et je considérerais comme d'une mauvaise méthode de vouloir traiter de l'une sans toucher à l'autre.

A quoi donc se réduit cette responsabilité de l'État en Angleterre ? En quoi consiste-t-elle exactement ?

L'État, ou plutôt la couronne qui le personnifie, est irresponsable en Angleterre parce que le roi ne peut mal faire. Aucune action ne peut donc être intentée contre la couronne, ni contre le roi, ni contre les *servants of Crown* agissant directement en son nom.

Cependant les Anglais ont tourné cette prohibition. Et la vérité c'est qu'on peut plaider contre la couronne en Angleterre à l'aide d'une procédure particulière appelée la Pétition de droit (*petition of right*).

Au fond c'est quelque chose d'analogue à notre ancienne autorisation de poursuivre.

Et il est assez piquant de rencontrer en Angleterre, dans la poursuite de l'État, le même principe que nous avons pratiqué pendant si longtemps dans la poursuite des fonctionnaires.

Voici comment va fonctionner cette procédure. Lorsqu'une personne veut faire valoir un droit contre la Couronne, droit fondé sur le *Common Law* ou sur équité, comment doit-elle donc s'y prendre ? Elle doit adresser au Souverain un mémoire, c'est la pétition de droit. Le mémoire est remis au Secrétaire d'État à l'Intérieur (*home secretary*). Par ce mémoire le plaignant sollicite une ordonnance de soit fait droit (*let right be done*).

(1) HARRISON MOORE. *La responsabilité légale du Pouvoir exécutif*, dans le *Journal of the Society comparative legislation*, année 1904 (Traduction Müller, Conférence de droit public de M. Larnaude).

La pétition est examinée par l'attorney général, qui est le représentant officiel du Gouvernement dans toutes les affaires où les intérêts de l'État sont en jeu.

Si l'examen de l'attorney est défavorable, tout est terminé. Le plaignant ne peut poursuivre. Et il n'y a aucun recours possible même contre le ministre à raison de l'avis qu'il donne. Le Parlement seul pourrait critiquer la décision du jurisconsulte de la Couronne.

Si l'examen de la pétition de droit est au contraire favorable, le roi rend une ordonnance prescrivant que la pétition soit revêtue du *fiat*, du *let right be done*, de la mention « que droit se fasse » ou « que soit fait droit ». L'ordonnance est dite de « soit fait droit ».

Le tribunal peut alors être saisi et le procès suit son cours ordinaire, entre le souverain et le sujet, comme entre sujets.

Il n'est donc pas tout à fait exact de dire que l'État est irresponsable en Angleterre. En fait il se soumet bien souvent à la poursuite, mais il faut qu'il y consente.

Seulement dans quels cas l'État sera-t-il condamné? Ceci est la question de fond.

D'après un des livres les plus récents et les mieux faits sur le droit constitutionnel anglais, celui d'Anson (1), professeur à Oxford et ancien ministre, les tribunaux ne déclarent la Couronne responsable que dans deux cas, et il se trouve que ces deux cas ne sont pas des cas de responsabilité proprement dite.

« Les seuls cas, dit-il, où la pétition de droit soit permise au sujet sont ceux où des terrains, des bois ou de l'argent appartenant au sujet ont été trouvés en la possession de la Couronne, et le but de la pétition est d'obtenir restitution, ou, si c'est impossible, une indemnité en argent, ou bien encore si la réclamation élevée a pour origine l'exécution d'un contrat, par exemple un contrat relatif à des marchandises à fournir à la Couronne ou au service public. »

Il s'agit dans ces deux cas de questions de *propriété* et de *contrat*. Mais ce ne sont pas là des questions de responsabilité proprement dite, de responsabilité délictuelle.

Il peut arriver bien souvent cependant que ces questions s'élèvent, un acte préjudiciable ne se rattachant pas à un contrat ayant été commis par quelqu'un agissant au nom du Souverain.

Et le même Anson cite en effet le cas *Tobin versus the Queen*, dans lequel le demandeur alléguait que le capitaine d'un vaisseau de Sa Majesté, employé à la répression de la traite des noirs, avait pris et

(1) ANSON, *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, t. II, p. 571 et suiv.

brûlé un schooner à lui appartenant qu'il avait cru à tort engagé dans le commerce des esclaves. Le tribunal, entre autres considérants tendant au rejet de la pétition, déclara que la maxime suivant laquelle le « roi ne peut mal faire » est vraie en ce sens que la Couronne ne saurait être l'objet de poursuites au civil ou au criminel pour un méfait prétendu » (1).

Or nous sommes dans cette hypothèse en présence d'un véritable cas de responsabilité délictuelle et d'un acte de puissance publique, si nous voulons employer la terminologie juridique française, tandis que dans les autres hypothèses, où la jurisprudence anglaise admet la poursuite, nous sommes en présence d'actes de gestion et en dehors du sujet proprement dit de la responsabilité.

Voilà, autant qu'on peut s'en faire une idée d'après des auteurs sans doute récents et excellents, mais, je dois le reconnaître et m'en excuser, sans un recours direct aux sources, c'est-à-dire aux arrêts eux-mêmes, quel est le droit anglais sur notre question.

Et je dis que ce droit ne peut pas nous servir à résoudre la question qui nous préoccupe parce qu'il est sur tous les points l'antithèse du nôtre.

Le droit anglais fait dominer la responsabilité personnelle du fonctionnaire, avec quelles atténuations et quelles restrictions, nous l'avons d'ailleurs vu; le droit français, au contraire, a dans ses traditions de restreindre cette responsabilité.

Le droit anglais ne connaît à peu près pas la responsabilité de l'État, le droit français, au contraire, développe tous les jours davantage cette responsabilité.

C'est là qu'est encore une différence capitale des deux conceptions législatives, l'une faisant dominer la responsabilité de l'agent, l'autre donnant la préférence à la responsabilité de l'État. Nouvelle raison ajoutée à tant d'autres de n'accepter que sous bénéfice d'inventaire la règle de la libre poursuite qui est comme la rançon de l'irresponsabilité de l'État!

Mais je me hâte d'arriver au problème tel qu'il se pose chez nous, après cette excursion un peu longue chez nos voisins et amis d'outre-Manche.

La grosse difficulté du problème, en France, on vous l'a déjà dit, et on ne saurait trop le répéter, c'est qu'il faut empêcher que sous prétexte de demander des dommages-intérêts à un fonctionnaire pour un acte prétendument illégal émané de lui, on puisse troubler

(1) ANSON, *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, t. II, p. 572.

et intervertir l'ordre des compétences. La libre poursuite aurait pour conséquence fatale le calcul suivant dans bien des circonstances : ce n'est pas tant l'agent qu'on voudrait rendre responsable que l'acte émané de lui qu'on voudrait faire juger par un tribunal judiciaire.

Eh bien ! je déclare qu'il est impossible à un professeur de droit public de souscrire à une pareille prétention. Ceci, c'est le renversement de tout notre droit administratif tel qu'il s'est élaboré et formé, non seulement depuis les lois de la Constituante, mais même depuis l'ancien régime. Chaque pays a ses traditions, son tempérament, qui conditionnent en quelque sorte l'organisation que prend chez lui la vie juridique, la protection des intérêts et des droits.

Pour le droit anglais l'idée traditionnelle essentiellement, farouchement individualiste, c'est que le droit n'existe qu'entre des individus. Et le sentiment de tout Anglais qui croit avoir à se plaindre de quelqu'un, simple particulier ou fonctionnaire, c'est de lui demander des dommages-intérêts. C'est une lutte entre individus avant tout.

Notre droit n'est pas construit de la même manière. Notre administration y a joué et y joue encore un tel rôle que lorsqu'elle a agi, lorsqu'elle a fait un acte, l'individu qui matériellement l'a effectué disparaît. Il n'a été que le représentant, l'instrument en quelque sorte de l'Administration. Et dès lors, dans l'organisation des garanties qu'il faut toujours et partout donner aux individus, on a été obligé de procéder tout autrement.

On a voulu avant tout organiser un recours en quelque sorte abstrait, non pas contre un individu déterminé, non pas même contre l'Administration qu'il a incarnée, mais contre l'acte lui-même qui a lésé l'individu. On ne s'en prend donc pas à des individualités, on attaque les actes de l'Administration, considérés en eux-mêmes, comme se suffisant en quelque sorte.

C'est là la théorie si extraordinaire, si protectrice, du recours pour excès de pouvoir.

Ah ! vous pouvez chercher dans les législations étrangères. Nulle part vous ne trouverez quelque chose d'analogue à cette invention si française du recours pour excès de pouvoir, nulle part excepté peut-être au Mexique. Là, il y a une institution extrêmement curieuse, que je suis en train de faire étudier à ma conférence, l'*Amparo*, et qui offre des points de contact avec notre recours pour excès de pouvoir. Les Mexicains en sont très fiers. Ils proclament bien haut qu'ils sont les seuls à jouir pour leurs droits individuels d'une protection

pareille (1). Je signale le fait à la *Société générale des Prisons* qui pourrait se faire renseigner par ses correspondants. Mais je me restreins à la France dont le droit seul m'est familier, et je dis que la caractéristique de notre système de protection des droits individuels contre l'action administrative, c'est le recours en quelque sorte abstrait contre l'acte dont on a souffert. Système admirable et qu'on peut mettre sur la même ligne que les inventions constitutionnelles les plus célèbres, comme le gouvernement de cabinet où l'exception d'inconstitutionnalité des États-Unis, système qui va se perfectionnant chaque jour, s'affinant de plus en plus, et qui permet d'atteindre les moindres irrégularités, qui permet même de pénétrer jusqu'aux mobiles qui ont déterminé l'administrateur, et auquel de bons juges, des professeurs américains, qui pratiquent eux aussi le système anglais, ont rendu ce témoignage qu'il protégeait bien mieux (2) l'individu que leur système cependant si individualiste !

Et savez-vous pourquoi ce recours s'est développé si prodigieusement au point d'enserrer l'Administration dans un cercle de plus en plus étroit ? Justement parce qu'on en a écarté les deux caractères de l'action ordinaire. Parce qu'on a prescrit au Conseil d'État d'examiner l'acte en lui-même, en dehors de la personne même de qui il émane, parce qu'on lui a dit en outre : ne vous préoccupez pas de la question de dommages-intérêts, ni de dépens, cherchez seulement si l'acte est ou non conforme à la loi, s'il ne dépasse pas les pouvoirs confiés à l'Administration, s'il ne sort pas du but en vue duquel ces pouvoirs lui ont été donnés ! La question de responsabilité, on l'examinera plus tard, dans une instance séparée et propre. Pour le moment ne cherchez pas autre chose que la conformité ou la non-conformité de l'acte avec les textes et l'esprit des pouvoirs confiés aux agents de l'Administration.

Et quand on pense que ce recours est le plus simple de tous, qu'il ne nécessite même pas l'emploi d'un avocat, qu'il ne coûte presque rien, qu'il peut être dirigé contre les actes généraux, aussi bien que contre les actes individuels de l'Administration, que l'intérêt nécessaire pour agir y est apprécié de la manière la plus large et la plus compréhensive, on peut se dire que déjà les droits individuels jouissent, en France, d'une protection énergique.

Ils en ont une autre qui est presque totalement absente en Angle-

(1) EDUARDO RUIZ, *Curso de derecho constitucional*, t. II, p. 205.

(2) GOODNOW, *The Executive and the Courts*, dans *Political Science Quarterly*, 1886, p. 557 et suiv.

terre et qui vient de l'extension de plus en plus grande que prend chez nous la responsabilité de l'État. Cette responsabilité, elle subit à l'heure actuelle, devant le Conseil d'État, une transformation complète. Jusque dans ces dernières années restreinte aux actes de gestion, la jurisprudence du Conseil d'État vient de l'admettre coup sur coup pour les actes de puissance publique dans un certain nombre d'arrêts retentissants (1).

Mais la protection qui manque, dans une certaine mesure, aux droits individuels, je dois le reconnaître, c'est celle qui s'analyse dans la libre poursuite devant les tribunaux judiciaires. C'est ici évidemment que le bât nous blesse. Et on peut bien dire que si la facilité du recours contre l'acte administratif, et la largeur avec laquelle est entendue la responsabilité de l'État sont des caractéristiques du système français, la difficulté de la poursuite personnelle, au civil ou au criminel, de l'agent en est une autre. L'État consent à être déclaré responsable très facilement, il admet les contrôles les plus minutieux et les plus détaillés sur les actes qui émanent de ses agents, mais il n'aime pas qu'on touche à ses fonctionnaires. *Noli tangere christos meos!* comme disait l'Église autrefois, dont le privilège de clergie semble revivre dans la garantie personnelle organisée par la Constitution de l'an VIII, dans son fameux article 75.

