M. Georges DUBOIS.— Pour remédier à l'arbitraire du juge en matière de circonstances atténuantes, vous avez proposé deux moyens : les excuses légales ou l'obligation pour le juge de motiver les circonstances atténuantes.

Il y aurait peut-être lieu d'établir une préférence entre ces deux moyens. Pour ma part, je trouve des inconvénients au système des excuses légales, parce que celles-ci seront nécessairement limitées, tandis que l'obligation pour le juge de motiver les circonstances atténuantes serait déjà une garantie suffisante.

M. LE RAPPORTEUR. — Le système péruvien combine les deux moyens. Les formules sont limitées, mais d'un emploi très large.

M. LE PRÉSIDENT. — Étant donné l'abus que l'on a fait des circonstances atténuantes, je suis porté à préférer le système des excuses légales avec une énumération bien faite et quelques formules larges. Mais cet abus des circonstances atténuantes s'explique peut-être par ce motif que notre Code a vieilli et que sa sévérité dépasse les mesures nécessaires. Mais c'est là une question qui appellerait une discussion approfondie que l'heure avancée ne permet pas.

La séance est levée à 6 heures 1/2.

SÉANCE

DE LA

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DES PRISONS

DU 17 DÉCEMBRE 1919

Présidence de M. Émile GARÇON, *président.*

La séance est ouverte à 4 heures.

Excusés : MM. Drioux, Feuilloley, Frèrejouan du Saint, Patek.

M. LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL fait part de l'admission de deux membres nouveaux :

MM. Paul Goulé, ancien magistrat, Secrétaire-général-adjoint de la Société de Législation comparée,
le Dr Ervin Hacker, privax docent à l'Université de Presbourg, Tchécoslovaquie.

L'ordre du jour appelle l'élection de deux séries de membres du Conseil de direction (1) sortant, en décembre 1918 et décembre 1919. Les élus remplacant les membres de la première série, seront nommés pour 3 ans seulement; les élus remplaçant les membres de la seconde série, seront nommés pour 4 ans.

Après ces explications le scrutin est ouvert. Sont élus à l'unanimité des votants :

Vice-président pour trois ans MM. Vestnich, ministre du royaume des Serbes, Croates et Slovènes en France et en Belgique,

(1) Le renouvellement partiel du Conseil de direction a lieu tous les ans à la séance de décembre (ou au plus tard à la séance du mois de janvier suivant). Il n'y a pas eu d'élection en décembre 1917, ni en janvier 1918. Les membres sortants en décembre 1917 ont été remplacés en décembre 1918.

en remplacement de M. Adolphe Prins; *Vice-président* pour quatre ans, M. Georges Leloir, conseiller à la Cour d'appel de Paris, en remplacement de M. Larnaude, doyen de la Faculté de droit de Paris.

Membres du Conseil pour trois ans : MM. le Dr Alexandre, médecin de la Santé, J. Drioux, conseiller à la Cour de Paris ; Gustave Le Poittevin, vice-président de chambre à la Cour de Paris ; Le François, premier président honoraire de Cour d'appel ; Joseph Riber, avocat à la cour d'appel de Colmar, et Van-Hamel, professeur à l'Université d'Amsterdam, en remplacement de MM. le pasteur Arboux, le commandant Jullien, le rabbin Raphaël Lévy, Louiche Desfontaines et Mourral, membres sortants, non rééligibles.

Membres du Conseil pour quatre ans : MM. Appert, chargé des conférences à la Faculté de droit de Paris ; A. Celier, avocat à la Cour d'appel de Paris ; Georges Honnorat, directeur honoraire à la préfecture de Police ; Henri Jaspar, ministre des Affaires économiques de Belgique ; Henri Lalou, professeur à la Faculté libre de droit de l'Institut catholique ; Etienne Matter, en remplacement de MM. P. Baillières, de Corny, Hennequin, Leloir et Lortat-Jacob, membres sortants, non rééligibles.

M. LE PRÉSIDENT rappelle qu'au cours de l'exposé des dispositions du projet du C. pén. péruvien, concernant les peuplades à demi sauvages, des collègues étrangers ont manifesté le désir d'avoir un aperçu des règles applicables, dans nos colonies, à la population indigène que son degré de civilisation ne permet pas de soumettre aux règles du droit pénal français. Un haut magistrat colonial a bien voulu se charger de répondre à ce vœu et de nous faire cette communication sur *l'application du droit pénal aux indigènes dans les colonies*.

M. COUGOUL, *ancien procureur général près la Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie et premier président honoraire de Cour d'appel*, après s'être excusé de n'avoir pas eu le temps de se procurer la documentation suffisante sur un problème qui comporterait de très longs développements, rappelle d'abord ce que l'on doit entendre par le mot *indigène*, au sens de la question posée.

Il faut se rappeler qu'en dehors de la colonie de Saint-Pierre et Miquelon, dont toute la population est européenne, et des

vieilles colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, dont les deux populations, noire et blanche, sont entièrement assimilées et composées exclusivement de citoyens français, il existe, dans toutes les autres colonies, au moins cinq catégories d'habitants qui sont d'abord les Français, c'est-à-dire ceux qui ont la plénitude des droits attachés à ce titre, les sujets français, qui ne sont pas citoyens, les protégés français qui ne le sont pas davantage, les étrangers qui ont une nationalité étrangère reconnue parce qu'ils font partie d'un État organisé et qui sont assimilés aux Français, les étrangers, au contraire, qui, dans leur pays, sont sujets ou protégés et qui sont assimilés à nos indigènes.

