

LE REGIME DES LIBERTES PUBLIQUES EN PERIODE DE CRISE (1)

par

F. RADILOFE

Bâtonnier de l'Ordre des Avocats de Madagascar

Il en est des Etats comme des individus, à intervalles plus ou moins réguliers, ils ressentent des poussées de fièvre, signe précurseur de maladies plus ou moins graves. Parmi ces maladies chroniques, l'une des plus fréquentes à l'heure actuelle est celle connue sous le nom «d'assignation à résidence» et «d'internement administratif». En raison de l'extension de cette maladie, qui n'épargne pas plus la France et la République Malagasy que l'Angleterre, il convient de se demander quelle position adopter en face de ce phénomène des temps modernes.

Pour les uns, en effet, l'assignation à résidence est sans doute un mal, mais un mal nécessaire. Il y a des cas, disait déjà Montesquieu, où il faut mettre pour un moment un voile sur la Liberté comme l'on cache la statue des dieux. Quand le régime politique se trouve assailli de l'extérieur ou de l'intérieur, la privation de la liberté de quelques-uns n'est-elle pas susceptible de la conserver à tous ? Le Conseil d'Etat français, pourtant renommé pour son libéralisme, ne l'a-t-il pas compris lui-même en élaborant la théorie des circonstances exceptionnelles, théorie destinée à adapter le droit à la réalité ?

Pour d'autres, au contraire, l'assignation à résidence et, surtout l'internement administratif, ne sont que la résurrection de la trop fameuse lettre de cachet, utilisée du temps de la Royauté. Ces procédures constitueraient une immixtion

(1) Discours prononcé à l'occasion de la rentrée solennelle du stage des Avocats, octobre 1971.

inadmissible de l'Exécutif dans le Judiciaire. Reprenant la comparaison médicale que nous évoquions à l'instant, GABRIEL MARCEL n'hésite pas à écrire que les «internements administratifs» introduisent dans le «corps d'un pays un principe d'infection» et que la septicémie «peut s'ensuivre à bref délai».

Quant au juge, tant judiciaire qu'administratif, cet homme qui, quand il en a la vocation, se sentant participer à une œuvre divine, l'œuvre de Justice, doit allier, en une union parfaite, Science et Conscience, dont le devoir est de rendre «la Justice que les Hommes réclament» c'est-à-dire, comme le disait, ici même, l'autre jour, Monsieur le Premier Président de la Cour d'Appel, «une Justice faite de réflexion, une Justice procédant d'«un état d'esprit entretenu dans le culte et la conscience de ce qui est juste et enfin une Justice résultant d'une décision personnelle libérée de toute tyrannie et sollicitation sous toutes leurs formes», quant au juge, dis-je, cet homme qui fait prêter serment de «parler sans haine et sans crainte», le voilà écartelé entre deux impératifs : d'une part, maintenir un ordre public d'autant plus nécessaire que les événements le font chanceler; d'autre part, continuer à protéger contre tout danger d'arbitraire les droits des citoyens privés de liberté, sans s'être rendus coupables d'une infraction pénale.

Sans prendre parti pour l'instant dans le débat et pour être en mesure de porter par la suite un jugement de valeur, nous allons donc essayer d'examiner les transformations du Régime des Libertés en période de crise, d'abord en France, puis à Madagascar, enfin en Droit Comparé.

I. — L'ASSIGNATION A RESIDENCE EN DROIT FRANÇAIS

1) *Historique*

Particulièrement instructive apparaît l'évolution, dans le Droit Français moderne, de l'institution de l'assignation à résidence.

Par un singulier paradoxe, c'est sous le IIIème République, dont la Constitution ne contenait aucune déclaration de droits, que la liberté individuelle a été la plus respectée. Les internements administratifs n'apparaissent ni à la fin du 19ème siècle, lors du boulangisme ou des attentats anarchistes, ni en 1934 lorsque s'organisent certaines ligues contre le régime. En revanche, depuis la IIème Guerre Mondiale, ils ont été largement utilisés.

Le Décret-Loi du 18 Novembre 1939, qui a été pris par le Gouvernement Daladier en raison de la situation internationale, autorisait l'internement par mesure administrative des individus considérés comme dangereux pour la Défense Nationale et la Sécurité Publique. Ce texte qui devait être repris aussi bien par le Gouvernement de Vichy que par celui de la France Libre, se justifiait à l'origine par la nécessité de lutter contre les agents secrets de l'Etranger. En réalité, il devait être utilisé essentiellement pour des motifs de politique intérieure; les mesures d'internement s'appliquèrent successivement aux Communistes en 1939, aux Juifs et Résistants sous l'Occupation, aux collaborateurs à la Libération, et même bien souvent à des personnes victimes de simples dénonciations.

Sous la IVème République, le domaine d'application des internements administratifs s'est accru proportionnellement à la gravité des événements de la Guerre d'Algérie.