Oui, c'est bien là une caractéristique de notre système administratif. Il ne faut pas le nier. Et ce système est bien ancien chez nous, car il était aussi celui de notre Ancien régime. Notre grand de Tocqueville a démontré depuis longtemps que la garantie administrative plus forte et plus étendue encore que dans le droit moderne, puisqu'elle couvrait parfois même les domestiques des intendants, est un legs de l'Ancien régime (2).

Cette institution-là, elle a disparu, je ne la soutiendrai pas. Mais si la *garantie personnelle* n'existe plus, la *garantie réelle* n'a pas disparu, comme le disait le commissaire du Gouvernement David, dans la célèbre affaire jugée par le tribunal des conflits, le 30 juillet 1873.

La différence entre les deux protections est sensible. La garantie personnelle protégeait l'homme contre les animosités ou l'esprit de parti. C'était une simple règle de procédure dont la sanction était

(1) Voir en particulier l'arrêt *Zimmerman*, C. d'État, 27 février 1903, Sirey, 1905, III, 1 et l'arrêt *Grecco*, C. d'État, 10 février 1905, Sirey, 1905, III, 113.

(2) DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien régime et la Révolution*, titre II, ch. IV : que la justice administrative et la garantie des fonctionnaires sont des institutions de l'Ancien régime, p. 99.

abandonnée à l'autorité judiciaire, car son inobservation ne pouvait motiver un arrêté de conflit. Mais le principe de la séparation des pouvoirs par lequel on l'a remplacée protège non pas l'homme, mais l'Administration contre l'ingérence des tribunaux judiciaires auxquels l'Administration ne peut pas abandonner les actes qui, revêtus de son caractère et de son autorité lui appartiennent en propre. Ce n'est plus une simple règle de procédure, c'est une règle de compétence.

On s'est donné beaucoup de peine pour savoir si les auteurs du fameux décret de 1870 avaient entendu faire disparaître l'une et l'autre de ces garanties. Je ne recommencerai pas l'examen de cette question d'intention. Toutefois, on me permettra d'invoquer une considération qui n'a pas encore été mise en avant et qui me paraît décisive.

Les auteurs du décret de 1870 ont tous survécu à leur œuvre, et joué des rôles politiques importants dans les années qui ont suivi; ils ont, pour la plupart, fait partie des assemblées qui se sont formées depuis 1871. Y en a-t-il un seul qui ait protesté contre l'interprétation de leur décret par le tribunal des conflits?

Il en est un, et non des moindres au point de vue de la connaissance des principes du droit administratif, M. Héroid (qui fut secrétaire du Gouvernement de la défense nationale) qui a déposé en 1879 une proposition de loi (1) tendant à améliorer le système inauguré par l'arrêt du tribunal des conflits de 1873.

Demandait-il le retour pur et simple à l'interprétation antérieure à 1873? Nullement, M. Herold, lui qui cependant est appelé par le rapport de la Commission d'initiative parlementaire, « l'inspirateur du décret du 19 septembre 1870 », proposait de renvoyer au Conseil d'État dont la section du contentieux apprécierait le caractère des actes incriminés.

M. Herold, qui avait sans doute été un peu pressé en rédigeant le décret du 19 septembre 1870, le complétait en 1879. Et il le complétait de la seule manière admissible dans une législation qui est tout entière basée sur le principe de la séparation des pouvoirs.

(1) Voici le texte de cette proposition de loi : « L'art. 1^{er} du décret du 19 septembre 1870 est complété comme il suit : Lorsque les tribunaux seront saisis d'actions dirigées contre des fonctionnaires à raison d'actes illégaux accomplis par eux dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, si le caractère administratif de ces actes est allégué, les parties seront renvoyées à se pourvoir, au préalable, devant le Conseil d'État. La section du contentieux de ce Conseil appréciera le caractère de ces actes. Lorsque ces actes auront été reconnus constituer des actes administratifs et auront été déclarés illégaux ou arbitraires, l'action reprendra son cours conformément au droit commun. »

Est-ce que ceci ne permet pas de dire avec une certaine apparence de vérité que lorsqu'on a fait le décret de 1870 on n'a pas entendu faire disparaître tous les obstacles à la poursuite devant les tribunaux judiciaires; mais seulement celui qui résultait de l'autorisation préalable?

Quoi qu'il en soit, je reconnais qu'il y a là une situation bizarre, moins bonne dans un certain sens qu'avant 1870, puisque aujourd'hui, jamais le tribunal judiciaire ne peut apprécier l'acte administratif, tandis qu'avant 1870, il le pouvait tout au moins lorsque l'autorisation avait été accordée.

En tout cas il y a une situation qui, tout au moins, me paraît devoir comporter une amélioration. C'est celle dans laquelle il y a non plus poursuite en dommages-intérêts mais poursuite criminelle.

Accorder la libre poursuite du fonctionnaire en dommages-intérêts c'est trop dangereux; il n'y aurait pour ainsi dire pas de cas où au lieu d'intenter un recours administratif on n'irait pas plutôt devant les tribunaux judiciaires. Il suffit, pour protéger alors le droit individuel, de la théorie du fait personnel, du fait qui peut se détacher de la fonction. Aller au delà serait dangereux. Lorsqu'il y a poursuite criminelle, au contraire, il en est autrement. La poursuite criminelle est plus rare, il est plus difficile d'en réunir les éléments. J'irais donc sans grande hésitation jusque-là, c'est-à-dire jusqu'à la suppression complète du conflit en matière criminelle et correctionnelle. Mon collègue, M. Berthélemy se joindra-t-il à moi? Je veux l'espérer. Nous n'abandonnons pas grand'chose du domaine de la séparation des pouvoirs en lâchant les fonctionnaires, vous excuserez cette expression, dans le cas de poursuite criminelle ou correctionnelle.

Et nous pouvons nous couvrir, en faisant cette proposition, de l'initiative d'un homme qui est une autorité de premier ordre en matière de droit administratif, de l'initiative de M. Batbie, qui en 1879 a proposé au Sénat l'abrogation du conflit en matière criminelle et en matière correctionnelle (1). (*Applaudissements.*)

(1) Voici le texte de la proposition, qui vise d'ailleurs seulement la garantie des droits individuels :

« ARTICLE PREMIER. — Dans les cas prévus par les articles 110, 115, 116, 118, 119, 121, 122 du Code pénal, toute personne contre laquelle aura été commis un attentat à la liberté pourra notifier sa plainte au Procureur général près la Cour d'appel. Le Procureur général sera tenu de faire son rapport à la Chambre des mises en accusation, qui statuera par un arrêt de non-lieu ou par un arrêt de renvoi, suivant les formes et dans les délais prescrits par les articles 217 et suivants du Code d'instruction criminelle.

» ART. 2. — Le conflit ne pourra jamais être élevé, ni en matière criminelle, ni en matière correctionnelle. Le conflit ne pourra pas non plus être élevé sur l'ac-

Je signale cette question aux criminalistes éminents qui font partie de notre Société.

Je crois aussi qu'on pourrait par certaines modifications apportées à la composition du tribunal des conflits donner plus de garanties à l'opinion publique qui, en particulier, ne pourra jamais considérer comme un bon juge un ministre, serait-il ministre de la Justice.

Toutes ces réformes feraient sans doute disparaître un peu du mal que nous reconnaissons tous, elles ne le guériraient pas entièrement car ce qui en décuple et en centuple l'intensité c'est que la politique, la triste, l'odieuse politique intervient ici trop souvent et gâte, flétrit comme partout tout ce qu'elle touche.

N'étaient-ce pas des poursuites de nature politique que celles qui se sont produites à propos de l'exécution des décrets de 1880 contre les préfets? Lorsqu'on les actionnait en dommages-intérêts, lorsqu'on invoquait contre eux les textes du Code pénal relatifs à la violation de domicile, à l'attentat à la liberté individuelle, est-ce que ce n'était pas une poursuite politique visant plus haut que l'on intentait? N'était-ce pas *l'acte* plutôt que la personne du préfet que l'on avait en vue? N'était-ce pas une poursuite de parti plutôt qu'une action judiciaire ayant pour but de protéger les personnes? Je ne parlerai que de ces faits, bien qu'il y en ait de plus récents qui pourraient me servir aussi bien à illustrer ma pensée.

La politique est cause de tout le mal dans un autre sens, à d'autres points de vue.

Trop souvent l'administration oublie qu'elle doit la justice égale à tous, trop souvent elle a deux poids et deux mesures suivant qu'on est bien en cour ou qu'on a encouru la défaveur ou la méfiance de l'homme politique influent du département. Quelquefois aussi le fonctionnaire ignorant ou partial est sacré, tabou en quelque sorte, parce que l'homme politique influent est derrière lui, et qu'on ne veut pas déplaire à ce puissant patron qui, comme le patron du haut moyen âge, fera disparaître l'État si on n'y prend garde!

tion civile principale ou accessoire en dommages-intérêts, lorsque la demande d'indemnité aura pour cause les faits qualifiés crimes ou délits par les articles 114 à 122 et par l'article 184 du Code pénal.

» ART. 3. — L'agent ou fonctionnaire poursuivi pour attentat à la liberté ou pour violation de domicile, ne pourra couvrir sa responsabilité en invoquant les ordres qu'il a reçus; mais le supérieur hiérarchique pourra prendre le fait et cause de l'agent subordonné devant le tribunal saisi de la demande. L'agent, en ce cas, sera exempt de la peine et de l'indemnité. Si le subordonné avait dépassé les ordres du supérieur ils seraient l'un et l'autre passibles des mêmes peines et indemnité. — Sont abrogés le paragraphe 2 de l'article 4 et le paragraphe 2 de l'article 84 du Code pénal.

Mais cette politique qui complique si singulièrement notre problème, est-ce que vous croyez que c'est par des modifications des Codes de procédure civile ou d'instruction criminelle, par des coupes sombres dans la séparation des pouvoirs, que nous la ferons disparaître? Le remède n'est pas là, il est dans la réforme de nos mœurs politiques, il est dans un meilleur recrutement des fonctionnaires et des juges, il est dans le retour très net au principe de l'autorité dégagée de toute influence politique, dans l'affranchissement des fonctionnaires de ces patronages qui sont aussi des tyrannies véritables. Il ne faut pas que les fonctionnaires soient les hommes des députés et des sénateurs, mais les hommes de l'administration. Et le jour où il en sera ainsi, nous n'aurons pas besoin de critiquer notre loi, de tourner des regards attendris vers l'Angleterre, car notre loi en elle-même, prise en soi, est meilleure que la loi anglaise, et protège bien mieux qu'elle en réalité le droit individuel. (*Applaudissements.*)

M. BERTHÉLEMY, *professeur à la Faculté de droit.* — Mon collègue et ami, M. Larnaude, je le vois, est entièrement d'accord avec ce que je vous ai dit. En terminant, il s'est demandé si j'allais jusqu'à admettre que la poursuite criminelle ou correctionnelle contre le fonctionnaire n'aurait pas à s'arrêter devant un arrêté des conflits. Or j'ai moi-même fait cette concession la dernière fois; j'ai reconnu qu'il était très admissible qu'on renonçât à se servir du conflit pour dessaisir le tribunal correctionnel lorsqu'on poursuit correctionnellement. En définitive, quand on demande une répression pénale contre un fonctionnaire, il appartient au juge pénal seul d'examiner si cette répression peut être appliquée. Nous sommes donc d'accord sur tous les points.

M. GARÇON, *professeur à la Faculté de droit.* — Messieurs, j'ai fait connaître depuis longtemps mon opinion sur la question que la Société des Prisons discute aujourd'hui et je n'ai point l'intention de la développer ici longuement; pourtant je ne puis cacher l'étonnement que j'éprouvais tout à l'heure en écoutant mon collègue et ami M. Larnaude nous exposer toutes les garanties de la liberté individuelle dont nous jouissons en France. En vérité nous les connaissons peu; il paraît que nous avons une institution merveilleuse, un instrument de liberté sûr, le recours pour excès de pouvoirs.