Ces cinq catégories peuvent se réduire à deux groupes : les Français et assimilés d'une part, les indigènes et assimilés de l'autre.

A quelle catégorie de ces personnes est applicable notre droit pénal français ? Le principe de la territorialité de la loi pénale, écrit dans l art. 3 C. civ., prévoit que toutes les lois de police sont applicables à tous ceux qui habitent le territoire de la République, et il est incontestable que les colonies font partie de ce territoire. Mais ce principe reçoit dans son application des modifications importantes, dont il faut indiquer quelques-unes.

Ainsi, dans certaines colonies, comme par exemple Madagascar ou la côte des Somalis, nos lois pénales françaises, ainsi du reste que nos lois civiles, sont applicables aux indigènes, quand ils ont affaire à des Européens ou assimilés. S'ils sont seuls en cause, s'il s'agit soit de leurs propres contestations civiles ou commerciales, soit même d'infractions par eux commises au préjudice d'autres indigènes, ce sont leurs lois et leurs coutumes indigènes qui sont applicables.

Dans d'autres groupes de colonies, par exemple les colonies de l'Afrique occidentale et équatoriale, on a imaginé un autre système.

Ces territoires ont été divisés en deux parties : une partie qui constitue le ressort français, et dans l'intérieur de laquelle toutes les infractions, quels qu'en soient les auteurs ou les victimes, sont justiciables des tribunaux de droit commun ; une autre partie, située en dehors du ressort français, où les infractions commises, n'intéressant la collectivité française que d'une façon moins directe, ne sont justiciables de nos tribunaux que si des Européens y sont mêlés. Par conséquent, tous les crimes ou délits

commis par les indigènes entre eux, en dehors des ressorts territoriaux français, sont jugés par des tribunaux indigènes, où des échelles de pénalité particulières sont appliquées, avec cette réserve que tous les châtiments corporels, toutes les peines contraires à la civilisation française sont remplacés par ceux qu'autorisent nos lois pénales.

En Nouvelle-Calédonie, ces distinctions n'existent pas, en ce sens que la colonie tout entière ne forme qu'un ressort unique, dans lequel tous les crimes et délits commis par des indigènes entre eux ou commis par des indigènes au préjudice de blancs, sont tous justiciables des tribunaux de droit commun.

Voilà pour le principe, mais, en fait, les choses ne vont pas tout à fait d'une façon aussi rigoureuse, car il faut tenir compte du degré de civilisation de la plupart des Canaques, de difficultés géographiques, des distances immenses qui séparent certains points de la colonie du siège des tribunaux. Pour cela, on est arrivé à une série de procédés qui atténuent, dans une certaine mesure, l'application de notre droit pénal.

Voici un de ces procédés : lorsque les infractions sont de peu de gravité, qu'elles n'intéressent pas l'organisme français, mais des intérêts purement locaux, quand ce sont des infractions qui ont été commises entre indigènes, ces questions se règlent souvent par l'autorité des chefs, suivant les coutumes indigènes ; certaines petites peines appropriées à la minimité des infractions sont prononcées.

Autre point de vue : on peut encore appliquer aux indigènes, non pas pour les délits de droit commun, punissables également chez tous les habitants de la colonie, mais pour certaines infractions spéciales à l'indigénat, des sanctions administratives consistant dans des punitions de 1 à 15 jours de prison ou de 1 à 100 fr. d'amende. Les peines qui, autrefois, étaient prononcées sur place par les syndics, par des gendarmes, par les chefs de colonie, sont, aujourd'hui, pour donner plus de garanties aux indigènes, prononcées par le gouverneur en conseil privé. Ceci fait que ces petites infractions, qui n'intéressent pas directement, immédiatement les Français ou les assimilés, sont prononcées administrativement, sans frais et sans déplacement.

Vous comprendrez l'utilité de ce système, quand vous saurez que la Nouvelle-Calédonie, qui a 400 kilomètres de long et 50 de large, n'a que fort peu de routes, qu'il faudrait peut-être dix ou quinze jours de voyage pour qu'un indigène du nord vienne jusqu'à Nouméa

Voilà pour les questions générales.

J'ajoute que toutes les questions concernant les mariages, l'état-civil, etc., sont absolument réservées, ce qui fait qu'une foule de rubriques de notre loi pénale disparaissent, telles que la bigamie, pour des gens qui ne sont pas mariés suivant le rite français.

Voici, Messieurs, quelles sont les mesures que la France a cru devoir prendre pour concilier le juste respect qui est dû à son autorité, avec le ménagement que demandaient des peuplades qui sont de grands enfants que la grande Guerre a d'ailleurs associés à nos préoccupations nationales et qui se sont magnifiquement conduits. (*Applaudissements*).

L'ordre du jour appelle le rapport de M. Paul Kahn sur *l'organisation de la police*.

M. LE PRÉSIDENT rappelle qu'en 1908 (*Revue* 1908, p. 315 et suiv., 515 et suiv., 705 et suiv., 1066) la Société sur le rapport de M. J. Drioux a consacré plusieurs séances à la réorganisation de la police en province. Nous n'avons pas l'intention de recommencer cette étude. Nous ne nous proposons pas davantage de nous occuper de la police administrative et encore moins de la police politique; mais, dans le monde entier, un vaste mouvement se manifeste en faveur de la création d'une police que l'on qualifie de *police scientifique* — c'est le mot consacré — et, par cette expression, on entend une police qui recherche la vérité non plus par les procédés d'un Vidocq mais par des investigations vraiment scientifiques faites dans des laboratoires. Des travaux considérables ont été publiés sur ce sujet. Rappelons notamment le livre de Gross. L'un des créateurs de cette police scientifique fut, ne l'oublions pas, M. Bertillon. Comme toujours l'idée naquit en France, et d'autres l'ont bruyamment exploitée.

