

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 3 MAI 1923

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner la Proposition de Loi accordant une indemnité aux victimes de la détention préventive.

(Voir le n° 197 (session 1921-1922) du Sénat.)

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président ; MOSSELMAN,
DESWARTE, VAUTHIER et MAGNETTE, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Le problème que l'intéressante initiative de notre honorable collègue, M. Deswarte, a soumis aux délibérations du Sénat, n'a fait jusqu'à présent l'objet, dans notre pays, que de tentatives plus ou moins timides de solution.

C'est qu'il dresse, l'une contre l'autre, deux nécessités sociales de primordiale importance ; c'est qu'il impose la tâche de concilier deux principes qui ont paru jusqu'ici tellement contradictoires, que les essais de combinaison, si louables aient-ils été, se sont heurtés à des difficultés de réalisation qu'on n'a pu surmonter.

D'une part, en effet, il est indispensable au maintien de l'ordre social que les décisions définitives de la justice ne puissent être remises en question.

C'est ce que porte en termes lapidaires la formule si souvent invoquée : *Res judicata pro veritate habetur*.

C'est aussi ce qu'expose en excellents termes le Procureur général près la Cour d'appel de Liège, M. A. Meyers, dans sa mercuriale de rentrée prononcée le 2 octobre 1922.

Voici comment s'exprime l'éminent magistrat :

« Contre les juges, il n'y a d'autres actions en dommages-intérêts à raison de l'exercice de leurs fonctions, qu'en cas de prise à partie (Code de proc., art. 505 et suivants). Laurent donne, en ces termes, la raison de cette dérogation à la règle générale : « Quelle est la partie condamnée qui ne mau- » disse son juge ? Si la faute la plus légère suffisait pour lui demander raison » de sa sentence, la passion multiplierait à l'infini les actions en dommages- » intérêts contre les magistrats, et que deviendrait alors le prestige de la

» justice, journallement attaquée et avilie? » (LAURENT, t. XX, n° 441, p. 471. Voyez aussi DEMOLOMBE, t. XXXI, n° 519.) M. Paul Bernard s'exprime comme suit dans son étude sur *la responsabilité des fonctionnaires* : « Pour que les juges soient responsables de leurs jugements, c'est-à-dire des erreurs provenant de leur ignorance de la loi, il faudrait aussi les rendre responsables de l'application défectueuse de la loi, car les uns prétendront que celle-ci est claire, tandis que les autres la trouveront obscure... Quelle sera l'autorité capable d'apprécier la faute? Ne voit-on pas les Cours se diviser sur des multitudes de questions et la Cour de cassation se contredire elle-même à quelques années d'intervalle? Il n'est pas un magistrat qui voulût accepter des fonctions périlleuses s'il pouvait être recherché pour un tort qui ne résulterait pas de son dol. » (*Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1878, pp. 103 et 104.)

» Dans toutes les institutions humaines, ajoute ce magistrat, il faut compter avec les faiblesses des hommes. Les meilleurs esprits ont des moments d'oubli. Tel magistrat expérimenté, savant, habile, commettra une nullité préjudiciable; tel président de juridiction correctionnelle ou criminelle oubliera, sous l'empire des préoccupations que lui donne la solution du fond du procès, des dispositions de loi dont, quelques jours auparavant, il a fait l'application. Ces fautes sont presque inévitables. C'est pour les réparer que le législateur a établi la hiérarchie des juridictions. » (*Ibid.*, p. 104.)

On ne saurait mieux dire.

Les hommes fussent-ils les juges les plus distingués, ne sont point infailibles, et leurs erreurs sont inévitables. Mais ce serait rendre dangereusement instable l'œuvre de la justice, et écarter des fonctions qu'elle comporte les meilleurs éléments, que de faciliter les recours personnels contre les magistrats et de permettre, autrement que dans des cas rigoureusement exceptionnels, de revenir sur des arrêts de justice régulièrement rendus.