M. LARNAUDE. — C'est la vérité.

M. GARÇON. — Oui, je sais que la jurisprudence du Conseil d'État

a évolué depuis un certain temps, elle a construit la théorie du détournement de pouvoirs et, si l'on veut, c'est un progrès. Seulement, et sur ce point nous ne serons jamais du même avis, c'est un tribunal administratif qui prononce sur ces recours et j'ai la conviction très profonde que les garanties du citoyen ne sont pas dans une justice administrative. Eh sans doute! quand il s'agit d'un arrêté pris par quelque maire obscur d'une commune rurale le Conseil d'État annule cet arrêté, mais quand il s'agit d'un acte qui émane du pouvoir central, d'un acte de haute administration où la responsabilité du ministère est en jeu alors, messieurs, je sens encore une invincible méfiance contre les tribunaux administratifs. M. Larnaude disait tout à l'heure que l'opinion que je défends détruit le principe de la séparation des pouvoirs, mais oui peut-être c'est la destruction de ce principe tel qu'il a été compris par la Révolution et Napoléon I^{er}, je vous assure que cela ne m'effraie pas le moins du monde.

M. LARNAUDE. — Ah!

M. GARÇON. — Que voulez-vous, cela vous révolte, cela ne me révolte pas; nous ne sommes pas du même avis, voilà tout. Vous voulez que la séparation des pouvoirs telle qu'elle a été établie après la Révolution contre le pouvoir judiciaire soit une arche sacrée contre laquelle on ne peut porter une main sacrilège. Mon sentiment est autre, et je souhaite qu'on fasse disparaître un principe ainsi compris.

M. LARNAUDE. — C'est insensé.

M. GARÇON. — Et moi je trouve que votre opinion est déraisonnable, vous voyez bien que nous ne pouvons pas nous entendre. (*Rires.*)

Je suis intimement convaincu que si le contentieux de la légalité des actes administratifs était confié au pouvoir judiciaire la liberté serait mieux assurée en France. Vous pensez que ce serait le renversement de tout ordre social. Quand on est si loin les uns des autres, on constate le désaccord et je crois qu'il n'y a plus lieu de continuer la discussion.

Entre ceux qui doutent sur les principes il n'y a pas d'entente possible; mais, laissant ce point de côté, nous serons peut-être plus facilement d'accord sur un autre, et il me semble que nous avons peut-être emporté un premier ouvrage avancé de la citadelle. Les concessions que nous font MM. Larnaude et Berthélemy, et dont je prends acte, me paraissent être une conquête importante; il s'agit, en effet, de savoir ici si décidément les fonctionnaires qui ont commis un fait prévu par la loi pénale, doivent être punis correctionnellement ou criminellement. Eh bien mes collègues déclarent qu'ils admettraient qu'on ne pût pas élever le conflit en matière correctionnelle et criminelle.

M. BERTHÉLEMY. — C'est la loi qui le dit.

M. GARÇON. — Entendons-nous, la loi en effet déclare qu'en matière criminelle on ne peut soulever de conflit; mais vous n'ignorez pas ce que vos justices administratives ont fait de ce texte. Elles ont déclaré que le conflit pouvait être élevé lorsque l'action était intentée par la partie civile.

M. BERTHÉLEMY. — Pas l'action publique.

M. GARÇON. — Ce que je dis est indéniable. Un citoyen ayant déposé une plainte entre les mains d'un juge d'instruction pour un fait qu'il qualifiait crime et qu'il prétendait lui avoir causé un préjudice, le juge d'instruction s'étant déclaré compétent, le préfet a soulevé le conflit, et le tribunal des conflits, juridiction protectrice de la liberté, a dessaisi le juge d'instruction et la justice ordinaire.

M. LARNAUDE. — Nous ne l'approuvons pas.

M. GARÇON. — Mais l'arrêt n'en existe pas moins et je constate, en conséquence, que dans l'état actuel du droit administratif la partie victime d'un crime commis par un fonctionnaire est absolument désarmée.

Oh! je le sais bien! Quand le ministère public intente l'action publique, il n'y a pas de conflit possible; mais vous sentez bien que le ministère public n'intentera pas cette action quand elle déplaira au Gouvernement; s'il s'avisait de le faire, il serait vite révoqué et j'ai le droit d'affirmer qu'aussi longtemps que les juridictions criminelles ne pourront être saisies que par lui d'un crime commis par un fonctionnaire, l'efficacité de la justice répressive ne sera pas assurée en France; je dis que toutes les fois que j'impute à un fonctionnaire un délit ou un crime, je lui reproche un acte personnel qui, d'après la jurisprudence même du tribunal des conflits, relève du contentieux judiciaire. La première réforme à faire serait donc de déclarer formellement dans la loi que le conflit ne pourra jamais être élevé devant une juridiction répressive, qu'elle soit saisie par le ministère public ou par la partie lésée. Quand ce principe sera dans la loi, je me sentirai déjà plus rassuré.

Ce n'est pas tout, quand le citoyen qui demande justice contre un fonctionnaire public, ne se heurte pas à la séparation des pouvoirs, il voit ses droits brisés par une infinité de dispositions de nos lois civiles combinées pour empêcher la plainte d'être entendue. Or c'est ce monument élevé pour la protection des fonctionnaires publics qu'il faut faire disparaître; il est impossible, à mon avis, que la République maintienne longtemps toutes ces dispositions élevées par le despotisme pour la protection de ses fonctionnaires. Qu'un préfet

ait commis un délit électoral, il est impossible en France de le poursuivre.

M. LARNAUDE. — J'ai demandé une législation spéciale.

M. GARÇON. — Qu'un préfet se rende coupable d'arrestation arbitraire, d'attentat à la propriété, il n'y a pas de recours contre lui; qu'un juge ait commis les actes les plus répréhensibles, qu'un commissaire de police ou un garde champêtre ait lésé un particulier par un délit dans l'exercice de ses fonctions, le citoyen lésé est sans droit puisque tous ne peuvent être poursuivis qu'à la requête du procureur général. Voilà ce que je voudrais faire disparaître. Comment? Je l'ai dit autrefois, on ferait à mon avis fausse route si on déclarait que les fonctionnaires publics seront soumis au droit commun; soutenir une pareille théorie, c'est faire avorter une réforme nécessaire. Il faut, je suis le premier à le reconnaître, donner aux fonctionnaires publics des garanties contre les poursuites injustifiées.

On ne doit pas les obliger à comparaître en audience publique, s'il n'y a pas de justes raisons de les soupçonner. Je n'admets pas l'action directe contre eux devant le tribunal correctionnel, mais je voudrais que toute partie lésée eût le droit de s'adresser à un juge d'instruction à désigner, lequel, dans ma pensée, devrait être le juge d'instruction ordinaire sauf lorsqu'il s'agirait d'un magistrat du même tribunal. Le juge ainsi saisi devrait répondre par une ordonnance soumise, sur appel, à la chambre des mises en accusation.

Je ne nie pas qu'il pourrait encore y avoir des poursuites téméraires, mais il ne faut pas oublier non plus que le Code pénal punit la dénonciation calomnieuse, et c'est là une garantie très efficace pour les fonctionnaires, qui, soyez-en sûrs, suffirait pour arrêter les excès de poursuite. Le jour où les citoyens auront les garanties dont je viens de parler, le jour où leur droit ne se brisera plus à la séparation des pouvoirs et où la justice devra leur répondre par des décisions motivées, nous aurons fait un grand progrès dans la voie de la liberté civile.

Voilà ce que je voulais dire : je n'ai pas développé entièrement ma pensée, mais j'espère avoir été compris. Il faut, non point déclarer que les fonctionnaires publics seront soumis au droit commun, mais détruire pour toujours les obstacles accumulés par la législation napoléonienne devant les plaintes les plus légitimes des citoyens offensés. La responsabilité effective des fonctionnaires est la base de toute constitution libérale. (*Applaudissements.*)

M. Georges PICOT. — Je n'aurai que de très courtes observations à vous soumettre et toutes sortes d'excuses à présenter; non seulement je n'ai pu assister à la dernière séance, et j'ai été privé par l'absence de distribution du bulletin du compte rendu qui m'aurait fort intéressé et beaucoup appris, mais j'ai à m'excuser en ce moment de vous détourner de la brillante discussion que vous venez d'entendre et dans laquelle M. Larnaude et son contradicteur vous ont présenté des observations si intéressantes sur la situation des fonctionnaires; je voudrais cependant vous ramener à un point très précis et de premier ordre, à la responsabilité des magistrats.

Ceux qui ont parlé de nos lois et de leur esprit ont compris, et Montesquieu le premier de tous, que jamais, en aucune circonstance, la liberté des citoyens n'était plus en danger que dans les poursuites criminelles. Nous nous trouvons ici en face de poursuites et de chances d'erreurs, chances d'erreurs qui accompagnent tous les actes de l'homme. Ces erreurs peuvent-elles donner lieu à des responsabilités. Je crois que l'affirmative est certaine lorsqu'il y a faute lourde. Que se passe-t-il à l'heure actuelle? On me dit : les responsabilités des magistrats sont très rares, de quoi vous préoccupez-vous? Voyez les recueils des arrêts, les monuments de jurisprudence, vous ne trouverez, depuis cent ans, qu'un nombre infime de responsabilités encourues.

C'est là précisément ma critique. Pourquoi ces responsabilités sont-elles si rares? Parce que le Code penal édicte de telles peines qu'en réalité elles ne sont pas appliquées. Le titre qui protège la liberté individuelle du citoyen contre les fautes et les crimes a prévu la dégradation civique, le bannissement, et a hérissé de difficultés les poursuites en pareille matière. Je suis de ceux qui croient que l'énormité de la peine équivaut à l'impunité. La véritable peine en ces matières, ce sont les dommages-intérêts; ce sont les dommages-intérêts seuls qui atteignent véritablement celui qui a commis une faute de ce genre.

Mettons-nous en face du fait lui-même, et ramenons notre pensée non pas seulement vers une responsabilité générale et en quelque sorte abstraite, mais vers des faits concrets et très précis. C'est un juge d'instruction qui par une négligence, qui est une faute lourde, a oublié un détenu dans la prison. Voilà le fait en face duquel je vous demande de vouloir bien fixer votre pensée, fait qui constitue à n'en pas douter une faute lourde, qui donne lieu à une souffrance dont la victime a bien le droit de se plaindre, qui lui a causé le dommage le plus grand, qui a modifié les conditions d'une poursuite qui aurait

pu, après quinze jours de détention préventive, s'achever dans une condamnation que le tribunal aurait mesurée, et qui, au bout de trois ou quatre mois, aboutit à une mise en liberté sans que le détenu puisse demander une indemnité, sans qu'il puisse agir d'aucune sorte; je demande à ceux qui seraient disposés à croire notre législation satisfaisante, ce que peut faire un homme dans une pareille situation?

La prise à partie, me direz-vous, afin que le juge d'instruction comparaisse devant la Cour d'assises, pour que la dégradation civique ou le bannissement lui soit appliqué. Vous sentez bien que c'est là une impossibilité absolue; ceux d'entre nous qui dans une longue carrière judiciaire ont eu occasion, à leur grande douleur, de voir des faits d'oublis de détenus en prison, n'ont pas trouvé d'autre sanction que de proposer au ministre de la Justice le retrait de l'instruction au juge qui en était chargé. J'ai connu des retraits qui ont été ainsi prononcés, sans bruit, j'en ai conservé le souvenir; j'ai eu la lourde charge de demander au Garde des Sceaux de prendre ces mesures, mais quant à une responsabilité effective qui permettait à la victime de toucher une indemnité quelconque, je vous déclare que je n'en ai pas vu un exemple.

Il m'est donc bien permis, avec les souvenirs personnels que j'invoque, souvenirs dont la douleur et la mémoire ne se sont pas effacées, de vous dire que nos lois sont singulièrement incomplètes. Nous oublions trop que la responsabilité est la condition même de la moralité des lois et que partout où l'irresponsabilité est proclamée il y a un mal social profond dont nous n'observons pas assez les conséquences. Nous ne nous demandons pas si certaines colères qui nous alarment, dont nous ignorons les causes, ne viennent pas souvent de ces irresponsabilités terribles que par négligence, je dirai par faute lourde de la société, nous avons laissé s'incruster dans nos lois. Il y a des heures où il faut absolument que cet examen de conscience soit fait, et je loue la Société générale des Prisons d'avoir mis à son ordre du jour une question qui permet à cet examen de conscience de se faire entre honnêtes gens, entre gens compétents, ayant des souvenirs, ayant assisté à des faits et pouvant les rappeler ici. (*Applaudissements.*)

Je suis convaincu, Messieurs, que nous avons à voir de très haut cette question et, en même temps, à l'examiner de très près.