Notre conseil de direction a pensé que le moment est venu de vérifier ce que vaut cette police scientifique et quels doivent être ses rapports avec la justice et spécialement avec le juge d'instruction. Ceci nous amènera à nous demander quels doivent être les rapports de ce magistrat lui-même avec le procureur de la République. En somme, c'est toute l'organisation d'une police judiciaire que nous allons discuter tant dans nos lois qu'au point de vue des réformes qu'il convient de proposer.

M. Paul KAHN, *avocat de la Cour d'appel, rapporteur*, signale d'abord l'inquiétante recrudescence des crimes et des délits sous toutes leurs formes, dont nous sommes aujourd'hui les témoins. On doit y voir sans doute une conséquence du formidable bouleversement que nous venons de vivre ; mais elle nous laisse l'impression que nous ne sommes pas défendus. Impression malheureusement exacte, qui cependant nous amène à critiquer non les personnes mais les institutions elles-mêmes. Quelles que soient, en effet, la bonne volonté et l'intelligence de ceux qui sont chargés de nous protéger, on ne saurait leur faire grief de n'y point réussir, puisque tout le monde est d'accord pour reconnaître qu'on ne leur en donne pas les moyens.

Quels doivent être ces moyens? Avant de les rechercher, M. le Rapporteur rappelle brièvement les différentes acceptions du mot police : (pouvoir de faire des ordonnances et autorité chargée d'assurer l'exécution des lois et règlements), et les principales définitions données du mot police, dont aucune ne le satisfait pleinement (1) et, après avoir souligné que le Code de brumaire au IV (art. 20) et le C. instr. crim. de 1808,

(1) LAROUSSE. — Police : ensemble des règlements qui maintiennent l'ordre et la sécurité publique. — Surveillance exercée pour l'exécution de ces règlements et autorité chargée de cette surveillance.

H. BERTHÉLEMY. — *Tr. élément. de dr. administratif* p. 224. « L'expresion police désigne l'ensemble des services organisés ou des mesures prescrites pour assurer le maintien de l'ordre ou la salubrité de l'intérieur du pays. »

Définition allemande : Si la police allemande ne fonctionne pas bien, c'est la faute de la France, ils ont enveloppé l'Allemagne dans un filet à l'aide duquel ils la mènent et dans les mailles duquel ils veulent prendre nos pensées. M. Ans. LALLEMANT.

Jules DE SODEN. — *La police en Allemagne*, par A. LALLEMANT (p. 24) : « La police et le pouvoir de police doivent être restreints de façon à avoir une base régulière. La police doit avoir pour effet de restreindre les liens de sociabilité, sans intervenir dans la vie sociale, de développer les avantages nés de son action tout en réprimant les inconvénients qui en proviennent également. Elle doit donc être étrangère à tout ce qui se rapporte aux exigences sociales dont est frappé le citoyen soit à l'égard de l'Etat, soit à l'égard des autres citoyens, pour autant que ces exigences, droits ou devoirs, ne ressortent pas exclusivement de la sociabilité ».

Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV: « Art. 16. La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle. — Art. 17. Son caractère est la vigilance ; la société, considérée en masse, est l'objet de sa sollicitude. — Art. 18 La police se divise en police administrative et en police judiciaire. — Art. 19. La police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale. — Elle tend principalement à prévenir les délits. — Les lois qui la concernent font partie du code des administrations civiles. — Art. 20. La police judiciaire recherche les délits que la police administrative n'a pas empêché de commettre, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir ».

(art. 8) ont de la police judiciaire une conception identique, notre collègue retrace, dans ses grandes lignes, l'organisation de la police en France : *Sûreté générale*, direction spéciale du ministère de l'Intérieur (rue des Saussaies, 11) et brigades mobiles dont le nombre a été élevé à 22. (D. du 22 décembre 1919), et à qui les enquêtes de caractère politique sont rigoureusement interdites. (V., *Revue* 1908, page 442 et suiv., les circulaires de M. Briand, garde des Sceaux et de M. Clémenceau, ministre de l'Intérieur). Les commissaires spéciaux des gares, paraissant avoir surtout des attributions politiques. — *Police municipale, gendarmerie, police judiciaire*, comprenant tous les auxiliaires du procureur de la République énumérés par le C. instr. crim., auxquels s'ajoutent, à Paris, le directeur de la police judiciaire et les commissaires de district, dans certaines grandes villes de province un chef de la sûreté et des brigades spéciales, et, pour la recherche des malfaiteurs, la police d'État et les brigades mobiles, organes dont l'action serait aisément fortifiée si les gardes-champêtres, mieux recrutés, n'étaient plus dans la main des maires, et si la gendarmerie était mieux utilisée. — *Police d'ordre, police administrative*, dont les attributions sont considérables. — *Police des mœurs, police politique*, enfin, dont la nécessité ne saurait être contestée, car un Gouvernement a le devoir de maintenir le régime établi, mais qui est cependant la pierre d'achoppement de toutes les réformes.