Mais cependant, d'autre part, le sentiment d'équité est tellement ancré dans la conscience humaine, que les erreurs et défaillances de la justice, à raison même du caractère de solennité et d'irrévocabilité des décisions qui les contiennent, ont sur cette conscience des répercussions douloureuses et périlleuses.

Chaque fois qu'il est constaté qu'un coupable a échappé à la répression; chaque fois surtout qu'il apparaît qu'un innocent a été frappé à tort, l'opinion publique s'émeut, s'agite, proteste et, généralisant, à tort, met en suspicion l'organisation tout entière dont un rouage s'est trouvé en défaut.

La législation française est entrée dans la voie où votre Commission invite le Sénat à la suivre.

Il y a bientôt cent ans, lors des travaux d'élaboration de la loi française de 1832, comme lors de l'examen du projet de loi sur la liberté provisoire par le corps législatif français, en 1865, la question des dommages-intérêts à allouer aux victimes d'erreurs judiciaires préoccupait déjà le législateur.

La Chambre française avait voté, en 1892, un projet de loi tendant à allouer indemnité aux inculpés soumis à tort à la détention préventive. Mais ce projet fut rejeté par le Sénat en séance du 14 février 1894.

La loi française du 11 juin 1895 a reconnu le principe de la débetion d'indemnité aux victimes d'erreurs judiciaires commises par les juridictions de jugement, erreurs constatées lors de la procédure de la revision.

C'est à une tentative du même genre que le Sénat est appelé aujourd'hui à donner son adhésion.

Évidemment, si les lois étaient mieux faites et plus claires; si le recrutement de la magistrature, dont la bonne volonté ne peut être méconnue, était perfectionné, les risques de verdicts erronés seraient réduits au mini-

mum. Et c'est vers cette double amélioration qu'il faut sans cesse tendre nos efforts.

Mais, hélas, nous devons envisager la situation telle qu'elle se présente, de façon positive, et adopter des mesures adéquates.

D'autre part, votre Commission, d'accord avec l'auteur de la proposition, n'a pas entendu se livrer à l'examen de toutes les conséquences des erreurs commises par les tribunaux, ni de la légitimité et de l'étendue des réparations dues à ceux qui en ont été les victimes. Il lui a paru que la question ne devait pas être actuellement, et tout d'un coup, traitée sous toutes ses faces et résolue dans toute son ampleur.

Il fallait s'attacher à une réforme qui, pour fragmentaire qu'elle soit, présente un incontestable intérêt et est de nature à apaiser partiellement, mais grandement, les scrupules de ceux qui ne peuvent supporter l'indifférence de la société à l'égard des victimes de jugements reconnus injustes.

La détention préventive a été organisée par une loi du 20 avril 1874, dont il faut louer l'esprit et l'ordonnance.

Et cependant, l'application de cette loi excellente a donné lieu à des abus et provoqué des critiques qui ont été maintes fois signalées au Parlement.

La mesure exceptionnelle, grave et rigoureuse, de l'incarcération préalable a été détournée parfois de son but primitif ; certaines juridictions y ont recouru trop fréquemment, et il est arrivé trop souvent que des inculpés, ou des prévenus ou accusés, après avoir subi une détention plus ou moins longue, étaient renvoyés des poursuites par la juridiction de jugement, ou étaient condamnés à des peines de durée inférieure à celle de leur détention préventive.

Comme le dit un érudit criminaliste, l'acte légal de la puissance publique ne peut, en principe, donner ouverture à indemnisation. L'« impérium » de l'État deviendrait illusoire si les citoyens pouvaient à tout instant lui réclamer individuellement des comptes.

Mais, pourtant, des abus se sont produits et se produisent journellement. Et de même que les tribunaux manifestent une tendance à s'insurger contre l'omnipotence de l'Administration, de même peut-on penser à créer des garanties contre les mesures inutiles prises par le pouvoir judiciaire au détriment de la liberté des personnes.