Les lois du 3 Avril et 7 Août 1955 prévoyaient, dans le cadre de l'état d'urgence, l'assignation à résidence de toute personne «dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre public». Mais il était expressément précisé qu' «en aucun cas, l'assignation à résidence ne pourra avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes assignées à résidence».

Le Décret du 17 Mars 1956, pris en application de la loi du 16 Mars 1956 sur les pouvoirs spéciaux, supprimait cette réserve. Autorisant, en effet, le Ministre résidant en Algérie à «prononcer l'assignation à résidence surveillée ou non de toute personne dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité ou l'ordre public», ce texte ajoutait : «L'autorité responsable du maintien de l'ordre prendra toutes dispositions pour assurer la subsistance et l'hébergement des personnes astreintes à résidence et, le cas échéant, de leur famille» (article 1er — 7...). Fortes de cette disposition, les autorités administratives créèrent, sous le nom de «Centres d'hébergement», de véritables camps d'internement, assimilant ainsi l'assignation à résidence et l'internement administratif, bien que les deux institutions fussent distinctes et moins restrictives l'une que l'autre de la liberté.

La loi du 26 Juillet 1957, prise également dans le cadre des pouvoirs spéciaux, reçut la même interprétation. Elle autorisait le Ministre de l'Intérieur à assigner à résidence toute personne condamnée pour atteinte à la sûreté de l'Etat, menaces de mort, rébellion, participation à un groupement dissous, extorsion de fonds, détention d'armes ou d'explosifs. En vertu de ce texte, des camps d'internement furent ouverts en Métropole pour recevoir les personnes assignées à résidence, spécialement les Musulmans Algériens résidant en France. La seule condition prévue par la loi était l'existence d'une condamnation judiciaire préalable, dût-il s'agir d'une simple amende avec sursis.

La Vème République a encore accentué une évolution intimement liée aux événements tragiques de l'époque.

Prise en vertu de l'article 92 de la Constitution et applicable aussi bien en France qu'en Algérie, l'Ordonnance du 7 Octobre 1958 restreint le domaine de la liberté individuelle. D'une part, le texte prévoit non seulement l'assignation à résidence dans une localité spécialement indiquée à cet effet, mais encore, et ceci pour la première fois, d'une manière expresse, l'internement administratif dans un établissement désigné par le Ministre de l'Intérieur; d'autre part, toute idée de condamnation préalable disparaît, les dispositions de l'ordonnance s'appliquant aux «personnes dangereuses pour la sécurité publique en raison de l'aide matérielle directe, ou indirecte, qu'elles apportent aux rebelles des départements algériens». Enfin, si l'arrêté d'assignation à résidence ou d'internement administratif relève normalement de la compétence du Ministre de l'Intérieur, il peut également être pris par le Préfet de Police à Paris et par les Préfets dans les départements, sans toutefois, en cette hypothèse, que l'assignation ou l'internement puisse excéder une durée de quinze jours.

C'est dans ce contexte juridique et circonstanciel que s'inscrit la décision présidentielle du 24 avril 1961 prise dans le cadre de l'article 16, décision qui accroît encore le domaine de l'Ordonnance du 7 octobre 1958. L'article 1er dispose, en effet: «Par application de l'article 16 de la Constitution, les dispositions de l'Ordonnance du 7 octobre 1958 sont applicables à toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, participe à une entreprise de subversion dirigée contre les autorités et les lois de la République ou encourage cette subversion». Bien que fort restrictive de la liberté individuelle, l'Ordonnance de 1958 subordonnait l'internement à une «aide matérielle» apportée à ceux qu'on appelait alors «les rebelles des départements algériens». Cette limitation disparaît en 1961. Il suffit d'une participation «par quelque moyen que ce soit» à une entreprise de subversion ou, terme plus vague encore, d'un «encouragement» à cette subversion. Une simple aide morale apportée à celle-ci par une déclaration publique ou un appui verbal peut justifier, dès lors, l'assignation à résidence ou l'internement administratif.

Bien que l'application de l'article 16 eût pris fin le 30 septembre 1961, ce n'est que le 31 mai 1963 que la décision du 24 avril 1961 a cessé d'être en vigueur. Depuis 1963, par conséquent, l'assignation à résidence et l'internement administratif n'ont plus cours en France.

2) Régime

Après ce bref rappel historique, il convient maintenant de déterminer comment a fonctionné l'institution.

A cet égard, l'assignation à résidence doit être soigneusement distinguée de l'internement administratif. Elle consiste dans l'obligation qui est faite à un individu de résider dans un lieu déterminé et de ne pas le quitter sans autorisation. Mais sous cette réserve, l'individu en question est libre de circuler à l'intérieur du périmètre qui lui est assigné, de correspondre avec ses amis, de communiquer avec son avocat, de recevoir n'importe quelle visite. Au contraire l'internement administratif réalise une véritable détention, non pas dans une prison (ce qui nécessiterait une décision judiciaire), mais dans un établissement ou dans un camp désigné par le Ministre de l'Intérieur.