Toutes ces polices, auxquelles il faut ajouter nombre de polices spéciales dont la compétence et l'activité sont renfermées dans un cercle restreint, (vérificateurs des poids et mesures, inspecteurs des services des fraudes, douanes, agents des eaux et forêts, etc), ne sont pas sans se contrarier. Elles ont les mêmes attributions, se jalousent parfois, et des rivalités s'élèvent entre elles qui peuvent qu'entraver le service. Cela se produit notamment entre la police locale et la police mobile, chacune voulant se réserver l'honneur d'avoir découvert l'auteur d'un crime, cache jalousement à l'autre les indices qu'elle a pu découvrir.

Dans ces conditions ne devrait-on pas unifier toutes ces polices? Et-il d'ailleurs utile de les séparer? Si théoriquement on peut distinguer la police administrative dont la surveillance tend à prévenir les infractions, et la police judiciaire dont l'intervention a pour but d'assurer la punition de l'infraction que la première n'a pu empêcher, comment écarter la police adminis-

trative d'une enquête judiciaire dont bien souvent (police des marchés, des mœurs, des maisons d'accouchement, des garnis, etc.) elle aura recueilli les matériaux.

M. le Rapporteur signale, en outre, que les auteurs le plus récents qui ont étudié ces questions (1) semblent oublier deux autorités que le C. instr crim. charge d'assurer la poursuite des délinquants et de réunir et de contrôler les preuves : le procureur de la République et le juge d'instruction. Ils négligent peut-être trop la question de savoir quels rapports doivent exister entre ces deux magistrats, si celui-ci doit continuer à être en quelque sorte subordonné à celui là, et si le juge d'instruction doit continuer à remplir le rôle de policier que notre procédure pénale lui impose.

Cette procédure est dénommée inquisitoire. Elle tend à découvrir la vérité par l'aveu. L'interrogatoire est pour elle la pièce capitale du dossier. Dans l'ancienne procédure la torture était un moyen d'arracher l'aveu *circonstancié*, et Muyart de Vouglans trouvait, dans les garanties de certitude que présentait cet aveu, la justification de ce procédé barbare. Depuis la suppression de la torture, le secret de l'instruction, sous une forme atténuée, permettait de poursuivre et de réaliser le même but. La loi du 8 décembre 1897 a renversé ce système en rendant impossible l'interrogatoire immédiat du prévenu. On a donc tourné la difficulté en faisant précéder l'information régulière par l'enquête officieuse de la police. Mais celle-ci ne présentant plus les garanties judiciaires, a provoqué de nombreuses critiques. On lui a reproché tantôt le peu d'expérience du fonctionnaire (jeune secrétaire du commissaire de police) qui était le plus souvent appelé à la diriger, et même certains procédés tendants à obtenir l'aveu (indicateurs, passage à tabac, privation d'aliments) qui ne sauraient être trop blâmés. Si ces reproches sont fondés, il est certain qu'il faut changer de système. On arrive alors à envisager l'organisation d'une police fortement constituée comme en Angleterre, bien recrutée, convenablement rémunérée, chargée de réunir les preuves autres que l'aveu, preuves certaines scientifiques, contrôlées dans des laboratoires spéciaux, qu'elle

(1) A. Reis. — *Contribution à la réorganisation de la police*, Payot, 1914 ; Ed. Locard. — *La police, ce qu'elle est, ce qu'elle devrait être*, Payot, 1919 ; Chardon.

remettra au procureur de la République, qui à son tour les soumettra au juge d'instruction, et ce dernier, abandonnant son rôle ancien de policier pour se renfermer dans sa mission unique de juge, appréciera la valeur de ces preuves et prescrira de procéder à toutes les vérifications complémentaires qui lui paraîtront nécessaires.

L'interrogatoire, dès lors, deviendra un moyen de défense pour l'accusé.

Ces réformes, d'après M. le Rapporteur, auront pour effet même dans certaines affaires (escroqueries, délits de société), où l'intervention de la police paraît moins utile, de faire abandonner une pratique qui tend de plus en plus à prévaloir, et qui amène trop souvent le juge à confier la direction d'une information à un expert, chargé à la fois de procéder à des vérifications matérielles rentrant dans ses attributions normales et d'entendre des témoins, et qui usurpe ainsi le rôle et les pouvoirs du magistrat.

Elles auraient en outre trois autres conséquences : 1° L'organisation d'une magistrature pénale spécialisée.

2° Le rattachement des services de police au ministère de la Justice. — La Chancellerie ne s'occupait jadis que de l'administration judiciaire proprement dite, elle surveille désormais l'entretien des prisons et les établissements pénitentiaires dont le directeur général est toujours choisi d'ailleurs parmi les préfets. Pourquoi ne dirigerait-elle pas également les services de police dont les recherches préparent l'ouverture des informations judiciaires?

Et 3° la main mise de l'État sur toutes les polices, suivant le vœu émis, il y a près de douze années par la Société générale des Prisons. (*Revue* 1908, p. 1070).

Ces réformes tarderont sans doute a être réalisées. Nos discussions ne seront pas cependant infécondes si elles orientent l'opinion vers les solutions qui pourront rendre plus efficace la lutte contre les malfaiteurs.

En terminant M. le Rapporteur résume brièvement les trois questions principales sur lesquelles, a son avis, doit porter notre étude.