Cette erreur du juge d'instruction n'est pas la seule. J'ai eu l'honneur d'exercer les pouvoirs du juge d'instruction, je suis à côté d'un de mes anciens collègues qui les exerce le plus honorablement (M. JOLLY),

nous savons tous ce que nous devons à certains juges d'instruction et nous reconnaissons leur conscience, mais nous savons quels pouvoirs énormes la loi leur a donnés, ce sont les pouvoirs les plus considérables qui aient été confiés à aucun fonctionnaire judiciaire dans notre pays. D'autres erreurs peuvent être commises qu'un oubli dans une prison; des pièces peuvent être égarées, un dossier, et avec ce dossier les preuves de l'innocence de l'individu. Il peut y avoir des faits extrêmement graves qui se produisent autour de cette instruction; il peut y avoir des abus de tous les genres. Il y a peu de temps j'entendais parler de lettres écrites par un détenu à son avocat, qui n'étaient jamais parvenues à son défenseur; qu'étaient devenues ces lettres? J'entendais parler de saisies de lettres à la poste dans des conditions véritablement abusives; il s'agissait non seulement de lettres du prévenu, mais encore de lettres de ses parents, de lettres intéressant et compromettant des tiers et ces lettres n'étaient pas rendues! J'entendais parler de secrets de famille qui avaient été ainsi connus du juge d'instruction, secrets qui n'avaient aucun rapport avec l'instruction criminelle elle-même. Eh bien, Messieurs, voyons, vous êtes en face de faits certains et vous ne pouvez pas déclarer l'irresponsabilité de ceux qui les ont commis. Il faut donc que nous arrivions à nous demander quel est le remède. (*Applaudissements.*)

Le remède me paraît être très nettement le droit pour la partie lésée de présenter requête à la Cour; cette requête serait jugée en Chambre du Conseil, avec ministère d'avocat et avec la publicité; arrêt serait rendu qui pourrait être au besoin déféré à la Cour de cassation, et l'autorisation serait donnée à la suite de cette décision de la Chambre du Conseil de poursuivre le magistrat, et de saisir directement un juge d'instruction. Voilà, il me semble, les garanties qui pourraient être données.

La demande en dommages-intérêts pourrait être ainsi formée par la partie civile; et le législateur aurait grand soin de substituer aux peines excessives qui ont été écrites par le Code pénal, des peines plus proportionnées et que les magistrats hésiteraient moins à appliquer.

Il ne faut pas oublier, comme je le disais tout à l'heure, que toute porte fermée est une exaspération répandue dans les cités. Cette exaspération, il faut à tout prix l'éviter; il faut que dans un pays libre, que, sous la République, tous les prétoires soient accessibles, il ne faut pas fermer la porte et laisser les avocats de demain dire ce qu'un grand orateur d'hier disait sous l'Empire : « Donnez-nous des juges; *forum et jus!* » Il ne faut pas nous mettre dans cette situation

incroyable de voir les mauvaises mœurs auxquelles on faisait allusion, se perpétuer dans notre pays. Je crois, comme M. Larnaude, que la plupart de nos maux viennent de ces mauvaises mœurs, mais je ne pense pas que des réformes constitutionnelles arrivent à les changer. Je compte bien autrement sur une bonne législation de détails donnant des droits aux citoyens, leur donnant le droit de poursuivre. Il faut s'assurer que la poursuite est sérieuse, mais, quand elle est sérieuse, il faut ouvrir la porte. Si nous continuons à marcher dans cette voie de l'irresponsabilité, nous ferons absolument fausse route.

Je ne veux pas à la suite de ces observations entrer dans des détails qui m'éloigneraient beaucoup du point de vue plus élevé que je viens d'indiquer, en répondant à M. Larnaude au sujet de ce qu'il nous a dit de la loi anglaise. Si M. Larnaude, qui peut-être a été en Angleterre voir de près le mécanisme des lois...

M. LARNAUDE. — Je n'ai été en Angleterre que pour voir les Anglais, mais pas les lois anglaises.

M. GEORGES PICOT. — Celui qui vous parle a été à plusieurs reprises voir les lois anglaises et suivre des sessions de jurys et de tribunaux de police; eh bien, permettez-moi de vous dire que l'impression que j'en ai rapportée a été différente de celle que, sur des textes, M. Larnaude vient de nous donner. S'il avait assisté en Angleterre aux audiences, il aurait recueilli un fait que je tiens à lui indiquer. C'était devant le tribunal de Bow-Street où siège un juge de police. Les juges de police sont des personnages considérables. Il y a 12 tribunaux de police à Londres, chacun des juges a une situation supérieure comme traitement à celle d'un conseiller à la Cour de cassation; ces magistrats siègent toute la journée, jugeant les flagrants délits et instruisant publiquement les affaires criminelles. Permettez-moi de vous citer un incident dont j'ai été témoin. C'était un policeman qui amenait l'individu qui avait commis un délit sur la voie publique, et, pendant la discussion qui se produisait entre l'individu arrêté, le policeman et les témoins, il se dégagea clairement que le policeman avait rudoyé l'homme qu'il avait arrêté. Alors que se passa-t-il? Le juge condamna à l'amende et à des dommages-intérêts le policeman.

Vous jugez la surprise du Français qui vient assister à cette audience. Où allons-nous! Dans quel pays de désordre pouvons-nous assister à de pareils faits! C'est le renversement de tous les droits, de la séparation des pouvoirs, de la défense du fonctionnaire public!... Alors le juge se tourne vers l'étranger qu'il avait fait asseoir auprès de lui, il voit sa surprise et lui dit : « Si le policeman, à Londres, est respecté

de tous, c'est qu'on sait que le jour où, par exception, il a commis un fait de ce genre, il est châtié comme il le mérite. »

C'est sur cette doctrine que la magistrature a édifié l'autorité du policeman à Londres. La responsabilité, messieurs, — il faut en arriver là et c'est ma conclusion — la responsabilité du fonctionnaire fait son autorité. (*Applaudissements.*)

M. PAUL JOLLY, *juge d'instruction*. — J'hésite un peu à prendre la parole après M. Georges Picot qui, dans un langage si noble et si élevé, vient de vous exposer comment il comprend la responsabilité des magistrats. Comme je partage presque sur tous les points sa manière de voir, je m'expose à répéter assez mal ce qu'il vous a si bien dit. J'étais cependant entré à la séance avec l'intention de vous présenter quelques observations sur la question actuellement en discussion, en envisageant spécialement la situation du juge d'instruction. Il est à prévoir, en effet, que si la responsabilité des magistrats vient à être établie et organisée législativement, c'est lui principalement qui sera visé; c'est lui qui sera l'objet des réclamations, souvent ardentes, des inculpés mécontents. Ces observations vont perdre un peu de leur intérêt à la suite des explications que vous a données, à la dernière séance, notre collègue M. Leloir sur les modifications à apporter à l'art. 479 du Code d'instruction criminelle. Elles vont, d'ailleurs, avoir un caractère un peu rétrospectif, car il faut nous reporter à la discussion qui a eu lieu en 1901 dans notre Société, après un premier rapport de M. Lacoïn. A la suite de cette discussion, qui n'a pas manqué d'une certaine ampleur, la Société des Prisons a, sinon voté, au moins approuvé une série de dispositions, sur lesquelles je reviendrai tout à l'heure, qui prévoient le délit d'arrestation illégale, de détention préventive illégale, de perquisition illégale. Ceci montre bien que le magistrat le plus spécialement visé, celui dont on voudrait établir et sanctionner la responsabilité, est précisément le juge d'instruction, et c'est lui dont je voudrais, en quelques mots, envisager la situation au point de vue de la responsabilité qu'il peut encourir pour des abus de pouvoir, des illégalités ou des fautes professionnelles.

Le juge d'instruction est, depuis quelque temps, l'objet d'attaques violentes et répétées; il n'a pas, surtout en ce moment, ce qu'on est convenu d'appeler une bonne presse. Sans réfléchir à quel point sa mission est difficile, périlleuse et ingrate, on l'attaque de tous les côtés, dans les journaux, au Parlement, et il trouve en général peu de défenseurs. On lui reproche l'étendue de ses pouvoirs, sans vouloir

reconnaître qu'il en a besoin pour protéger la société contre les malfaiteurs. On lui refuse le droit de se tromper; un crime est-il commis, s'il fait une arrestation qui, au bout de quelques jours et après certaines vérifications, ne peut être maintenue, on proteste, on dit: le juge a arrêté un innocent; il a été obligé de le reconnaître, quelle légèreté! S'il n'arrête personne, on dit encore: quelle inertie, quelle incapacité! on n'est plus en sûreté avec un magistrat aussi timide, aussi inactif! Quoi qu'il fasse, le juge d'instruction est dans son tort, et il est le point de mire de toutes les attaques, de toutes les récriminations.

La littérature romanesque et dramatique n'a pas peu contribué à entretenir cet état d'esprit hostile, ce parti-pris de dénigrement: il serait intéressant, à ce point de vue, de faire le relevé de tous les romans, de toutes les œuvres dramatiques où l'un des personnages est un juge d'instruction. Il y aurait là une étude assez curieuse à faire; mais vous avez certainement remarqué qu'au théâtre, que ce soit dans *la Robe rouge* ou dans toute autre pièce, chaque fois qu'un juge d'instruction est mis à la scène, il n'y a pas de milieu, c'est un imbécile ou un malhonnête homme... quelquefois les deux! Il existe cependant des situations intermédiaires, dans lesquelles le juge d'instruction n'est ni un imbécile, ni une canaille, mais il faut croire que ce genre de situation n'intéresse pas le public, car il n'en est jamais question. Les magistrats du siège semblent plus en faveur; quelques-uns ont même obtenu le qualificatif, à moitié enviable, de *bon juge*: vous ne trouverez pas de *bon juge* parmi les juges d'instruction. Je suis le premier à reconnaître que, professionnellement, le juge d'instruction est un être parfaitement désagréable; il gêne tout le monde, il dérange tout le monde, il menace tout le monde! Quand on entre dans son cabinet, on ne sait jamais à quel titre on en sortira; et je sais que pour mon compte personnel, je n'aimerais pas avoir affaire à lui trop souvent. Mais enfin il existe; il faut croire qu'il présente quelque utilité, et s'il en est ainsi, il ne faut pas lui rendre impossible l'exercice de ses fonctions et le jeter en pâture à toutes les récriminations les plus injustifiées et les plus fantaisistes. Aussi, si l'on se décide un jour à établir législativement la responsabilité pénale ou pécuniaire du juge d'instruction, il ne faut pas ouvrir la porte toute grande, il faut prendre certaines précautions pour éviter les abus qui se produiraient infailliblement. Certes, il est bon d'être libéral; mais il serait imprudent, sous prétexte de libéralisme, de sacrifier ou d'affaiblir le principe d'autorité. Si l'on agite continuellement devant les yeux du juge d'instruction l'épouvantail de sa responsabilité et des

conséquences fâcheuses que peut entraîner pour lui chacun de ses actes, on en fera un magistrat hésitant, timoré, qui n'osera plus ordonner ni arrestation, ni perquisition, et les malfaiteurs auront beau jeu.

Je déclare qu'en principe, je ne suis nullement hostile à l'établissement de cette responsabilité, lorsqu'il y a faute professionnelle ou violation de la loi, et qu'un préjudice a été causé par cette faute ou cette illégalité. Mais je ne comprendrais la responsabilité *pénale* que si l'acte dommageable a été illégal, s'il a été commis en violation de la loi. Autrement, si l'acte dont on se plaint n'est pas illégal, il ne peut, à mon avis, constituer un délit; mais il peut, suivant les circonstances, être considéré comme une faute professionnelle, donnant naissance à une action en indemnité, non pas contre le magistrat lui-même, mais contre l'État dont il est mandataire.