Cette distinction correspondait si bien aux conceptions du législateur français, que l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 avait pris soin de préciser: «En aucun cas, l'assignation à résidence ne pourra avoir pour effet la création de camp où seraient détenues les personnes assignées à résidence».

Or, l'expérience montre que l'Administration est toujours tentée de s'attribuer des pouvoirs plus étendus que ceux qui lui sont reconnus. C'est ainsi que, sous le prétexte que l'article 7 de la même loi lui imposait de prendre les mesures nécessaires pour assurer la subsistance et l'hébergement des personnes assignées à résidence, l'Administration ouvrit de véritables camps d'internement baptisés, pour la circonstance, «Centres d'hébergement».

Un an plus tard, lorsque la loi du 26 juillet 1957 eut autorisé l'assignation à résidence en Métropole, les pouvoirs publics, se fondant sur le précédent algérien, ouvrirent immédiatement des camps d'internement pour «accueillir» les personnes assignées à résidence.

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt ZAQUIN du 7 mars 1958, a admis la légalité des mesures d'assignation à résidence exécutées dans un centre d'internement, au motif que le décret du 17 mars 1956 n'excluait pas expressément la création de camps de détention. Cet arrêt a été vivement critiqué par la doctrine, notamment par le Professeur BURDEAU qui le commente en ces termes : «En matière de liberté individuelle, il est de règle que les restrictions soient entendues dans leur sens le plus strict. En ne tenant pas compte de cette règle traditionnelle, le Conseil d'Etat a négligé l'occasion de réaffirmer un de ces principes généraux du droit dont cependant, en d'autres circonstances, il n'hésite pas à affirmer le caractère impératif».

Quoi qu'il en soit, sous l'empire des textes de la IVème République, l'assignation à résidence était prononcée en Algérie par le Gouverneur Général, qui pouvait déléguer ses pouvoirs, non seulement aux Préfets, mais aussi à l'autorité militaire. Depuis 1958, en Métropole, l'arrêté d'internement peut être pris, non seulement par le Ministre de l'Intérieur, mais également par les Préfets dans les départements. Mais dans ce dernier cas, la durée de la mesure ne peut excéder 15 jours.

Mais l'aspect le plus grave de cette mesure consiste dans le fait que l'assignation à résidence peut désormais frapper, non seulement un condamné, mais un individu qui ne s'est rendu coupable d'aucune infraction. En d'autres termes, le législateur a supprimé le «préalable judiciaire». Sans doute c'est parce que toute poursuite pénale est impossible à l'encontre d'une personne dangereuse, dont l'activité ne s'est pas encore manifestée par un commencement d'exécution, que la mesure peut s'avérer nécessaire. L'assignation à résidence prend alors le caractère d'une «mesure préventive de police administrative». Et à cet égard, elle se distingue de la garde à vue ou de la détention ordonnée par le Préfet et opérée en vertu de l'article 30 du Code Procédure Pénale Français, qui, toutes deux, aboutissent à livrer à la Justice les personnes appréhendées.

Or, si la loi du 26 juillet 1957 supposait, pour son application, une condamnation, même assortie de sursis, l'Ordonnance du 7 octobre 1956 permet d'interner un individu qui n'a jamais comparu devant un Tribunal, ou qui a été acquitté. C'est ainsi qu'ont fait l'objet d'une mesure d'internement des personnes mises en liberté provisoire par le juge d'instruction, relaxées par la juridiction répressive ou condamnées avec sursis. Dès lors, l'internement opéré dans ces conditions perd son caractère préventif. Il n'apparaît plus comme une mesure de police, mais comme une mesure destinée à tourner la décision des Magistrats judiciaires qui ont cru, en leur âme et conscience, devoir acquitter les prévenus comparissant devant eux.

Et l'on comprend que le Professeur BURDEAU ait pu écrire à ce sujet : «Rien n'est plus choquant pour un Juriste que le maintien en détention ou l'arrestation d'un prévenu, après son acquittement par un Tribunal, surtout par un Tribunal Militaire, généralement peu tendre pour des individus dangereux».

L'assignation à résidence, dans le Droit français moderne, apparaît donc comme une notion extensive puisque, d'une part, cette mesure tend à se confondre avec l'internement administratif, et qu'elle est susceptible, d'autre part, d'atteindre toutes les catégories de citoyens. Et c'est précisément en raison de cette conception extensive que les Parlementaires français ont fini par se demander si l'un d'entre eux, en dépit de l'immunité, ne pourrait pas un jour, faire l'objet d'une telle mesure. Dans son numéro du 16 décembre 1961, le Journal «Le Monde» rapporte que les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat ont effectué conjointement à ce sujet une démarche solennelle auprès du Premier Ministre de l'époque, et qu'ils ont obtenu de ce dernier la promesse qu'aucune assignation à résidence et qu'aucun internement de Parlementaire n'interviendraient sans l'accord formel du bureau de l'Assemblée intéressée. Effectivement et en dépit des temps troublés traversés par la France, à ce moment, jamais aucun Parlementaire n'a fait l'objet d'une mesure d'assignation à résidence ou d'internement administratif.