1° *Organisation proprement dite de la police.* Il m'apparaît comme nécessaire, dans une pareille question, qu'on distingue très nettement deux choses que l'on a l'habitude de confondre : *a*) le pouvoir de faire

des ordonnances ; *b*) l'autorité chargée de faire respecter les lois et règlements. Et vous aurez à vous demander si, le pouvoir de faire des ordonnances étant laissé aux préfets et aux maires, il n'y aurait pas lieu de charger l'autorité judiciaire (procureurs de la République) du pouvoir de faire respecter les lois. En d'autres termes, la police doit-elle continuer à être rattachée au ministère de l'Intérieur, ne doit-on pas la rattacher au ministère de la Justice, comme l'Administration pénitentiaire? Et cela nous amènera à envisager le problème de la mise entre les mains de l'Etat de toute la police, de la question de la mobilité de ses agents et de leur compétence territoriale étendue. Vous aurez aussi à discuter les idées des ouvrages récents sur la police scientifique, la question des laboratoires de police, celle des nouvelles méthodes d'investigation et vous aurez à vous demander si ces méthodes, d'une utilité incontestable et incontestée pour la recherche de certains délits ou crimes, ne sont pas complètement inopérantes et inutiles pour la recherche et la poursuite de certaines autres infractions à la loi pénale? N'y a-t-il pas aussi quelque chose à changer au système imaginé pour éviter les difficultés créées par la loi de 1897 sur l'instruction contradictoire, à ce que l'on appelle l'enquête préliminaire de police au cours de laquelle l'aveu est obtenu parfois, paraît-il, d'après M. Locard entre autres, par des procédés de violence et de privation d'aliments inadmissibles à notre époque? Y aura-t-il moyen aussi de supprimer «l'indicateur», auxiliaire immoral, mais si souvent précieux?

2° *Rapports de la police judiciaire avec la police administrative.* Comment établir ces rapports? Il n'apparaît pas qu'il soit possible de les séparer complètement. Comment éliminer la police administrative d'une enquête dont elle a recueilli les matériaux? Comment décider que ses agents seront incompétents à constater des infractions à la loi pénale qu'ils auront découvertes au cours et à l'occasion de leur service?

3° *Rapports de la police judiciaire avec les autorités judiciaires (juge d'instruction, procureur de la République).* Le juge d'instruction doit-il être un policier chargé de la recherche des preuves (système du C. instr. crim.), ou un juge chargé de les apprécier? En d'autres termes, n'y aurait-il pas lieu de transformer notre procédure inquisitoire, fondée presque entièrement sur l'interrogatoire et l'aveu, que le juge d'instruction a bien des difficultés à obtenir, faute de moyens et par suite de l'application de la loi de 1897 sur l'instruction contradictoire? Autant de questions délicates à résoudre : Pour ma part, je crois que la police pourrait apporter les preuves, grâce à ses recherches, à ses laboratoires, à ses constatations matérielles ; le procureur de la République, chef de la police, pourrait réunir ces preuves et les apporter au juge ; le juge d'instruction spécialisé et ayant surtout une origine spéciale, jugerait et demanderait toutes vérifications utiles. La police judiciaire serait tout entière entre les mains de la Justice.

M. LE PRÉSIDENT, après avoir remercié M. Kahn de son beau rapport, demande aux orateurs de se renfermer dans l'étude des trois questions que vient de poser notre collègue, dans l'ordre même où elles ont été formulées et de ne pas examiner la question des expertises criminelles que le rapporteur a incidemment soulevée.

M. Georges HONNORAT *directeur honoraire à la préfecture de police*, présente de brèves observations générales auxquelles sa compétence donne une autorité particulière. La définition de la police, d'après lui, est celle même du Gouvernement. Elle est établie pour assurer l'ordre et la liberté. Il faut dans l'intérêt de tous faire une bonne police, et l'une des premières conditions c'est d'établir le contact direct des différents organes qui concourent à remplir sa mission, en supprimant les rouages inutiles. Précisant sa pensée, notre collègue critique les réformes prétendues de M. Hennion qui, entre les agents d'exécution et de recherches de la préfecture et le Parquet de la Seine, ont établi tout un état-major : directeur de la police judiciaire, commissaires de district. Le temps perdu par les transmissions successives entre ces intermédiaires, retarde, sans les rendre plus parfaites, les enquêtes des commissaires de quartier. D'où cette conséquence que les responsabilités s'émiettent et que personne n'ose plus prendre la moindre initiative. Les effets déplorables de ce système sont nettement révélés par les statistiques. Tandis qu'en 1871 les arrestations pour crimes ou délits de droit commun faites à Paris par la police étaient annuellement de 45.000 environ, bien que la population se soit accrue, leur nombre demeure stationnaire jusqu'en 1895, et il descend rapidement ensuite à 40, 30, 25, et même 20.000 arrestations. Or, la criminalité n'a pas diminué, au contraire. Nous arrivons donc à la faillite de la police.

M. HENNEQUIN, *directeur honoraire au ministère de l'Intérieur*, signale qu'il convient de distinguer entre la province et Paris. L'organisation de la police ne peut pas être la même dans les communes rurales qu'à Paris. Il proteste contre cette idée trop simpliste qu'il n'y avait pas de police digne de ce nom, en province, avant la création des brigades mobiles.

Les polices locales, la gendarmerie ont toujours été très actives, les procès verbaux en font foi ; en outre, dans de nombreux cas, on faisait appel à la police de Paris.

Sans doute les auteurs de certains crimes parvenaient à échapper aux recherches, mais, depuis 1907, le nombre des criminels qui ne peuvent être découverts n'a pas diminué, il dépasse aujourd'hui cent mille !