On ne saurait perdre de vue le souci manifesté par le législateur constituant de 1831, d'assurer et de protéger la liberté individuelle, liberté dont nos ancêtres des XVII Provinces avaient admirablement compris la nécessité. (Art. 7 de la Constitution. THONISSEN, *Const.*, p. 24.)

La liberté complète est la règle ; l'arrestation est l'exception. Celle-ci ne peut avoir lieu que pour des raisons péremptoires et précises, qui se trouvent indiquées dans les différentes lois de police de l'époque révolutionnaire française, dans le Code d'instruction criminelle et dans notre excellente loi du 20 avril 1874 sur la détention préventive.

Tous les auteurs sont d'accord pour dire que la détention préventive doit être réservée aux cas les plus graves, aux cas où, comme l'indique l'article 2 de la loi de 1874, il existe des *circonstances graves et exceptionnelles, intéressant la sécurité publique*. Faustin-Hélie, par exemple, écrit : « ...La détention préalable ne doit point être appliquée dans tous les cas où elle n'est point indispensable, soit à la sécurité publique, soit à l'exécution de la peine, soit à l'instruction du procès. La nécessité étant la condition et la mesure de son application, dès que cette nécessité n'est plus constatée, la mesure est présumée inutile, et si elle est inutile, elle n'est plus qu'un *abus odieux*... »

Telle est également la manière de voir du Département de la Justice. M. le Ministre de la Justice rappelait, par sa circulaire du 29 avril 1919, à

MM. les Procureurs Généraux, qu'il y avait lieu de « n'user qu'avec la plus extrême circonspection du pouvoir de mettre et de maintenir les inculpés en état de détention préventive ». Des circulaires antérieures exprimaient, déjà, une manière de voir identique (24 novembre 1892 ; 28 décembre 1907 ; 6 mai 1913).

Or, loin de là, il faut constater, à regret, que certains magistrats en sont venus à considérer, par principe et en règle absolue, la mise en état de détention préventive comme une mesure excellente et digne, partant, d'être généralisée. Cette tendance existant, des abus par la force même des choses ont été commis. Des innocents ont été arrêtés préventivement, quelque peu à la légère. Des membres du barreau ont fait, fréquemment, cette constatation.

Il faut donc parer à un danger, déjà plusieurs fois indiqué : l'abus de la détention préalable.

Comment y parer? Par des circulaires? Soit. Mais c'est là un mode quelque peu théorique. Le projet actuel constitue une garantie plus efficace. Le juge d'instruction qui ordonnera, le substitut qui requerra la mise en détention sauront que leur acte est de nature à causer un préjudice pécuniaire à l'État. Ils comprendront mieux surtout que la société considère la liberté individuelle comme chose très importante, puisqu'elle répare tout préjudice qui y est porté indûment. Il y aura là un rappel des principes, excellent en soi.

C'est par l'indemnité due à ceux qui ont subi une détention préventive injustifiée ou excessive qu'il faut commencer. C'est celle-là qui portera la moindre atteinte au principe de l'intangibilité de l'*impérium* judiciaire.

C'est dans cet esprit et avec cette portée que fut conçu et élaboré le projet examiné par votre Commission de la Justice, et auquel celle-ci a donné son approbation.

*
* *
*

A ce droit, accordé aux victimes de la détention préventive, d'obtenir une réparation, un dédommagement, il fallait trouver une base juridique, un « substratum » qui satisfait notre conscience de juristes, et qui permit de ne pas considérer l'instauration de ce droit comme une œuvre arbitraire, conçue en dehors des principes juridiques fondamentaux, dont on ne peut s'écarter à peine d'incohérence, de contradictions et de difficultés.

C'est pour obéir à cette louable préoccupation que l'auteur du projet entend tirer le droit nouveau du principe que, à celui qui subit une expropriation, la collectivité doit une indemnité.