Dans l'état actuel de notre législation, il faut reconnaître que l'irresponsabilité des magistrats, et particulièrement celle du juge d'instruction, est complète et absolue, ce qui est peut-être excessif, étant donnée l'étendue de ses pouvoirs. La *prise à partie*, avec les difficultés et les complications de sa procédure, n'offre aucune garantie; c'est un leurre. On peut commencer cette procédure; il est certain d'avance qu'elle n'aboutira pas, et je ne sais pas si on pourrait citer un seul cas où elle ait abouti...

M. GARÇON. — Il y en a quelques exemples dans la très ancienne jurisprudence.

M. PAUL JOLLY. — J'ai été pris à partie une fois, au cours de ma carrière; la procédure commencée n'a pas duré longtemps; elle a été désarçonnée avant même d'avoir franchi le premier obstacle et il n'en a plus été question. Je l'ai presque regretté; je n'aurais pas été fâché, pour mon instruction personnelle, de voir se dérouler jusqu'au bout cette étrange procédure, d'autant que j'étais sans la moindre inquiétude sur le résultat définitif.

Il y a bien la *forfaiture* résultant des art. 114 et suivants du Code pénal; mais là encore le justiciable éprouverait un échec certain, et les peines édictées sont tellement sévères que ces articles sont inapplicables et inappliqués; ce sont de simples numéros dans notre Code... et c'est tout. Comme l'a si bien dit tout à l'heure M. Georges Picot, l'exagération de la peine équivaut souvent à l'impunité. Il ne reste donc que *l'action disciplinaire*, ce qui est insuffisant puisqu'elle n'est pas à la disposition des justiciables. Ils ne peuvent que porter plainte au ministre de la Justice, et cette plainte sera ou ne sera pas suivie d'effet: ils sont donc désarmés.

Le problème à résoudre consiste à concilier deux intérêts qui ne paraissent pas inconciliables. Il s'agit de protéger les justiciables contre des abus d'autorité, et aussi de protéger le juge contre des réclamations injustifiées.

Comment donc établir cette responsabilité? Dans quels cas le juge d'instruction pourrait-il être déclaré responsable, soit pécuniairement, soit pénalement? Quels sont les moyens d'action qui pourraient être mis à la disposition des justiciables lésés?

Ils convient dès lors d'examiner le *fond* même de la question, c'est-à-dire de déterminer les cas de responsabilité, et aussi la *forme*; c'est-à-dire la procédure à suivre pour donner à cette responsabilité les sanctions qu'elle comporte. La discussion de 1901 a résolu ces diverses questions d'une façon assez heureuse; elle a abouti, comme conclusion, à la rédaction d'un certain nombre de dispositions dont vous trouverez le texte dans notre bulletin (*Rev. pén.*, 1901, p. 1192).

Je crois qu'il faut écarter en principe le cas *d'erreur*. A moins de proclamer l'infailibilité de la justice, on doit reconnaître au juge d'instruction le droit de se tromper. Il ne peut agir à coup sûr, et s'il encourait, lorsqu'il s'est trompé dans une instruction, une responsabilité quelconque, on provoquerait chez lui une timidité qui pourrait aller jusqu'à l'inaction, et sa fonction n'aurait plus de raison d'être. Sans doute il est à désirer qu'il ne se trompe pas trop souvent, car il ferait preuve d'une telle incapacité que la question prendrait un tout autre caractère. Mais enfin si on n'a pas autre chose à lui reprocher que de s'être trompé, on ne saurait le rendre responsable... à moins que l'erreur, soit en fait, soit en droit, ne soit tellement grossière qu'elle dégénère en faute professionnelle. Un juge d'instruction, par exemple, qui placerait sous mandat de dépôt et soumettrait à la détention préventive un inculpé passible d'une simple amende, ne pourrait être admis à prétendre qu'il n'a commis qu'une erreur; il y aurait, de sa part, une faute grossière et une violation de la loi.

Il peut y avoir faute professionnelle sans illégalité, par exemple, négligence, prolongation inutile et vexatoire de la détention préventive, refus injustifié de faire droit à certaines demandes de l'inculpé en vue de sa justification. Un inculpé peut demander à son juge de procéder à certaines recherches, de recueillir certains témoignages qui le justifieraient; le juge ne le fait pas, et cela sans motif plausible, il y a faute professionnelle. Ou bien encore, le juge égare une pièce importante du dossier, une quittance libératoire. Dans toutes ces hypothèses, la responsabilité du juge d'instruction peut se trouver

engagée, mais seulement responsabilité pécuniaire, et nous avons admis en 1901 que les dommages-intérêts seraient toujours mis à la charge de l'État, sauf son recours contre le magistrat fautif, si l'État juge à propos de l'exercer.

Il reste donc les actes faits par le juge d'instruction en violation de la loi et qui peuvent engager, non seulement sa responsabilité pécuniaire, mais sa responsabilité pénale, puisqu'en pareil cas, il aurait commis un *délit*. Dans la discussion de 1901 nous avons qualifié ce délit : arrestation illégale, détention préventive illégale, perquisition illégale, ordonnées par le juge hors des cas prévus par la loi et sans les formes qu'elle prescrit. C'est ce qu'on appelle, dans le langage courant, les actes arbitraires du juge d'instruction; mais au mot *arbitraire*, nous avons substitué le mot *illégal*, qui se comprend mieux. L'expression *arbitraire* ne veut rien dire : tous les actes du juge d'instruction sont arbitraires, puisqu'il peut les faire ou s'en abstenir, et cela en vertu de son pouvoir d'appréciation; ils sont pour lui une faculté et non une obligation. On sait au contraire ce qui est légal et ce qui ne l'est pas, et nous avons admis que tout acte illégal était un acte délictueux.

Maintenant, quelle procédure convient-il d'adopter pour permettre aux justiciables d'exercer leur action contre le magistrat dont ils ont à se plaindre? Disons tout de suite qu'il faut écarter résolument la procédure de la *citation directe*, car elle livrerait le juge d'instruction à tous les caprices, à toutes les fantaisies des inculpés mécontents. Il n'y a pas une seule affaire où le juge ne courrait le risque d'être traduit en police correctionnelle, ne fût-ce qu'à titre de représailles. Je crois d'ailleurs que nous sommes tous d'accord sur ce point... cependant je me demande, peut-être à tort, si M. Morizot-Thibault n'est pas partisan de la citation directe. Comme il est présent à la séance, il voudra bien me rectifier si je me trompe.

Si nous écartons la citation directe, il faut admettre une procédure préliminaire avant que l'action puisse être intentée, et ce préliminaire, c'est l'autorisation du premier président de la Cour d'appel. Vous avez décidé que la partie lésée adresserait une requête à ce haut magistrat, lequel ou rejeterait la requête, ou l'admettrait en renvoyant le magistrat devant la première chambre de la Cour. La partie civile aurait le droit de déférer à la Cour de cassation l'ordonnance du premier président qui rejeterait sa requête.

Cette requête ressemble singulièrement à la plainte directe de l'article 63; aussi conviendrait-il, à mon avis, de décider que, conformément à l'article 70, elle serait communiquée au parquet pour provo-

querses réquisitions. Cette communication présenterait l'avantage de permettre au procureur général, avant de prendre ses réquisitions, de faire procéder à une enquête officieuse sur les circonstances dans lesquelles s'est produit le fait incriminé. De cette manière, le parquet pourrait requérir et le premier président statuer en parfaite connaissance de cause. Nous aurions ainsi le même mécanisme que celui qui existe dans les articles 63 et 70 du C. d'instr. crim.

Telle est la procédure qui a été adoptée par vous en 1901; elle me semble très acceptable, et néanmoins j'ai quelques réserves à faire. Je remarque, en effet, que dans cette procédure, soit qu'il s'agisse d'un magistrat, soit qu'il s'agisse d'un officier de police judiciaire ou même d'un simple agent de la force publique, il faut toujours présenter requête au premier président, et c'est toujours la première chambre de la Cour qui est saisie. Je comprends ce privilège de juridiction s'il s'agit d'un magistrat : mais est-il bien nécessaire si ce n'est pas un magistrat qui est en cause?

J'avais, en 1901, rédigé et proposé un autre texte; il n'a été adopté qu'en partie et avec quelques modifications. Ce que je vais dire n'est peut-être pas très modeste, mais je crois que je préfère mon texte à celui qui a été accepté définitivement. En effet, je faisais précisément la distinction dont je viens de vous parler : je distinguais le cas où il s'agit d'un magistrat et celui où il s'agit d'un officier de police judiciaire ou d'un simple agent de la force publique, et j'avais formulé cette distinction en ces termes :

ARTICLE PREMIER. — *Si le délit a été commis soit par un agent de la force publique, soit par un officier de police judiciaire autre qu'un magistrat, le tribunal correctionnel sera compétent, dans les formes ordinaires, pour statuer sur la prévention et les dommages-intérêts.*

C'est le régime du droit commun.

ART. 2. — *Lorsque le délit aura été commis par un magistrat de l'ordre judiciaire, la partie lésée pourra porter plainte directement entre les mains du premier président de la Cour d'appel, en se constituant partie civile dans les termes de l'art. 63.*

Ici, comme il s'agit d'un magistrat de l'ordre judiciaire, il faut admettre le privilège de juridiction et l'autorisation préalable du premier président. C'est une mesure de protection qui me paraît indispensable si on veut établir la responsabilité du juge d'instruction pour ses fautes professionnelles ou ses actes illégaux. (*Applaudissements.*)

M. MORIZOT-THIBAUT, *Substitut du procureur de la République*. — Je reconnais, avec mon honorable collègue et ami M. Jolly, qu'il importe d'accorder une sure protection au magistrat, pour qu'il ne puisse pas être témérairement inquiété par les particuliers; mais cette protection, quelle sera-t-elle? C'est un côté de la procédure de la prise à partie, dont il faut vous dire quelques mots pour répondre à l'interpellation que m'adressait tout à l'heure M. Jolly.

Aujourd'hui, lorsque la prise à partie est exercée par un particulier contre un magistrat, ce magistrat est conduit devant un tribunal très élevé: c'est la Cour d'appel, quand on poursuit un magistrat de première instance; lorsqu'on poursuit un conseiller à la Cour d'appel, c'est la Cour de cassation. C'est une chose excellente et pour le particulier et pour le magistrat poursuivi, parce que cette juridiction très élevée aura l'indépendance nécessaire non seulement pour appliquer sa sentence au magistrat, mais encore pour le défendre contre toutes les passions qui pourraient se produire au dehors.

Mais, aujourd'hui, il est une formalité qu'on exige encore, c'est que le particulier obtienne, pour poursuivre le magistrat, la permission préalable de le faire. Cette autorisation, faut-il la maintenir?

L'autorisation préalable est un système français qui a été vu avec un certain étonnement au dehors et n'a pas trouvé faveur auprès des législations étrangères. Il n'a été admis, que je sache, par aucune législation démocratique. Vous en comprenez la raison: lorsque je veux poursuivre mon adversaire, je m'adresse aux juges; j'ai en eux la plus grande confiance; si j'ai tort, ils le diront, si j'ai raison, ils me donneront raison. Si je rencontre sur ma voie un obstacle quelconque, c'est une entrave à l'exercice de mon droit. Que s'il vient du corps même des magistrats, il peut donner lieu à la suspicion, ce qui sera un double mal, le refus d'autorisation pouvant quelquefois prendre l'apparence du déni de justice.

Messieurs, je sais très bien qu'en proposant de supprimer l'autorisation préalable je soulèverai de vives protestations. Un de mes excellents collègues n'a-t-il pas dit que, si on la supprimait, les magistrats devraient faire deux parts de leur temps, l'une qu'ils consacraient à leurs fonctions, l'autre qu'ils passeraient à se défendre? Il y a là évidemment une exagération. Cela me rappelle un mot de mon éminent maître Laboulaye qui disait: « J'ai la plus grande confiance en nos jurisconsultes lorsqu'il s'agit de l'application de la loi, mais je les redoute lorsqu'il s'agit de réformer la législation. » Nos jurisconsultes sont peut-être un peu trop, en effet, les fils de nos anciens juristes. Ils ont pour la loi présente un amour

d'autant plus grand qu'ils la confondent avec leurs habitudes journalières, et, au moment où se présente une réforme un peu hardie, on les voit trop souvent protester contre elle.