Quant aux rapports entre la police judiciaire et la police administrative, M. Hennequin avoue ne pas comprendre l'intérêt de la question, car les mêmes agents appartiennent le plus souvent aux deux polices.

M. LE PRÉSIDENT. — M. le docteur Locard estime qu'il ne doit y avoir aucun rapport entre ces deux polices.

M. HENNEQUIN. — M. Locard est un médecin, il me paraît surtout avoir en vue la création de laboratoires scientifiques.

M. Georges HONNORAT. — Mais cette organisation existe à Paris; nous avons le laboratoire municipal, le laboratoire de toxiciologie, le laboratoire d'hygiène, la mensuration, la vérification des empreintes digitales; tout cela est d'ordre scientifique.

En réalité la police en province, d'après M. Honnorat, ne mérite pas trop de critiques, malgré qu'elle soit dans une certaine mesure entre les mains des maires et bien que la gendarmerie soit trop souvent détournée de son rôle. Ce qui lui faisait défaut, c'est l'organe dont l'a doté M. Hennion, alors qu'il était directeur de la Sûreté générale, en faisant créer les brigades mobiles.

Ce que l'on doit regretter, c'est que le commissaire de police soit strictement cantonné dans sa circonscription et n'ai pas le droit d'instrumenter partout pour suivre ses opérations.

M. LE PRÉSIDENT signale que nul ne conteste que les commissaires de police font de la police judiciaire, mais il leur manque les laboratoires spéciaux existant à Paris. En second lieu, tandis qu'à Paris les juges d'instruction sont aidés pendant toute la durée de leur information par la police, en province les commissaires de police et la gendarmerie se bornent à faire les premières constatations, et, dès que le juge d'instruction est saisi, ils ne s'occupent plus de l'affaire.

M. KASTLER, *vice-président au tribunal de la Seine*, reconnaît qu'à Paris, les affaires arrivent parfaitement préparées par la police. Notre collègue ajoute que pendant qu'il remplissait les

fonctions de juge d'instruction, il n'a jamais eu à constater que durant son enquête préliminaire la police ait jamais eu recours aux procédés violents qu'on l'accuse parfois d'employer.

En province le magistrat est moins aidé par la police, et c'est pourquoi les informations sont moins rapidement faites. Comment un magistrat instructeur peut-il agir sans police, puisqu'il est confiné dans son cabinet !

M. Henri PRUDHOMME, *conseiller à la Cour d'appel de Douai*, conteste qu'en province la gendarmerie et la police se bornent à faire les premières constatations matérielles. Le juge trouve en elles des auxiliaires dévoués qui, sous sa dissertion, continuent à s'occuper de recueillir même spontanément tous les renseignements utiles qui peuvent leur parvenir.

M. HENNEQUIN confirme cette observation.

M. A. DUCHESNE, *conseiller à la Cour d'appel de Paris*, signale qu'aux colonies, les magistrats instructeurs ne sont pas aidés par la police.

M. Pierre DE CASABIANCA, *avocat général à la Cour d'appel de Paris* soutient que les gendarmes, en province, après avoir fait les premières constatations, ne peuvent guère s'occuper de rechercher l'auteur du crime (1).

M. LE PRÉSIDENT, demande si, à Paris, la dualité résultant de la coexsistence de deux autorités indépendantes, la préfecture de police et le parquet, n'a pas eu parfois des inconvénients et n'est pas susceptible de soulever même des conflits. Le préfet reçoit tous les procès-verbaux, les transmet-il tous au procureur de la République ? Ne puise-t-il pas dans les pouvoirs que lui confie l'article 10 C instr. crim., le droit de les classer sans suite ?

(1) On peut se demander si une certaine confusion n'a pas régné dans cette partie de la discussion. La gendarmerie ne peut se livrer aux expériences de laboratoire ayant pour objet de photographier les empreintes digitales laissées par un malfaiteur, les rapprocher des fiches que les services spéciaux peuvent posséder, mais elle ne manque pas en général de profiter de toutes les occasions qui peuvent se présenter de recueillir un renseignement nouveau utile, et de transmettre au magistrat instructeur (*N. de la R.*).

M. Henri PRUDHOMME, observe que, même en province, depuis la loi de 1905, tous les procès-verbaux concernent les fraudes alimentaires ne parviennent aux parquets que par l'intermédiaire des préfets.

M. Pierre DE CASABIANCA, estime que les inconvénients principaux de l'organisation actuelle de la police, aussi bien à Paris qu'en province, résultent de ce fait que les agents des différentes polices, ne sont pas directement placés sous les ordres des procureurs généraux. C'est là, à son avis, la véritable réforme à réclamer.

Quand un agent de la police mobile est appelé à remplir ses fonctions, s'il n'accomplit pas son devoir, le procureur de la République ne peut rien contre cet agent qui ne dépend pas de lui. (*Protestations*). On m'objecte que le magistrat pourra se plaindre au préfet, au ministre de l'Intérieur ! Je réponds que les sanctions sont incertaines, précisément parce qu'il y a là une dualité. La dualité de direction que l'on conteste, existe en réalité, c'est certain ; personne ne peut le nier.

La police administrative, qui devient certains jours police judiciaire, reste toujours sous la dépendance du ministère de l'Intérieur. Or le procureur de la République, ou le procureur général, ne peuvent pas avoir d'autorité sur des fonctionnaires contre lesquels ils ne peuvent rien. Il en est de même du juge d'instruction; comme on le disait fort bien, ce magistrat est dans l'impossibilité de faire des investigations tout seul, il lui faut l'aide d'une police judiciaire sur laquelle il aura une autorité. Donc, il faut absolument que la police judiciaire soit sous la dépendance directe de l'autorité judiciaire.