Le droit positif n'applique le principe qu'en ce qui concerne l'expropriation des immeubles. Quant à celle des meubles, on reconnaît que la question est discutable, bien qu'en général on admette que la disposition de l'article 11 de la Constitution et ses corollaires légaux se restreignent aux immeubles. (Voir discours de M. Faider, procureur général à Liège, prononcé le 1^{er} octobre 1897.)

Le projet considère, à juste titre, la liberté comme le plus précieux des biens, et il assimile à une expropriation la privation injustifiée de sa liberté que subit un citoyen, du chef d'une décision judiciaire.

Quelque hardies que soient cette analogie et les conséquences qu'on en déduit, votre Commission en a apprécié le caractère ingénieux et s'est ralliée à cette conception.

Ce ne fut cependant pas sans que certains membres de la Commission aient fait des réserves et suggéré qu'il serait possible d'imaginer une base autre que celle de l'expropriation.

Ils font remarquer la faveur dont jouit, depuis un certain temps, une notion relativement nouvelle, celle du risque. C'est cette notion qui a prévalu lors de l'adoption de la loi du 24 décembre 1903 sur la réparation des accidents de travail. C'est aussi à elle qu'ont fait appel d'éminents jurisconsultes lors de la discussion de la loi du 6 avril 1908, sur la recherche de la paternité et de la maternité de l'enfant naturel (1).

C'est aussi sous l'inspiration de cette théorie que fut établie toute la législation des dommages de guerre, rompant avec la doctrine antérieure, qui laissait à la charge personnelle des sinistrés tous les préjudices dérivant de l'invasion, de la bataille et de l'occupation.

Dans cette conception, chaque citoyen court le risque de voir sa liberté atteinte par une mise en détention que les éléments ultérieurs démontreront mal fondée. Ce risque ne se réalise que pour un certain nombre de personnes, victimes de coïncidences fâcheuses ou d'erreurs ou de témoignages téméraires. Il est juste que ceux-là, sur qui s'est abattu le risque, puissent demander à la collectivité qu'elle les dédommage du préjudice subi.

Je cite encore le criminaliste dont j'ai déjà invoqué l'autorité :

« Tout citoyen, dit-il, est exposé à subir, à un moment donné (ne fût-ce qu'ensuite d'une dénonciation malhonnête) un emprisonnement préventif. C'est un risque. Ne convient-il pas qu'une sorte « d'assurance mutuelle » contre ce risque soit créée ; les citoyens qui ont la bonne fortune de n'être point inquiétés, indemnisant ceux qui l'ont été à tort ? »

En matière de dommages de guerre, non plus, le sinistré n'avait, théoriquement, droit à aucune indemnisation de l'État. Celui-ci a bien voulu le lui reconnaître par l'arrêté-loi du 23 octobre 1918. Tous les citoyens interviennent, les uns vis-à-vis des autres, pour apporter leur garantie, en forme pécuniaire. C'est une manifestation, parfaitement admissible, de la solidarité publique. Pourquoi ne procéderait-on pas de même en matière de détention préventive ?

Entre ces deux points de vue, la Commission ne s'est point prononcée. Elle n'a pas entendu prendre parti dans une controverse qui au premier abord, apparaît comme de pure théorie, mais qui démontre cependant par elle-même, que la réforme proposée repose sur de solides assises juridiques. Elle a cependant nettement marqué sa préférence pour le système de l'expropriation.

Une fois d'accord sur le principe, la Commission n'éleva guère d'objections au sujet de ses modalités d'application.

Elle fut d'avis que l'innovation à laquelle elle se ralliait, laissait intacte la responsabilité des juges et des fonctionnaires dans tous les cas où cette responsabilité est établie en vertu de la législation existante, ces cas étant également ceux où se révèlent soit le dol, soit la faute lourde, cette faute qui, selon l'expression du Conseil d'État « se détache de la fonction ».