3) *Recours*

En raison du caractère exorbitant du droit commun du régime de l'assignation à résidence en droit français, trois sortes de garanties ont été prévues : recours pour excès de pouvoir devant le Juge administratif, recours devant la Commission de Sauvegarde des Libertés Individuelles, recours en indemnité devant le Juge judiciaire.

a — La possibilité d'attaquer devant le Conseil d'Etat l'arrêté d'assignation à résidence ou d'internement administratif n'a jamais été sérieusement discutée, même quand ces mesures ont été prises dans le cadre de l'article 16 de la Constitution de 1958. Il résulte, en effet, de l'arrêt RUBIN de SERVENS que si la décision présidentielle du 24 avril 1961, par le fait même qu'elle restreint les libertés individuelles, possède le caractère législatif et se trouve ainsi insusceptible de recours, en revanche les mesures individuelles d'application de cette décision doivent être considérées comme des actes administratifs et demeurent soumises au contrôle juridictionnel.

Certes, l'exercice du recours se heurte à une série de difficultés. Tout d'abord, l'interné n'a pas toujours la possibilité d'exercer ce recours, tout au moins dans l'immédiat puisqu'il doit attendre 15 jours avant d'être assisté d'un avocat. Ensuite, il ignore les griefs retenus à son encontre, car la décision d'internement est, du moins, théoriquement, une mesure préventive de police et non une sanction, de telle sorte qu'elle échapperait au principe général de la communication des griefs articulés contre l'interné. Enfin, le recours n'est pas suspensif, et la procédure de sursis ne serait pas davantage applicable puisqu'il s'agit d'une décision intéressant l'ordre public.

En dépit de ces difficultés, le Conseil d'Etat s'est efforcé au fil des années de resserrer son contrôle et de forger une jurisprudence originale. Si, en effet, la Haute Juridiction n'a pas le contrôle de l'opportunité de l'arrêté ministériel comme elle l'a constaté dans son arrêt LIVET du 13 novembre 1964, en revanche le Conseil d'Etat se réserve de vérifier l'exactitude matérielle des faits et témoigne dans cette recherche de la plus grande liberté à l'égard de l'administration de la preuve.

Tout d'abord, le Juge administratif vérifie l'exactitude matérielle des faits qui ont poussé l'Administration à agir, quelle que soit, en cette matière, l'étendue des pouvoirs de celle-ci, car «il n'y a pas d'actes discrétionnaires, mais des actes à pouvoir discrétionnaire». Certes la décision d'assignation à résidence ou d'internement administratif n'a pas à être motivée. Mais comme le déclarait en 1954 le Commissaire du Gouvernement LETOURNEUR, dans ses conclusions sur l'affaire BAREL, «la règle selon laquelle les actes administratifs n'ont pas à être motivés a pour conséquence de supprimer à leur égard le vice de forme tiré du défaut de motif; elle n'a ni pour but, ni pour effet de soustraire l'Administration à l'obligation de faire connaître au Juge de l'excès de pouvoir les motifs des actes attaqués devant lui». En d'autres termes, l'Administration n'a pas à faire connaître ses griefs à l'interné, mais elle doit fournir toutes les justifications nécessaires au Juge de l'excès de pouvoir.

En second lieu et surtout, la charge de la preuve ne pèse pas nécessairement sur le requérant. Le Juge se tourne en effet vers l'Administration et lui demande de produire tous les documents susceptibles de justifier sa décision. Si l'autorité administrative ne satisfait pas à cette demande, soit qu'elle garde le silence, soit qu'elle fasse état d'arguments vagues et imprécis, le Juge considérera comme établis les faits allégués par le requérant.

C'est ainsi que dans l'affaire GRANGE du 30 janvier 1959, le requérant avait fait l'objet d'une mesure d'assignation en raison de son appartenance au «réseau communiste clandestin». Sur la demande du Conseil d'Etat, l'Administration ne put avancer aucun fait précis susceptible de justifier son motif. Le Juge en conclut que le motif en question reposait sur des faits matériellement inexacts.

De même dans l'affaire MAGNE DE LA CROIX du 13 juillet 1965, le motif de l'arrêté d'assignation à résidence était l'appartenance du requérant à une organisation subversive. Le Ministre de l'Intérieur fut invité à *apporter les justifications nécessaires*, mais n'en fournit aucune. Le Conseil d'Etat considère «que, dans ces conditions, le Ministre n'a pas apporté la preuve de l'exactitude matérielle des faits qui lui incombait». La formule est ici particulièrement nette. Ce n'est pas le requérant qui doit prouver l'inexactitude matérielle des faits, c'est l'Administration qui doit prouver leur exactitude. Et le commentateur de l'arrêt d'ajouter «La notion de preuve négative souffre d'un vice technique essentiel réhibitore, quel que soit le domaine où elle est utilisée».