Et s'il y a une autre autorité, à côté de l'autorité judiciaire, ayant droit de sanction contre les agents négligents, ou incapables, ou même quelquefois animés de mauvaise volonté, — ils sont l'exception — si cette autorité n'exerce pas son droit de sanction, il est évident que les magistrats sont absolument désarmés ; il suffit d'avoir été en province pendant quelque temps, pour avoir constaté combien les juges d'instruction sont embarrassés pour suivre leurs informations.

M. HENNEQUIN, répond que l'autorité des procureurs généraux sur les divers agents de la police n'est pas affaiblie par le fait qu'ils n'ont pas de sanction directe. Ils donnent des notes tous les

ans sur les commissaires de police, au point de vue de la police judiciaire, dont il est toujours tenu très grand compte pour les avancements, et même pour les punitions qu'il y a lieu d'infliger. Très souvent, il est arrivé que des commissaires de police ont été rétrogradés à la suite des mauvaises notes de leur procureur.

M. Georges ALPHANDÉRY, *procureur de la République à Rambouillet*, confirme en tous points cette appréciation.

M. Pierre de CASABIANCA. — Je l'admets mais quelle autorité a-t-on sur un auxiliaire sans le droit de sanction disciplinaire.

M. Georges ALPHANDÉRY. — J'ai autorité sur mon substitut, cependant je ne le nomme ni le révoque.

M. HENNEQUIN. — Il est même arrivé que le ministère de la Justice est intervenu pour demander le déplacement d'un commissaire de police. Mais ce ministère n'a pas de sanction directe. En réalité, M. de Casabianca parait demander pour les procureurs généraux le droit de révoquer les commissaires de police. C'est là une question énorme ! Mais notre collègue est disposé à admettre c'est que la police mobile, que l'on s'applique à renfermer exclusivement dans son rôle de police judiciaire, et qui a été exclusivement créée pour la recherche des crimes et délits, soit mise sous l'autorité du Garde des Sceaux, et retirée au ministère de l'Intérieur.

M. Clément CHARPENTIER, *avocat à la Cour d'appel*. — C'est qu'elle fait beaucoup d'autres choses, bien qu'on ait mis dans les textes qu'elle ne ferait que de la police judiciaire.

M. HENNEQUIN. — Ce n'est pas exact. Le ministère de l'Intérieur a tenu toujours la main d'une façon très ferme à ce que ces organismes de police restâssent cantonnés dans leur rôle.

Pour ma part, je n'ai jamais compris que les brigades mobiles soient sous l'autorité du ministère de l'Intérieur.

M. Pierre DE CASABIANCA. — Je suis de votre avis.

M. Georges HONNORAT, conteste les inconvénients de la dualité d'attributions entre la préfecture de police et le parquet, au point de vue de la transmission des procès-verbaux. Tous les

procès-verbaux doivent être transmis au procureur de la République, et, en fait, ils le sont toujours. La préfecture ne fait d'exception à cette règle que pour les faits d'outrages aux agents. Elle estime qu'elle est juge de la gravité du fait dont son agent a été victime, et qu'il lui appartient d'apprécier si l'insulteur mérite d'être déféré à la justice. Mais le passage des procès-verbaux par la préfecture, avant de parvenir au parquet, est des plus utiles.

Lorsque les procédures arrivent à la préfecture de police, celle-ci fait un certain nombre de recherches dans ses dossiers. Elle trouve les antécédents, les précédentes affaires, elle devient ainsi un organe d'aide pour la justice, qui de suite est renseignée d'une façon plus efficace sur l'inculpé.

Que les organes de police soient rattachés à un ministère ou à un autre, cela paraît indifférent à notre collègue, pourvu qu'ils fassent de la bonne police.

On demande que toutes les polices soient rattachés au ministère de la Justice, que les procureurs généraux nomment ou dirigent les commissaires de police ; mais on oublie que le rôle de ces fonctionnaires ne consiste pas seulement à rechercher des criminels et des délinquants et à les livrer à la justice. Ils ont aussi à assurer le maintien de l'ordre. Un commissaire de police, à Paris et en province, dresse des procès-verbaux contre les délinquants, mais il intervient quand il se produit des manifestations, et cela arrive aussi bien dans les rues des cités que sur les routes des campagnes ; il prend des mesures pour assurer le maintien de l'ordre. Il fait des sommations et réprime des émeutes.

Est-ce le procureur de la République qui dirigera dans ce cas les commissaires de police et leurs agents? Faudra-t-il que les préfets ou que les maires empruntent les commissaires de police au procureur de la République ou au procureur général? Je vois là une source de difficultés et de conflits.

On a parlé tout à l'heure de la réforme pénitentiaire. C'est peut-être une mauvaise plaisanterie. L'administration pénitentiaire a été rattachée au ministère de la Justice, mais les locaux n'ont pas changé, le directeur non plus ; l'avancement des fonctionnaires et agents se fait par le ministère de l'Intérieur. Tout est simplement signé par le ministère de la Justice. Ce sont là des chinoiseries indignes de l'administration française.