En ce qui concerne le principe de la loi énoncé à l'article 1^{er}, et qui attribue à *tout* inculpé le droit d'être indemnisé, certains membres ont exprimé des réserves.

Le principe de l'indemnisation en espèces du dommage moral et surtout de l'indemnisation obligatoire et à forfait a soulevé également des objections ; mais la majorité de la Commission s'est ralliée à la proposition.

D'autre part, faut-il étendre le bénéfice aux récidivistes, c'est-à-dire à l'individu tombant sous l'application des articles 54 à 57 du Code pénal ?

En réalité, disent ces membres, ce qui domine la proposition, c'est la préoccupation de réparer le préjudice *moral*, et celui-là n'existe guère que pour le citoyen jusque là indemne.

(1) Voir *Annales parlementaires* du Sénat, session 1907-1908, pp. 99 et suivantes.

A ce point de vue, le repris de justice est peu intéressant, et il ne s'impose même pas de le dédommager du préjudice matériel.

Il faut voir la pratique des choses : les soupçons se porteront tout naturellement sur tel « cheval de retour », coutumier du délit qui vient d'être commis une nouvelle fois ; on l'arrêtera, et il se trouvera non pas innocent mais non convaincu du fait.

N'est-ce pas, dit-on, non sans humour, le risque professionnel de celui dont le délit ou le crime est devenu, en quelque sorte, le métier ?

Il a été répondu à cette observation que l'article 2 établit une différence, quant au taux de l'indemnité entre l'inculpé qui a déjà été condamné et celui dont le casier judiciaire est immaculé.

Ne pourrait-on cependant, ont suggéré certains membres, donner au président du tribunal le droit d'apprécier si, en cas de récidive, il y a lieu d'allouer une indemnité quelconque du chef de dommage moral ? La Commission estime que ces exceptions et restrictions prêteraient à l'arbitraire et que la privation injustifiée doit, en tout cas, être génératrice d'une réparation.

Une seconde question a été soulevée :

Fallait-il étendre le bénéfice de la loi au *coupable* dont la détention préventive a excédé la durée de la peine définitivement prononcée ?

On peut dire que la détention préventive, mesure exceptionnelle de sécurité publique, acte parfois indispensable de l'instruction préparatoire, trouve dans sa raison d'être la justification de sa durée, quelle que soit la longueur de celle-ci.

Le coupable, dit-on, car c'est le cas de celui-ci que nous envisageons après sa condamnation prononcée, s'est exposé volontairement par son crime ou par son délit, aux pires conséquences de l'instruction judiciaire ouverte contre lui.

Sa détention a été justifiée. Imagine-t-on qu'elle puisse cesser rétroactivement de l'être à concurrence de x jours ?

Et si elle se justifiait, dans le cadre de nos institutions, comment imaginer qu'une *indemnité* puisse être due à un *condamné* dont les agissements y ont donné lieu ?

Est-ce bien là une *victime* ?

Voici donc un repris de justice « chevronné » qui est arrêté et détenu préventivement pour une infraction *qu'il a commise*, et *condamné* à une peine, inférieure de quelques jours, à la durée de sa détention : il aura droit à l'indemnité.

Il faudra donc, pour soustraire l'État à celle-ci, que l'instruction ne dure qu'un temps limité, que le juge d'instruction qui est souvent vis-à-vis du coupable dans un état d'infériorité manifeste, à un moment donné, la clôture sans l'avoir poussée à fond ou la continue avec la certitude peut-être, vu par exemple l'importance du vol, que chaque jour de travail qu'il fournit vaut, à charge de l'État, une indemnité sérieuse à « son client ».

Puis, il y a le temps nécessaire, l'instruction terminée, pour amener l'affaire à l'audience. Et l'État, parce qu'un individu **coupable** a occasionné tout cela, devra indemniser ce coupable ?