Vous en avez des exemples. Lorsqu'on parlait de supprimer le résumé du président des assises, nos hommes pratiques prétendaient qu'il n'y aurait plus de condamnations prononcées par le jury; cependant le résumé a été supprimé et le jury a continué à condamner. J'étais en province lorsqu'on proposait la loi Bérenger, j'entendais dire par un grand nombre de mes collègues que si cette loi était votée, il n'y aurait plus de répression. La loi fut votée, la répression a continué à s'exercer, mais avec une bienveillance plus marquée, c'est-à-dire avec un sentiment plus grand de l'équité. Lorsqu'on a parlé d'introduire l'avocat dans le cabinet du juge, que de protestations encore! il n'y aura, disait-on, plus d'instructions possibles! L'avocat assiste aujourd'hui l'inculpé dans l'information. Quels sont ceux qui s'en félicitent le plus? Ce sont les magistrats instructeurs. C'est pourquoi je ne m'étonnerais point des protestations qui s'élèveraient contre ma proposition.

Je reconnais qu'il importe d'entourer le magistrat de réelles protections; mais, dans mon système, le magistrat serait encore gardé par de grandes garanties, dont voici la première:

Notre éminent collègue, M. Georges Picot, vous disait tout à l'heure que le magistrat ne doit jamais être poursuivi dans les termes du droit commun. Il ne peut être responsable que de ses fautes lourdes. Il faut, en effet, concilier ici les deux principes de la protection due au droit individuel et au respect qui doit constamment entourer le corps qui représente la justice. Si un magistrat commettait une faute dommageable, il importerait de ne pas l'inquiéter aussi facilement qu'on le fait pour un officier ministériel, afin de lui laisser la sérénité nécessaire à l'exercice de ses fonctions. Aujourd'hui quand un officier ministériel a commis une faute dommageable quelconque, il en doit toujours la réparation. Eh bien, j'en appelle à mes honorables collègues, bien que poursuivables aux termes du droit commun, les officiers ministériels ne sont pas cités souvent devant les tribunaux.

M. GARÇON. — Pour les notaires, c'est effroyable!

M. MORIZOT-THIBAUT. — Je parle avec mon expérience de province et celle de Paris, car c'est devant la chambre où j'ai l'honneur de siéger comme ministère public que viennent ces affaires.

Il n'en vient pas beaucoup quoique la population parisienne soit plus intelligente, plus conseillée, plus consciente de ses droits.

M. GARÇON. — Parce que vous avez affaire au notariat de Paris, mais, en province, la responsabilité du notariat est effroyable!

M. MORIZOT-THIBAUT. — Si donc on imposait aux magistrats la responsabilité exceptionnelle dont parlait M. Picot, si on ne pouvait les poursuivre que pour faute lourde, comme on le faisait sous l'ancien droit, j'estime qu'il y aurait là une première garantie de protection en leur faveur.

La seconde garantie résulterait de la juridiction élevée devant laquelle on traduirait le magistrat. Quand il s'agit d'une juridiction comme la Cour d'appel on regarde à deux fois avant de produire son action devant elle, et, par conséquent, on peut penser que les poursuites seraient, de ce fait encore, moins hasardées.

Enfin, la troisième garantie, qui serait de beaucoup la plus considérable, consisterait dans l'amende de folles poursuites. On peut entourer le magistrat d'une double protection, dont l'une est préventive et l'autre répressive. La protection préventive, c'est l'autorisation préalable, elle n'est pas très libérale et peut donner lieu à des soupçons. La protection répressive consiste à condamner le particulier qui aura succombé dans son action à une amende pour folles poursuites. L'amende est aujourd'hui de 300 francs. Il y aurait lieu de l'élever à un taux plus considérable, de manière à la rendre flexible et applicable à tous les cas particuliers. Elle pourrait partir de 300 francs pour s'élever par exemple jusqu'à 10.000 francs. Je demande alors si le magistrat ne serait pas suffisamment protégé par la crainte qu'éprouverait le justiciable à diriger contre lui une poursuite téméraire?

Vous me direz peut-être : mais vous ne protégez le juge que contre le particulier qui peut payer l'amende. Les magistrats pourront encore être inquiétés par tous les indigents. Du tout, Messieurs, car cette amende, si elle ne pouvait pas être payée, serait sanctionnée par la contrainte par corps, et le magistrat serait alors garanti contre tous. Lorsque l'infortuné voudrait poursuivre il y aurait, en outre, les préliminaires de l'assistance judiciaire, ce qui restituerait contre l'indigent quelque chose de l'autorisation préalable qui existe aujourd'hui.

Telles sont les simples réflexions que je voulais présenter en réponse à l'interpellation qui m'a été adressée par mon collègue M. Jolly. J'estime que ces garanties sont seules nécessaires à la protection du magistrat. Il importe d'éviter de les exagérer dans la crainte de ne plus donner à l'intérêt individuel la protection qui lui est due et pour garder la justice contre l'apparence même du soupçon.

C'est pourquoi j'estime que l'autorisation préalable pourrait être supprimée.

M. LELOIR. — En matière pénale.

M. MORIZOT-THIBAUT. — Je n'ai parlé qu'en matière civile. En ce qui concerne la poursuite pénale, je soutiens, dans le livre auquel faisait allusion M. Jolly, qu'elle ne pourrait avoir lieu par citation directe. J'y déclare, qu'en matière pénale, il importe, au contraire, que le particulier s'adresse au premier président, qui seul donnera le permis de citer, avec appel possible de son ordonnance devant la chambre des requêtes de la Cour de cassation. (*Applaudissements.*)

M. Georges HONNORAT, *chef de division à la Préfecture de Police.* — Je ne comptais pas prendre la parole dans un débat qui a intéressé des orateurs tels que ceux qui m'ont précédé; mais, me souvenant de je ne sais quelle comédie, où il est dit : « On ne parle que de ma mort ici », j'ai pensé qu'après avoir entendu un juge d'instruction, vous voudriez peut-être écouter aussi un modeste fonctionnaire.

Pour ma part, je suis d'avis que les fonctionnaires, comme les magistrats, comme tous les citoyens du reste, doivent être rendus responsables de leurs actes; il y a pourtant une limite aux poursuites dont ils peuvent être l'objet, et c'est justement ce qu'étudiaient tout à l'heure M. Jolly et M. Morizot-Thibaut. A mon tour, je veux essayer d'indiquer un système.

M. Jolly disait tout à l'heure avec infiniment d'esprit : nous ne pourrions plus exercer nos fonctions de juges d'instruction, si nous pouvions être poursuivis par tout individu qui passe devant nous et qui généralement est mécontent de notre intervention. C'est évidemment là une perspective douloureuse pour un juge d'instruction; mais si je me place au point de vue des justiciables, comme, par exemple, dans cette affaire récente et qui fit quelque bruit, où deux ou trois personnes mandées comme témoins furent gardées pendant deux ou trois jours, j'estime que ces gens-là ont bien le droit de formuler une réclamation et qu'il ne suffit pas que le juge d'instruction déclare qu'il s'est trompé.

Or, comment une victime du juge d'instruction exercera-t-elle ce recours? Pourra-t-elle se plaindre immédiatement ou bien devra-t-elle au contraire suivre toute la filière de procédure, qui rend la réparation à peu près impossible? Pour moi, je crois que tout individu lésé doit avoir le droit de se pourvoir immédiatement et sans beaucoup de formalités contre celui qui l'a lésé. Mais, par contre, je

voudrais aussi que le tribunal — et j'entends ici le mot « tribunal » dans son sens le plus large — devant lequel serait portée la plainte contre le magistrat ou contre le fonctionnaire, fût également compétent pour punir lui-même et sans délai quiconque aurait porté ainsi devant lui une dénonciation calomnieuse ou une accusation injustifiée. Sans doute, le magistrat ou le fonctionnaire dénoncé ou poursuivi peut à son tour faire condamner celui qui le dénonce ou l'accuse à tort, mais à la condition de suivre aussi une procédure spéciale. Ce que je voudrais, c'est que l'autorité devant laquelle serait porté le pourvoi ou la plainte sans fondement, fût capable de punir elle-même et immédiatement le dénonciateur.

A cette occasion, je vous demanderai la permission d'ouvrir une parenthèse et de vous signaler un fait, qui, au premier abord, ne semble pas avoir une étroite analogie avec la question qui nous occupe, mais qui, au fond, pourra vous montrer l'utilité qu'il y aurait à ce que tout auteur d'un pourvoi injustifié pût être puni par le tribunal même saisi de ce pourvoi :

Depuis que la loi Bérenger a fait entrer dans le décompte de la prison à faire la prison préventive, tous les malandrins de Paris qui sont condamnés à de courtes peines vont en appel, parce qu'ils savent qu'ils ne risquent rien du tout, la Cour dans la pratique n'augmentant jamais la peine. Ces prisonniers restent ainsi à la Santé, au régime des prévenus, profitant des délais nécessaires à la procédure d'appel, pour subir une partie de leur peine en prison préventive et échapper à une répression plus sévère. Or, si la Cour augmentait de temps à autre la durée de la peine, lorsque le pourvoi est par trop injustifié, je crois que tous ces malandrins n'en appelleraient pas aussi facilement. Et nous aurions tous à y gagner : la Cour d'appel d'abord, et l'Administration ensuite, qui ne verrait pas sa prison préventive encombrée par des gens, dont, au point de vue pénitentiaire, ce n'est pas la place.

Il me semble qu'il y a quelque similitude entre cet appel qui, même injustifié, ne comporte aucun risque pour celui qui le forme et le pourvoi d'un individu qui se plaindrait à tort d'un juge d'instruction ou d'un fonctionnaire. Je veux bien en effet qu'on puisse se plaindre, mais il faut que la responsabilité du plaignant soit engagée et qu'une sanction intervienne rapidement pour protéger le magistrat ou le fonctionnaire, accusé sans droit.

Permettez-moi maintenant d'aborder ou plutôt d'effleurer un autre sujet, qui ne sort pas, du reste, des bornes du débat actuellement engagé.

Il y a eu, au cours de la discussion, une chose qui m'a frappé, en matière de responsabilité des fonctionnaires. A quel moment, dans certains cas, commence cette responsabilité? A quel moment finit-elle? Quel est le fonctionnaire responsable?

Je vais prendre un exemple :

En vertu de l'art. 10 du Code d'instruction criminelle, les préfets en province et le Préfet de police à Paris peuvent donner tous ordres qu'ils jugent nécessaires, au point de vue de la police judiciaire, ou faire des actes préliminaires d'instruction. Eh bien, je suppose le cas suivant :

Un préfet ordonne, en vertu de l'art. 10, l'arrestation hors le cas de flagrant délit, d'un député pendant la session parlementaire, ce qui constitue une illégalité; il remet un mandat à un commissaire de police en lui disant : M. X..., député, a commis tel délit, vous allez l'arrêter. Ce préfet est évidemment responsable de l'ordre qu'il vient de donner. Le commissaire, qui est agent d'exécution et en même temps officier de police judiciaire, doit-il exécuter l'ordre du préfet? S'il l'exécute, est-il responsable personnellement? Pour ma part, je considère qu'il est responsable!

M. LARNAUDE. — L'obéissance hiérarchique!

M. GARÇON. — Il est excusé.

M. HONNORAT. — On ne doit pas commettre une illégalité et, selon moi, il n'y a pas d'ordres qui permettent d'excuser une illégalité. Je n'hésiterais pas, en ce qui me concerne, à rendre personnellement responsable un commissaire de police qui exécuterait l'ordre donné par un préfet de commettre une illégalité dont il a lui-même conscience.

M. MORIZOT-THIBAUT. — Le préfet est responsable devant les tribunaux ordinaires, sans pouvoir se couvrir du principe de la prise à partie, tandis que le commissaire de police, s'il était actionné devant le tribunal civil, pourrait se couvrir du principe de la prise à partie.

M. GARÇON. — Ils ont commis un délit tous les deux.

M. HONNORAT. — Je les considère tous les deux comme responsables.

Mais allons plus loin encore.

Le Commissaire de police ne procède pas seul à l'arrestation de l'individu; il est obligé de se faire accompagner d'agents. Ces agents sont-ils responsables? Eh bien, s'ils sont suffisamment intelligents, s'il est établi qu'ils savaient qu'ils commettaient une illégalité, je n'hésiterais pas à les déclarer également responsables.