M. Hennequin. — Je n'ai parlé jusqu'ici de rattachement au ministère de la Justice que pour la police mobile.

M. Pierre de Casabianca. — M. Honnorat a posé la question sur son véritable terrain Les commissaires de police ont des attributions administratives, alors, il s'agit de savoir quelle sera l'autorité supérieure qui aura sur eux le droit de sanction.

A cela, beaucoup répondent : « Créez un corps de police exclusivement judiciaire, qui ne s'occupera que des crimes et délits ». C'est une solution. Mais alors, il est évident que cette police judiciaire devra être sous l'autorité des magistrats.

M. Henri Prudhomme, pose incidemment cette question à M. Hennequin. Le maintien de la police mobile au ministère de l'Intérieur n'offre-t-il que cet avantage de permettre de faire profiter les agents, pour leur avancement, de toutes les vacances pouvant se produire dans les différents services? Ainsi, un fonctionnaire de la police mobile, que des raisons de santé empêchent de continuer des fonctions aussi actives, pourra devenir commissaire de police dans une grande ville.

M. Hennequin. — Je ne pense pas que ce soit cette considération qui ait inspiré les créateurs de l'organisation actuelle. La vérité, c'est que, dans l'état actuel de la mentalité administrative, on ne peut pas imaginer une police qui ne soit pas entre les mains du ministre de l'Intérieur. Remarquez d'ailleurs qu'il y a moyen de faire sa carrière dans la police mobile. On arrive maintenant jusqu'au grade de commissaire divisionnaire. Votre objection ne porte donc plus.

M. A. Célier, *avocat à la Cour d'appel*. — Les parquets se plaignent surtout, en province, de l'insuffisance des agents de police judiciaire mis à leur disposition.

M. Georges Honnorat. — J'entends des magistrats dire : nous n'avons pas assez de police, et, pour ce motif, ils désirent commander la police. Les magistrats à mon avis ont un rôle suffisamment large, suffisamment noble, pour ne pas accepter d'être des policiers ou des chefs de police. La police doit être entre les mains d'une seule personne en France ; et le ministère de la police, c'est normalement le ministère de l'Intérieur. Il doit commander toute la police, étant responsable de l'ordre.

Il prête du personnel suivant les besoins.

Quant aux brigades mobiles, je ne suis pas partisan de les voir entre les mains des procureurs généraux ou de la République.

Voilà un petit arrondissement où il se commet très peu de crimes, quel besoin d'y entretenir des agents de brigade mobile ? N'est-il pas préférable d'avoir un corps de brigade mobile centralisé dans certaines villes qui, au fur et à mesure des besoins, enverra des agents à la disposition des magistrats qui en réclameront ?

M. LE PRÉSIDENT résume brièvement la discussion ; nous nous trouvons en présence de deux conceptions de la Justice et du ministère de la Justice. L'une d'elles fait des magistrats et du ministère de la Justice des organes tout à fait différents de ce qu'ils sont actuellement. Mais, si vous admettez cette conception nouvelle, il est incontestable que vous donnez au juge d'instruction un rôle tout nouveau. Ce sera un juge d'instruction semblable au magistrat anglais. De son côté, le procureur de la République, se trouvant mis à la tête de la police, deviendra fatalement responsable des agissements de celle-ci. Veut-on aller jusque là, et les besoins de la répression peuvent-ils exiger que l'on donne au procureur de la République une mission toute nouvelle, qui le fera sortir de son rôle de magistrat pour en faire un accusateur public ? En d'autres termes, faut-il rétablir l'accusateur public, inventé par notre Révolution française ? Je n'émets pas un avis, je ne cherche qu'à préciser les points sur lesquels se porte notre examen.

Évidemment, cela irait beaucoup mieux si le procureur de la République avait à sa disposition toute la police pour rechercher les crimes.

M. HENNEQUIN. — Au commencement du XVIII[e] siècle, la police dépendait tout entière du ministère de la Justice.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

La séance est levée à 6 heures 1/2.

SÉANCE

DE LA

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DES PRISONS

DU 21 JANVIER 1920

Présidence de M. Émile GARÇON, *président*

La séance est ouverte à 4 heures.

Excusés : MM. BARATHON DU MONCEAU, BEUZART, BOULLANGER, G. CALVET, J. DRIOUX, FEUILLOLEY, FRÈREJOUAN DU SAINT, l'abbé PIERRE, Henri ROBERT, A. RIBOT.

M. LE PRÉSIDENT. — Messieurs, pendant la guerre, la Société des Prisons, avait négligé de renouveler son conseil de direction. Nos préoccupations étaient ailleurs, et puis, sans doute, nous avons voulu faire comme tout le monde. Mais dans votre dernière séance, vous avez tout remis en ordre, et je suis heureux de pouvoir aujourd'hui, en inaugurant ma dernière année de présidence, saluer le nouveau conseil qui a maintenant la garde et la direction de notre société.

Cette tâche n'est pas sans difficultés. J'ai essayé, l'année dernière, de dire comment la Société des Prisons pouvait et devait se renouveler et se développer. Mais l'œuvre sera rude et longue. Nous voulons nouer des relations avec les criminalistes de tous les pays alliés ou neutres ; nous avons l'ambition de devenir le centre d'une vaste et féconde association internationale où seront étudiés et débattus tous les problèmes de la crimmologie : mais il nous faudra pour y parvenir une opiniâtre persévérance. Dans un monde encore tout bouleversé par les plus formidables événements, alors que de vieux empires se sont abimés et que de nouveaux États, nés de notre victoire, s'organisent à peine, à l'heure où matériellement on peut malai-