A une date encore plus récente, dans son arrêt MONY du 22 avril 1966, le Conseil d'Etat a posé le principe «qu'il appartient au Juge administratif de contrôler, lorsqu'elle est sérieusement contestée, l'exactitude des motifs donnés par l'Administration comme étant ceux de sa décision, et de prononcer l'annulation de celle-ci lorsqu'elle repose sur des faits matériellement inexacts». Ayant ensuite constaté «que, dans son recours, le Ministre de l'Intérieur se borne à reprendre ses affirmations sans apporter aucune précision nouvelle; qu'au contraire le sieur MONY produit, à l'appui de ses allégations, de nombreuses attestations qui corroborent ces derniers; que, dans ces conditions, le motif précité sur lequel sont fondés les arrêts attaqués

doit être regardé comme reposant sur des faits matériels inexistants», la Haute Juridiction en déduit «que, dès lors, le Ministre de l'Intérieur n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le Tribunal administratif a prononcé l'annulation desdits arrêtés».

b — En dehors du contrôle du Juge administratif, le législateur français a mis sur pied deux Commissions chargées de vérifier les mesures d'internement et les conditions de détention.

La Commission de vérification des mesures de sécurité publique était obligatoirement saisie de toutes les décisions d'internement administratif et d'assignation à résidence dans le mois de leur mise à exécution. Elle donnait son avis à ces mesures, visitait régulièrement les centres d'internement et adressait ses observations au Ministre de l'Intérieur.

La Commission de Sauvegarde des Droits et des Libertés Individuelles avait, de son côté, pour mission de constater sur l'ensemble du territoire français toutes les atteintes portées aux droits de l'Homme et du Citoyen. Elle pouvait être saisie par tout intéressé, et ses membres avaient accès à tout moment dans les lieux de détention. Les autorités civiles et militaires étaient tenues de lui fournir tous les renseignements et tous les documents qui lui étaient nécessaires: Les résultats de ses investigations étaient consignés dans un rapport confidentiel adressé au Premier Ministre. En raison du retour à une situation normale, cette deuxième commission a cessé ses travaux en 1963.

c — Enfin l'article 136, al. 3 du Code de Procédure Pénale français a apporté en cette matière une importante innovation, en décidant que «dans tous les cas d'atteinte à la liberté individuelle, le conflit ne peut jamais être élevé par l'autorité administrative et les Tribunaux de l'ordre judiciaire sont toujours exclusivement compétents». Ce texte a mis ainsi un terme à la procédure dilatoire de l'élévation du conflit, par laquelle l'Administration cherchait auparavant à faire échapper ses agents aux sanctions pénales et civiles.

Certes, les Magistrats de l'ordre judiciaire continuent à ne pouvoir apprécier la légalité d'une mesure d'assignation à résidence, pas plus qu'ils ne sauraient procéder à une interprétation de cette décision. Mais du jour où l'arrêté en question a été annulé par la juridiction administrative, soit directement sur recours pour excès de pouvoir, soit indirectement sur renvoi du Juge judiciaire, ce dernier est seul compétent pour allouer à la victime les dommages-intérêts auxquels s'exposent le fonctionnaire coupable et l'Etat.

Bien mieux, si la mesure d'assignation à résidence, ou son exécution constituent une véritable voie de fait, c'est-à-dire, si elles sont manifestement insusceptibles de se rattacher à l'application d'un texte législatif ou réglementaire, le Tribunal Judiciaire est compétent pour condamner directement l'agent et la personne morale de droit public, sans qu'il y ait lieu de surseoir à statuer pour permettre à la juridiction administrative de se prononcer sur la légalité ou l'illégalité de la mesure.

Cette faculté de condamnation directe de l'Administration et de son agent a été utilisée en France dans le domaine voisin de la garde à vue opérée en vertu de l'article 30 du Code de Procédure Pénale, dans les circonstances suivantes : dans l'après-midi du 12 juin 1964, le commerçant LEGAUFRE fut arrêté à son domicile sur ordre de Gaston PONTAL, Préfet de l'Oise. Cet ordre mentionnait qu'à l'occasion du voyage du Président de la République dans le Département, l'intéressé « qui est *susceptible* d'attenter à la personne du Chef de l'Etat, sera gardé à vue durant le délai de 48 heures ». Le sieur LEGAUFRE ne fut donc relâché que deux jours plus tard. N'ayant sans doute pas apprécié l'hospitalité forcée du Commissaire de Police, l'intéressé assigne le Préfet devant le Tribunal Civil de Compiègne, qui rendit, à la date du 29 juin 1965, le jugement suivant :

« Attendu que le Préfet, agissant en vertu de l'article 30 du Code de Procédure Pénale, comme agent de police judiciaire, peut faire personnellement tous actes nécessaires pour constater les crimes et les délits contre la sûreté de l'Etat ou requérir à cet effet les officiers de police judiciaire compétents; que son pouvoir est ainsi strictement limité et qu'il ne peut pas agir dans un cas non prévu par la loi; que le texte de l'article 30 du Code de Procédure Pénale, dont la rédaction claire et précise ne donne lieu à aucune difficulté d'interprétation, ne mentionne évidemment pas que le Préfet peut faire arrêter et garder à vue les individus susceptibles de commettre un crime ou délit contre la sûreté de l'Etat.