Pour me résumer, j'estime que tous les hommes, aussi bien fonc-

tionnaires que magistrats, doivent être responsables de leurs actes et qu'il faut que les particuliers, quand ils sont lésés, puissent à leurs risques et périls, bien entendu, se plaindre, sans être tenus à des formalités souvent surannées et qui doivent être modifiées dans l'intérêt du justiciable.

Il importe en effet que toute personne victime d'une injustice puisse, sans trop de difficultés, en obtenir réparation; et, à ce propos, permettez-moi de terminer ces quelques observations par ce mot de Montesquieu: « Une injustice faite à un seul est une menace envers tous. » (*Applaudissements.*)

M. MORIZOT-THIBAUT. — Je demande pardon à l'honorable M. Honorat de l'avoir interrompu tout à l'heure. Je voulais seulement faire remarquer qu'on peut, à l'occasion d'une arrestation arbitraire, intenter une action en dommages-intérêts et qu'alors il existe, dans notre jurisprudence, une réelle anomalie: le Préfet de police étant responsable, dans les termes du droit commun, devant le tribunal civil, tandis que le commissaire de police est couvert par le privilège de la prise à partie. Si mes souvenirs sont exacts, un préfet du Quatre-Septembre avait arrêté à Marseille un citoyen et l'avait laissé en prison pendant dix jours sans le livrer au magistrat compétent. La victime intenta une action en responsabilité devant le Tribunal civil de Marseille contre le préfet; ce fonctionnaire voulut se couvrir du privilège de la prise à partie, le tribunal de Marseille lui donna tort, la Cour d'appel également; il se pourvut en cassation. L'affaire vint, je crois, en 1874, devant la chambre des requêtes, et je me rappelle que c'était, à cette époque, M. l'avocat général Reverchon qui y occupait le siège du ministère public. Il fit ce raisonnement bien simple: « La prise à partie est un privilège exceptionnel et qu'il importe de renfermer dans ses strictes limites. A qui la loi le confère-t-elle? Aux juges seulement. Or le préfet n'est pas un juge. Je sais bien qu'on peut invoquer des considérations morales en faveur de certains fonctionnaires et pour les protéger. Mais ces considérations ne sauraient briser le texte formel de la loi qui ne protège que « les juges ». Le magistrat ne peut pas substituer sa sagesse à celle du législateur.

La chambre des requêtes donna raison à M. Reverchon, et décida que la prise à partie ne couvrirait que le juge. Quelques mois après, une hypothèse analogue se présentait devant la chambre civile de la Cour de cassation. Il s'agissait d'un garde champêtre qui avait causé un fait dommageable à un particulier; celui-ci lui en demandait réparation. Le garde champêtre se couvrait du privilège de la prise

à partie: « Je ne suis pas, disait-il, responsable dans les termes du droit commun, prouvez mon dol ou ma fraude ou je ne vous dois pas réparation ». C'était une preuve impossible à faire. Cependant M. Bédarrides, premier avocat général, accepta le raisonnement du garde champêtre, et voici ce qu'il dit à la Cour de cassation: « La prise à partie est bien un privilège qui n'est accordé qu'au juge, mais vous avez étendu ce privilège aux membres du ministère public, par conséquent vous pouvez continuer l'assimilation et couvrir du privilège de la prise à partie tous les officiers de police judiciaire, auxiliaires du ministère public. » La chambre civile accepta la doctrine de M. Bédarrides qui est aujourd'hui confirmée par la jurisprudence universelle.

M. BERTHÉLEMY. — Les préfets ne sont pas officiers de police judiciaire.

M. MORIZOT-THIBAUT. — C'est certain; je voulais seulement vous montrer l'anomalie et le danger de cette jurisprudence. Un préfet pourra être poursuivi en réparation devant le tribunal civil, tandis que lorsque le commissaire sera traduit devant ce tribunal il dira: Moi, je suis intangible, mon chef peut être atteint, mais moi, agent d'exécution, je me couvre d'un privilège qui assurera mon impunité. Eh bien, je dis qu'il y a là une anomalie regrettable dans notre jurisprudence. Et voici le danger. On comprend que le législateur ait voulu garantir les magistrats en instituant le privilège de la prise à partie, parce que les magistrats sont toujours impartiaux et n'épousent jamais les querelles des particuliers. Mais étendre ce privilège à la nuée de nos officiers de police judiciaire qui sont quelquefois des gens ignorants et passionnés, c'est créer un péril pour la sûreté individuelle. Et je dis que lorsque ces tendances se produisent dans la jurisprudence, il est bon de les arrêter en proclamant, dans l'intérêt du citoyen, la responsabilité des fonctionnaires publics. (*Applaudissements.*)

M. HONNORAT. — On a beaucoup parlé de la justice anglaise et de la façon expéditive avec laquelle les magistrats de Bow-Street condamnaient des agents ayant procédé à des arrestations arbitraires; on a dit qu'ici cela ne se voyait jamais. Or, il y a deux ou trois ans, deux malheureux gardiens de la paix arrêtaient une dame pour faits de prostitution; l'affaire faisait beaucoup de bruit et donnait même naissance à une Commission extraparlamentaire des mœurs qui a beaucoup travaillé depuis, paraît-il, sans toutefois avoir encore abouti à nous doter d'une réglementation nouvelle. Ces deux agents ont été condamnés, vous le savez, par le tribunal correctionnel, d'où

je conclus qu'il n'y a pas qu'en Angleterre, où les agents sont condamnés par les tribunaux.

M. LE PRÉSIDENT. — M. le conseiller Mourral ?

M. MOURRAL, *conseiller à la Cour d'appel de Limoges*. — Après les observations si intéressantes et si documentées qui viennent d'être présentées, la question me paraît complètement épuisée, et je ne vois pas quels éléments nouveaux je pourrais apporter; je ne voudrais cependant pas laisser sans réponse l'aimable invitation que m'adresse M. le Président, aussi, me restreignant à la seule responsabilité des magistrats, me bornerais-je à vous donner l'opinion personnelle que j'ai pu me former après un quart de siècle de carrière judiciaire.

A cet égard je n'éprouve aucune hésitation à reconnaître que l'irresponsabilité presque absolue dont nous jouissons nous est plus nuisible qu'utile. Elle est certainement la cause des attaques aussi violentes qu'injustifiées dont la magistrature est l'objet depuis quelque temps, mais il faut bien reconnaître qu'elle a été également la source de nombreux abus contre lesquels ceux qui en avaient été victimes ont toujours été impuissants à se défendre. M. Georges Picot vous en citait tout à l'heure quelques exemples en ce qui concerne les attentats à la liberté individuelle; j'ignore à quels faits il voulait faire allusion; je pourrais cependant, en faisant appel à mes souvenirs, vous citer dans le même ordre d'idées de nombreux cas de détention préventive sans doute parfaitement légaux au sens strict de notre loi pénale mais que cependant aucune nécessité n'imposait, les poursuites s'étant terminées par une condamnation légère mitigée encore par l'application de la loi de sursis, et dont les conséquences ont été des plus funestes, il s'agissait en effet de modestes commerçants qui ont été, par suite de cette mesure, presque complètement ruinés; de même en ce qui touche les saisies de correspondances, j'ai vu retenir et joindre à la procédure des lettres adressées à un prévenu en état de liberté, relatives à des intérêts purement privés et contenant pour quelques-unes des secrets de famille d'une nature toute confidentielle qui se sont ainsi trouvés divulgués sans aucun intérêt pour les poursuites; j'ai vu également saisir contre un autre prévenu libre les lettres lui donnant des nouvelles de sa mère gravement malade et qui ne lui ont été rendues qu'après un assez long délai (1); ce sont là, il faut bien l'avouer, des faits éminemment

(1) V. *Revue*, 1905, p. 93.

regrettables qui n'auraient pas pu se produire s'il y avait eu à côté la sanction d'une responsabilité effective.

Et qu'on ne dise pas qu'ils constituent la simple réalisation d'un risque inhérent à notre organisation sociale; les conséquences en sont en effet particulièrement graves, et ils ne sont pas étrangers à ce mouvement de révolte que nous voyons se produire aujourd'hui contre la société. Lorsque, ainsi que l'occasion m'en a été maintes fois donnée, on peut causer avec quelques-uns de ces révoltés, on constate en effet que l'origine de leurs idées subversives a été presque toujours une de ces injustices légales auxquelles nous faisons allusion plus haut, dont eux ou leurs proches ont été victimes et contre laquelle ils n'ont pu avoir aucun recours.

J'estime donc pour ma part que si les magistrats étaient responsables personnellement de leurs actes, ils ne pourraient qu'y gagner en dignité et en indépendance. Ils seraient plus forts pour résister aux pressions plus ou moins directes dont ils peuvent être l'objet s'ils pouvaient opposer la responsabilité que leur ferait encourir l'acte qu'on leur demande, de même leurs décisions auraient plus de force et prêteraient moins à la critique lorsque l'on saurait qu'elles n'ont été rendues qu'en connaissance de la responsabilité qui peut en découler.

Comment maintenant organiser cette responsabilité, je n'insisterai pas sur ce point qui a été envisagé sous toutes ses faces par MM. Georges Picot et Paul Jolly, je voudrais seulement, sauf le cas où la faute commise constituerait un crime ou un délit et à la condition que la peine ne fût pas d'une sévérité qui rende les poursuites presque impossibles, la responsabilité fût purement civile; je ne verrais même aucun inconvénient à ce que, à l'exemple de certaines législations étrangères (1), l'action pécuniaire fût intentée contre l'État, dont le magistrat n'est en somme que le mandataire, sauf recours contre le véritable coupable. Quant aux abus toujours possibles, le remède se trouverait dans la poursuite en dénonciation calomnieuse et l'amende de folle poursuite dont le montant devrait être élevé pour écarter les citations téméraires. (*Applaudissements.*)

M. GRANIER, *inspecteur général des services administratifs*. — En prolongeant, par des observations personnelles sans valeur juridique, un débat où je ne puis apporter le concours de ma critique des textes, je m'expose à donner un semblant de raison à ceux qui estiment que si tous les fonctionnaires ne sont pas en prison, cela tient

(1) V. *supra*, p. 339.

uniquement aux difficultés que présente leur poursuite devant les tribunaux répressifs. Ma situation m'engage à cette témérité parce que nos libertés mêmes viennent d'être mises en doute. Une preuve de leur progrès résulte de la part que je prends à une discussion complètement étrangère aux études pour laquelle notre Société a été fondée. Je ne crois pas qu'un fonctionnaire des précédents régimes se fût permis pareille licence et j'ignore s'il était dans les usages de les y convier.

Les mœurs, sans doute, plus que les textes législatifs, se sont modifiées. Faut-il faire subir à notre droit public écrit une revision correspondante à ce nouvel état d'esprit? J'en doute, lorsque je me reporte par la pensée à moins d'une trentaine d'années. Ni la législation ni la jurisprudence n'ont changé depuis dans la matière qui nous occupe et cependant j'ai vu tenter avec succès contre les agents du Gouvernement et contre le Gouvernement lui-même de cette époque des poursuites incessantes pendant cinq mois. La fermeture de la plus sordide échoppe a entraîné contre lui des dommages et intérêts. Il n'est pas jusqu'au droit reconnu à tout citoyen d'avoir un organe de publicité qui ne lui ait été dénié par la justice ordinaire. M. le Professeur Garçon demandait pour n'importe qui la possibilité de mettre l'Administration sur la sellette. Cet idéal, non pas d'une plus grande liberté, mais de l'affaiblissement de l'autorité fut réalisé à cette date par un arrêt de la Cour de cassation. Voici l'espèce : une commission municipale, comme il y en avait tant sous ce régime, se livra à quelques manœuvres frauduleuses dans le dépouillement du scrutin, mais le candidat contre qui elles étaient dirigées n'en fut pas moins élu et eut la majorité même dans ce bureau. Néanmoins, un électeur, partisan avéré de l'élu, fut admis à se plaindre d'un acte qui ne lui avait pas porté de préjudice. La preuve de l'intérêt, mesure commune de toute action judiciaire ne put être exigée. Quelles armes nouvelles peut-on demander à la loi pour défendre la liberté électorale, lorsque la jurisprudence admet, par une interprétation des plus larges, la survivance du collège électoral à l'exercice de son mandat pour récriminer contre toute erreur dans les opérations? Le souvenir que m'ont laissé les luttes auxquelles je fais allusion me fait comprendre l'irritation que doit causer la petite tyrannie locale. Elle était très sensible sous le système des municipalités imposées qui ne jouissaient pas, à cause de leur ardeur politique, de la confiance de la majorité de leurs concitoyens. Aujourd'hui, ce surcroît d'animosité a disparu et, s'il subsiste encore quelques rares griefs, il faut s'en prendre aux théories décentralisatrices qui ont augmenté les pouvoirs locaux au

détriment de l'intérêt public. Cependant, malgré les dures épreuves qu'ont supportées les amis du Gouvernement actuel, ils n'ont pas songé, lorsqu'ils sont arrivés au pouvoir à créer de nouveaux épouvantails législatifs. Est-ce si nécessaire aujourd'hui?