La Commission n'a pas méconnu l'importance de ces considérations. Mais elle a été mue par le désir d'empêcher que les instructions ne se prolongent outre mesure. Il est certain que, stimulée par l'intérêt du Trésor, la conscience, si hautement appréciée de nos magistrats, les incitera à pousser leur instruction et à réduire au minimum la durée des détentions préventives.

Quant au paiement de l'indemnité, il doit se faire sans délai assurément.

Quand l'indemnité a été allouée à la suite d'une ordonnance ou d'un arrêt de non-lieu et qu'il intervient ultérieurement en suite de la survenance de charges nouvelles, un arrêté ou un jugement de condamnation, l'État se trouvera le plus souvent avoir affaire à un insolvable. (Voir p. 6. *Développements de la proposition*).

Ne serait-il pas prudent de ne pas juger trop vite, d'attendre que, le temps évoluant, les chances diminuent ou disparaissent de voir reprendre l'instruction ?

La Commission ne l'a pas pensé. Elle s'est rendu compte que les cas de reprise d'instruction sur charges nouvelles sont, en somme, peu fréquents, et elle n'a pas voulu faire peser le poids de cette éventualité, plutôt rare, sur ceux-là, plus nombreux, pour qui le non-lieu équivaut à une libération définitive.

*
* *

On sait que l'arrêté royal du 2 juillet 1824 pris en exécution de la loi générale du 26 août 1822, sur les douanes et accises, permet de recourir à la détention préventive en dehors des cas déterminés par la loi du 20 avril 1874. Il a été admis que ceux qui auront été soumis induement ou trop longuement à la détention préventive, sur pied de cet arrêté, pourront aussi invoquer le bénéfice de la loi.

L'article 1^{er} est conçu en termes généraux : tout inculpé, dit le texte.

*
* *

Si la condamnation qui vient à être prononcée du chef de faits qui ont donné lieu à la détention préventive est conditionnelle, le condamné ne pourra se prévaloir de la loi, sauf pour la partie de la détention déterminée au jugement qui excède la durée de la détention préventive.

En effet, la détention subie est démontrée, en principe, justifiée. Il serait exorbitant d'indemniser un délinquant qui a été condamné et vis-à-vis de qui on a pris une mesure d'adoucissement uniquement basée sur une présomption d'amendement.

Et puis il faut songer à ce qui adviendrait en cas d'indemnisation si l'amendement escompté ne se produisait pas et qu'une nouvelle peine entraînant la déchéance du sursis, intervint après l'expiration du terme fixé. Il faudrait exercer des actions en restitution qui apparaissent comme hérissées de difficultés et souvent vouées à l'insuccès.

Il est à peine utile de rappeler que, par simple application de l'article 9, paragraphe 2 de la loi du 31 mai 1888, établissant la libération conditionnelle et les condamnations conditionnelles dans le système pénal, le cas de condamnation antérieure conditionnelle, mais censée non avenue par expiration sans rechute du terme du sursis, sera, par l'application du paragraphe 2 de l'article 2 de la proposition de loi, entièrement assimilé au cas d'absence absolue de condamnation.

La Commission n'a guère discuté la question de la rétroactivité des dispositions proposées :

L'article 2 du Code civil édicte un principe général « la loi n'a point d'effet rétroactif, elle ne dispose que pour l'avenir ». Mieux vaut s'en tenir à ce principe.

(8)

Au demeurant, l'admission de la rétroactivité amènerait, en même temps, devant la juridiction compétente, une série d'affaires anciennes, que l'on éprouverait des difficultés de fait incontestables à apprécier.

Pour ces motifs, et ceux développés par l'auteur du projet, votre Commission n'a pas jugé qu'il fallut apporter une dérogation à la règle générale de la non-rétroactivité.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission s'est prononcée à l'unanimité pour l'adoption du projet.

Le Rapporteur,
CH. MAGNETTE.

Le Président,
Comte GOBLET D'ALVIELLA.