« Mais attendu que LEGAUFRE n'avait manifestement commis aucun acte constituant une tentative de meurtre du Chef de l'Etat, ni d'ailleurs aucun crime ou délit contre la sûreté de l'Etat; qu'il n'est même pas allégué qu'il ait, en juin 1961, proposé ou tenté de proposer de former un complot pour arriver à l'un des crimes mentionnés à l'article 86 du Code Pénal; que PONTAL, en donnant cet ordre d'arrestation, manifestement insusceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif ou réglementaire, a donc commis une erreur grave absolument inexcusable et une atteinte arbitraire à la liberté individuelle constituant une voie de fait; qu'il doit, en conséquence, réparer lui-même les conséquences dommageables de cette faute personnelle; ...

« Par ces motifs — Condamne in solidum Gaston PONTAL en son nom personnel et l'Agent judiciaire du Trésor Public à payer à Claude LEGAUFRE la somme de 1 000 francs nouveaux à titre de dommages-intérêts ».

En l'espèce, il ne s'agissait donc pas d'un internement administratif, ni même d'une assignation à résidence, mais d'une simple mesure de garde à vue, limitée à 48 heures, et prise par le Préfet de l'Oise en vertu de l'article 30 du Code de Procédure Pénale. Le Juge judiciaire n'en a pas moins estimé que le voyage du Chef de l'Etat ne constituait pas une circonstance exceptionnelle justifiant l'arrestation et la détention d'un individu, même pour une aussi courte période. En conséquence, le Préfet et l'Administration ont été solidairement condamnés.

En résumé, chaque fois que l'atteinte à la liberté individuelle constitue une voie de fait ou qu'elle résulte de l'annulation par la juridiction administrative de la mesure qui lui a été déférée, les tribunaux de l'ordre judiciaire sont désormais



compétents, en France, pour condamner l'Agent public et l'Administration à indemniser la victime.

Telle a donc été, dans un passé récent, la physionomie du régime des Libertés Publiques, alors que la France traversait une période de crise particulièrement dramatique. Cette esquisse va nous permettre de mieux saisir les traits de ce régime à Madagascar.

II. — L'ASSIGNATION A RESIDENCE EN DROIT MALAGASY

Le premier texte qui ait introduit à Madagascar des restrictions administratives à la liberté individuelle est l'ordonnance n° 60-063 du 22 juillet 1960, relative à la dissolution de certaines associations et à l'assignation à résidence fixe de personnes convaincues d'action subversive.

Aux termes de l'article 4 « pourront être, par décret en Conseil des Ministres, assignés à résidence fixe, tous individus convaincus d'avoir personnellement et de manière répétée participé aux actions subversives qui constituent motifs de dissolution de groupements, associations ou partis, tels qu'ils sont prévus aux articles précédents :

« Tout individu faisant l'objet d'une assignation à résidence fixe qui, à huit jours francs, de la notification de la mesure prise contre lui, n'aura pas obtempéré à ladite assignation, sera puni d'un emprisonnement de 1 à 3 ans » ;

Selon l'article 5 de la même ordonnance « Le tribunal administratif de Madagascar, saisi d'un recours en annulation des décrets prévus par les articles précédents, statuera d'urgence ».

Bien que s'inspirant manifestement des textes français en la matière, l'ordonnance du 22 juillet 1960 en diffère profondément sur plusieurs points et présente ainsi un caractère original.

Tout d'abord, le texte ne parle à aucun moment « d'internement administratif », mais uniquement « d'assignation à résidence ». Contrairement au décret français du 17 mars 1956, qui prévoyait la création de centres d'hébergement — ce qui a permis au Conseil d'Etat, par une interprétation contestable, d'y assimiler les camps d'internement — aucune mesure de ce genre n'est envisagée à Madagascar. Il ne peut donc s'agir ici que d'une assignation à résidence au sens strict du terme, c'est-à-dire, de l'obligation faite à un individu de ne pas sortir d'un périmètre déterminé tout en jouissant à l'intérieur de ce périmètre de la liberté la plus complète. Cette interprétation se trouve renforcée par la lecture du deuxième alinéa de l'article 4 aux termes duquel « tout individu faisant l'objet d'une assignation à résidence qui, à huit jours francs de la notification de la mesure prise contre lui, n'aura pas obtempéré à ladite assignation, sera puni d'un emprisonnement de 1 à 3 ans ». Par conséquent, l'individu frappé d'une mesure de ce genre n'a pas à être appréhendé : il est seulement tenu, sous peine de sanctions pénales, de déférer dans les 8 jours à ladite mesure, c'est-à-dire de gagner dans ce délai la résidence qui lui est assignée. On ne saurait dès lors parler d'internement administratif.