La recherche de nouvelles sanctions semble d'autant moins utile que la sincérité des élections est plus jalousement protégée par nos récents procédés gouvernementaux. S'il n'y a pas de lois qui condamnent la candidature officielle, la jurisprudence du Parlement n'a cessé de proscrire tout ce qui ressemblait à cette manœuvre. On peut dire qu'elle a disparu de nos mœurs à peu près à l'époque où la loi supprima le résumé du président auquel il vient d'être fait allusion. Le ministre qui a présidé au renouvellement de la dernière Chambre des députés avait poussé le respect de la neutralité jusqu'à interdire aux préfets de lui faire connaître l'opinion des candidats. Toute la presse qui vient place Beauvau recueillir des renseignements sur les résultats électoraux a connu ce fait et pourrait en témoigner.

A l'appui de sa thèse, M. le rapporteur, il est vrai, a fait appel au souvenir des incidents qui se renouvelaient à la porte des églises à l'occasion d'actes conservatoires prescrits par la loi. A ce propos, il désigne les violences punies par l'article 186 du Code pénal sous l'expression argotique de passage à tabac. Sa signification est donc connue des lecteurs de la *Revue*. Il me sera cependant permis d'insister sur son origine d'abord parce que cette petite recherche étymologique a le grand avantage de me ramener aux questions pénitentiaires qui me sont plus familières que les affaires politiques et ensuite parce que je songe aux anciennes fonctions de notre Président ce qui va faciliter la distinction à établir entre l'autorité et la responsabilité, distinction trop souvent oubliée par les adversaires de l'État, et qui plus que la procédure dont vous vous plaignez est la cause la plus fréquente de leur échec en justice.

Avant l'invention du bertillonage, lorsqu'un individu arrêté était suspect d'être un cheval de retour, il y avait un agent de prisons qui alors dépendaient uniquement de la Préfecture de police, qui faisait venir cet individu soupçonné d'être récidiviste et de cacher son nom, dans une petite pièce et lui présentait sur une table un paquet de tabac et une bouteille de vin blanc. Puis il prenait un dossier et disait : Tu es bien telle personne, tel individu qui a été arrêté à telle ou telle époque? Si l'individu répondait « oui », naturellement le paquet de tabac et la bouteille de vin blanc passaient dans ses mains; s'il répondait « non », on prétend, mais je n'affirme rien, que la per-



sonne qui faisait cette enquête par ce moyen-là se montrait un peu irritée et renvoyait par trop vivement le détenu à sa cellule. C'est de là que serait venu l'expression « passer à tabac ». Le Préfet de police l'a toujours ignoré bien entendu et l'ignore encore...

M. HONNORAT. — Je n'en ai jamais entendu parler, et il y a plus de 35 ans que je suis à la Préfecture de police.

M. LE PRÉSIDENT. — Laissez-moi vous dire sans vous interrompre, que je connais une autre origine du « passage à tabac ». Le journal *la Lanterne*, dans une campagne lointaine que j'ai des raisons pour ne pas oublier, prétendait qu'il était dans les habitudes du service de la sûreté de rouer de coups les prévenus qui passaient par ses mains, et ajoutait que, comme après les coups l'individu était noir, on appelait cela passer à tabac. Voilà l'origine que je connaissais, mais je ne connaissais pas la vôtre.

M. GRANIER. — Voilà ce que je vous raconte comme en ayant entendu parler au Dépôt autrefois. Ces faits tombent sous le coup d'un article du Code pénal, qui justement interdit à tout agent de se livrer à des violences inutiles sur un individu quelconque qui ne fait pas de résistance. Ces faits étaient ignorés du chef des personnes qui s'y livraient. Ils sont même contestés.

Et alors vous voyez que, même après avoir perdu la protection de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, qui dans l'esprit de Napoléon défendait l'agent surtout contre ses chefs en laissant au Conseil d'État le soin de juger si la destitution était justifiée, les fonctionnaires sont encore protégés par la maladresse de leurs adversaires. C'est la condition d'existence des gouvernements eux-mêmes. Ceux qui veulent les attaquer visent toujours ou trop haut, ou trop bas. Lorsqu'un individu prétend avoir été victime d'une violence de la part d'un agent de la force publique sans qu'il ait fait de résistance, il y a chez lui ou bien un sentiment d'irritation telle qu'il voudrait faire poursuivre et condamner aux peines les plus graves ce subalterne, ou bien, dans d'autres cas, le désir d'obtenir une très forte indemnité. Et alors d'après cette impulsion, ou bien il visera cet agent qui pourra se retrancher derrière des ordres, ou bien il visera beaucoup trop haut parce qu'il sait que l'agent est insolvable et qu'il veut attaquer l'État qui ouvre plus facilement la caisse des contributions publiques.

C'est ce qui vous explique le fameux arrêt Blanco que j'ai tellement entendu attaquer ici, et qui tranche, comme il le devait, une affaire bien simple : Une petite fille avait été écrasée par un individu qui n'était pas du tout un fonctionnaire, on savait qu'il n'avait pas d'argent pour payer, on voulait mettre en cause l'État pour le faire

payer. Le Gouvernement n'a pas à se défendre. Aucun blâme pour sa gestion ne saurait résulter de la condamnation, mais il défend la fortune publique notamment par la procédure connue sous le nom de déclinatoire et l'arrêt des conflits qui en est la suite. Admettons qu'il ne se défende pas, la justice ordinaire selon moi ne trouverait aucun bénéfice dans cette extension d'attributions, au contraire...

M. BERTHÉLEMY. — Ce ne serait pas une extension.

M. GRANIER. — Dans cette restitution que réclame pour elle M. Berthélemy, elle n'obtiendrait aucun bénéfice, car elle se trouverait exposée à rendre des jugements qui ne seraient pas exécutés. Vous savez déjà les difficultés qu'il y a pour faire payer une commune, mais pour faire payer l'État ! Je vous défie de faire exécuter un jugement contre l'État, d'une façon pratique. Ah ! que vous le signifiez à qui de droit, c'est excessivement simple...

M. Paul JOLLY. — Ce n'est pas rassurant !

M. GRANIER. — Ce n'est pas rassurant pour le plaignant qui fera bien de s'en prendre uniquement à l'auteur du quasi-délit, mais c'est rassurant pour les contribuables. Il ne faut pas oublier, en effet que, ou bien l'État représente la souveraineté publique et alors il est inattaquable, ou bien il représente le syndicat des contribuables et alors il est assez juste que, comme on le dit si bien, l'impôt étant une sorte d'assurance mutuelle, lorsqu'il y a un événement fâcheux qui se produit et dont on pourrait rendre à la rigueur l'État responsable, on préfère renoncer à une poursuite qui, je le répète, si elle aboutit devant la juridiction ordinaire, devant des juges qui n'ont pas le droit de faire inscrire une dépense au budget, restera absolument lettre morte et inutile pour celui qui aura obtenu ce jugement.

Je me résume.

Je crois que la législation actuelle est excessivement libérale. Je crois qu'elle a permis de poursuivre, lorsqu'il y avait lieu, des agents du gouvernement. Et je pense que, au point de vue des dommages-intérêts, lorsqu'il s'agit précisément de la fortune publique, il faut, entre sa défense et les réclamations outrées, les susceptibilités exacerbées par les haines politiques, un tribunal, sans doute, mais composé d'autres magistrats que ceux qui ont appris à trancher les différents entre particuliers. Pourquoi suspecter leur impartialité en les comparant à ces derniers ? Parce qu'ils rendent leurs arrêts en redingote ou l'épée au côté au lieu de distribuer la justice avec un costume plus suranné ; ils n'en sont pas moins des juges. Ce serait affecter un trop cynique mépris de la conscience humaine que d'oser soutenir que l'inamovibilité est une condition nécessaire de l'équité

C'est une garantie surajoutée, répondrez-vous, pourquoi la refuser au plaideur?

L'avantage de l'inamovibilité pour les conseillers de préfecture ne me paraît pas démontrée pour cela par l'excellente raison qu'en fait ils jouissent de ce privilège tout comme les conseillers d'État; mais ce qui reste toujours indispensable et dont le besoin se fait de plus en plus sentir dans la division du travail social, c'est une juridiction en quelque sorte technique comme les Conseils de prud'hommes, spéciale comme les tribunaux consulaires, parce que les droits de l'État découlent d'obligations différentes de ces relations entre particuliers que les tribunaux civils tranchent si bien aujourd'hui et si rapidement, mérite qu'ils perdraient s'ils négligeaient l'étude du Code civil pour la sociologie et la politique. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Il ne me reste qu'à clore un débat dont les brillants développements ont soutenu votre attention et votre intérêt pendant trois séances successives. Vous me reprocheriez à bon droit de le prolonger en essayant de résumer ce qui, de part et d'autre, a été si bien dit.

Dans l'état actuel de notre législation, le fonctionnaire et le magistrat sont irresponsables. Cette irresponsabilité a subsisté sous les régimes politiques les plus divers : elle a survécu à un acte d'un pouvoir souverain qui avait cru et voulu la faire cesser. Est-il désirable qu'elle soit maintenue? Personne ici ne l'a soutenu d'une manière absolue. Les vices du système actuel ont été énergiquement et chaleureusement signalés par votre rapporteur : beaucoup d'autres de nos collègues et plusieurs des plus autorisés se sont associés à son langage. Ils vous ont dit que la responsabilité des fonctionnaires est la base de toute constitution libérale : que cette responsabilité fait l'autorité même du fonctionnaire ou du juge ; vous avez entendu des magistrats proclamer avec une autorité particulière que l'irresponsabilité absolue du magistrat lui est plus nuisible qu'utile, et qu'il est de son intérêt aussi bien que de celui du public de faire disparaître de nos lois un régime qui a provoqué tant de protestations ardentes et soulevé de si violentes colères.

Des maîtres du droit administratif leur ont répondu en repoussant toute atteinte au principe de la séparation des pouvoirs qu'ils considéraient comme une des bases de notre droit public. Ils refusent de reconnaître que le citoyen qui a été atteint dans ses droits ou ses intérêts par l'acte illégal d'un fonctionnaire reste désarmé. Ils font observer que si nos lois excluent l'idée de la responsabilité de l'agent,

elles consacrent le principe de la responsabilité civile de l'État, et que le recours pour excès de pouvoirs donne dans notre pays au citoyen lésé une arme puissante que peuvent nous envier d'autres nations. Ils ont admis d'ailleurs que l'état de choses actuel pouvait comporter quelques améliorations, et ils accepteraient la suppression complète du conflit, toutes les fois qu'il s'agit de diriger contre un fonctionnaire une poursuite correctionnelle ou criminelle.

Leurs adversaires regarderaient déjà cette concession comme une conquête importante : mais ils sont loin de la tenir pour suffisante. Eux-mêmes d'ailleurs, ne réclament pas pour les citoyens le droit de poursuivre le fonctionnaire, et moins encore le juge, dans les termes du droit commun. Ils proclament la nécessité de protéger à la fois le citoyen contre les abus d'autorité et le juge contre des réclamations injustifiées. Quelle sera l'organisation de cette responsabilité? Quelle en devra être l'étendue? Sous quelle forme devra-t-elle s'exercer? Vous avez entendu sur ces divers points, l'expression d'opinions et de tendances diverses. Le jour où, comme il est permis de le prévoir, un mouvement de l'opinion publique aura porté ce grave problème devant le Parlement, la discussion à laquelle nous venons d'assister, aura sa place parmi les documents que pourra consulter avec fruit le législateur français. (*Applaudissements.*)

L'heure est trop avancée pour que nous abordions la suite de notre ordre du jour. La question des syndicats de fonctionnaires est donc renvoyée à la prochaine séance.

La séance est levée à 6 heures et demie.