En second lieu, la mesure est prise par décret en Conseil des Ministres, alors qu'elle résulte en France d'un simple arrêté du Ministre de l'Intérieur ou du Préfet.

En troisième lieu et surtout, le régime des voies de recours apparaît également différent.

Il n'existe à Madagascar, en effet, ni Commission de vérification des Mesures de Sécurité Publique, ni Commission de Sauvegarde des Droits et des Libertés Individuelles. Sans doute, le législateur a-t-il estimé inutile la création de telles commissions puisque l'assigné à résidence est censé jouir d'une totale liberté dans le secteur qui lui a été imparti. Mais précisément, ces commissions auraient permis de vérifier si, contrairement au vœu du législateur, une simple assignation à résidence ne se trouve pas, dans la pratique, transformée en détention administrative.

En revanche, le recours pour excès de pouvoir obéit pratiquement aux mêmes règles qu'en France, étant observé que l'expression du «Tribunal administratif» utilisée par l'ordonnance de 1960 doit se traduire depuis 1961 par «Chambre Administrative de la Cour Suprême». Aussi, le Juge administratif, s'il le veut, aura toute latitude, d'une part pour vérifier l'exactitude matérielle des faits ayant poussé l'Administration à prendre la mesure, et d'autre part, pour inviter celle-ci à lui fournir toutes les pièces justifiant que le requérant a bien été «convaincu d'avoir personnellement et de manière répétée, participé à des actions subversives». La Jurisprudence du Conseil d'Etat sur la charge de la preuve paraît susceptible d'être transposée à Madagascar, en ce sens que ce n'est pas au requérant de prouver l'inexactitude matérielle des faits mais au contraire à l'Administration de démontrer leur exactitude, le silence de cette dernière autorisant le Juge administratif à considérer comme établis les faits allégués par ledit requérant. Ajoutons que, conformément à l'article 5 de l'ordonnance de 1960, la Chambre Administrative de la Cour Suprême est tenue de «statuer d'urgence», c'est-à-dire dès que l'affaire se trouve en état du fait du dépôt des conclusions de l'Etat défendeur, ou de l'expiration du délai imparti à ce dernier pour produire les conclusions en question. Il dépend de la Chambre Administrative que l'affaire se trouve rapidement mise en état.

S'agissant enfin du recours devant le Juge judiciaire, rien ne s'oppose à Madagascar à ce que le Tribunal Civil soit saisi, lorsqu'il est allégué que l'assignation à résidence et, à fortiori, l'internement administratif constituent une voie de fait. En dehors de cette hypothèse, et dans le cas d'annulation par la Chambre Administrative de la Cour Suprême d'un décret d'assignation à résidence, la victime pourra également demander au Juge judiciaire la réparation intégrale du préjudice subi puisque, aux termes de l'article 15 du Code de Procédure Pénale, «les tribunaux de l'ordre judiciaire resteront seuls compétents pour statuer sur l'action civile découlant des infractions prévues par les articles 114 à 122 du Code Pénal», c'est-à-dire des atteintes à la liberté individuelle.

Le second texte relatif à l'assignation à résidence est l'ordonnance n° 62-001 du 14 juillet 1962 édictant des mesures de police administratives contre les voleurs de bœufs. Cette ordonnance prévoit la possibilité d'interdire de séjour ou d'assigner à résidence tout individu dénoncé comme voleur de bœufs par au moins vingt notables ou par le Conseil Rural unanime.

Malgré son apparente sévérité, le texte en question apparaît sur certains points relativement plus libéral que l'ordonnance de 1960 sur l'assignation à résidence des individus convaincus de manœuvres subversives.

En premier lieu, en effet, la mesure administrative est subordonnée à un certain nombre de conditions : dénonciation unanime du Conseil Rural, constatation de celle-ci par procès-verbal de l'autorité préfectorale, production du bulletin n° 2 du casier judiciaire, enfin et surtout contreseing du Garde des Sceaux sur le décret pris par le Ministre de l'Intérieur.

De même, ce deuxième texte est plus précis que le précédent, car il donne une définition de l'assignation à résidence. Aux termes de l'article 5, en effet, «l'assignation à résidence fixe, prévue à l'article 1^o, consistera à l'obligation faite à l'intéressé de ne quitter sous aucun prétexte, sans autorisation spéciale du Sous-Préfet, la Commune ou le Canton ou le District où résidence lui aura été assignée. Il sera astreint aux mesures de contrôle prévues par le Code Pénal pour les personnes frappées d'interdiction de séjour». Et l'article 6 d'ajouter : «En aucun cas, l'enceinte d'un établissement pénitentiaire ne pourra être désignée comme lieu de résidence assignée». Le texte est donc parfaitement clair : l'assignation à résidence d'un voleur de bœufs ne peut jamais être transformée en internement administratif.

Bien entendu, dans l'hypothèse de l'assignation à résidence d'un voleur de bœufs, le décret du Ministre de l'Intérieur est susceptible, comme dans le cas précédent, d'un recours devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême. Et le contrôle de la Haute Juridiction est loin d'être théorique, puisque dans un arrêt récent du 14 février 1970, celle-ci a pris la responsabilité de désigner l'un de ses membres pour vérifier dans quelles conditions avait été prise la délibération d'une Commune Rurale ayant dénoncé deux habitants comme voleurs de bœufs, alors que le Procès-verbal ne comportait que 12 signatures sur un chiffre de 13, sinon de 14 Conseillers.

Mais contrairement au cas précédent, il ne semble pas que la Haute Juridiction ait la possibilité de contrôler l'exactitude matérielle des faits ayant entraîné la mesure d'assignation à résidence d'un présumé voleur de bœufs. Son contrôle ne peut que se limiter à la vérification que le dossier du recours comporte bien toutes les pièces exigées — délibération du Conseil Rural, procès-verbal de l'Autorité préfectorale, casier judiciaire, contreseing du Garde des Sceaux. Si toutes ces pièces sont régulières, le recours ne peut être que rejeté. Il apparaît donc que le contentieux des assignations à résidence des voleurs de bœufs échappe à tout contrôle juridictionnel autre que formel.

III. — L'ASSIGNATION A RESIDENCE EN DROIT COMPARE

Ce bref tableau de l'assignation à résidence dans le monde moderne risquerait de paraître incomplet s'il ne comportait pas quelques éléments de Droit Comparé.

Au moment où l'Angleterre fait son entrée dans le Marché Commun, il n'est pas sans intérêt de rechercher comment le Royaume-Uni a tenté de concilier l'internement administratif avec le respect des droits de la défense. Pendant la Seconde Guerre Mondiale, en effet, le Ministre d'Etat à l'Intérieur avait la faculté d'ordonner l'internement de tout individu qu'il estimait dangereux pour la sécurité publique, la défense du royaume ou la conduite des opérations militaires. Il était seul juge de cette mesure, son pouvoir était discrétionnaire et sa décision immédiatement exécutoire, mais il était tenu d'indiquer les motifs de celle-ci. C'est ainsi qu'en 1943 un certain BUDD, membre d'une association fasciste, a été mis en liberté par le Tribunal de droit commun, parce que les motifs de son internement lui avaient été inexactement indiqués, ce qui l'avait empêché de présenter immédiatement sa défense. En d'autres termes, la procédure de « l'Habeas Corpus » l'emporte sur l'institution de l'internement administratif. Le juge britannique prononce la mise en liberté immédiate de toute personne qui, ayant fait l'objet d'un internement abusif, se trouve dans l'impossibilité de présenter sa défense.

De même, dans le premier arrêt rendu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (Aff. LAWLESS), la juridiction internationale a posé le principe suivant lequel la détention administrative sans comparaison devant un Juge ne trouve aucun fondement juridique dans la Convention. Il en résulte que dans tous les pays européens ayant ratifié celle-ci, l'individu interné administrativement doit désormais, dans tous les cas, être traduit devant un Juge, et que toutes les législations nationales contraires sur ce point devront être modifiées.

Les institutions récentes de l'assignation à résidence et de l'internement administratif apparaissent donc difficilement justifiables sur le plan juridique, car elles semblent incompatibles avec les principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs et de la liberté de circulation des individus.

Mais, sur le plan politique, il n'en est pas moins vrai que le renforcement des pouvoirs du Gouvernement en période de crise se présente comme un phénomène inéluctable. La nécessité de défendre l'Etat ou le régime peut aboutir à troubler l'ordre normal des compétences. Et les juges de la Cour Européenne des Droits de l'Homme ont eux-mêmes admis que la pratique de la détention administrative n'était pas en contradiction avec la Convention « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la Nation ».

En définitive, ce qui est condamnable, ce n'est pas le principe même des internements administratifs, lesquels apparaissent inévitables dans les circonstances exceptionnelles, ce sont les conditions dans lesquelles les Gouvernements et leurs administrations sont amenés à utiliser cette procédure. Comme l'indiquait le Conseiller ROLLAND en 1962 « Ce contre quoi il faut protester, ce n'est pas contre une législation de défense, mais contre ses abus et ses excès ».

Une première solution consisterait alors à s'inspirer de l'exemple anglais, et à obliger l'Administration à traduire l'individu interné devant un Juge, qui statuerait sur la question de sa liberté. C'est vers ce système que vont s'orienter obligatoirement tous les pays qui ont ratifié la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Une deuxième solution serait de définir l'assignation à résidence et l'internement administratif comme des mesures essentiellement provisoires, subordonnées à la déclaration de guerre ou, en temps de paix, à la proclamation de l'état d'urgence ou de nécessité nationale, et disparaissant en même temps que ces circonstances exceptionnelles. C'est le système français.

Enfin une troisième solution, qui n'est d'ailleurs pas incompatible avec les deux autres, consisterait à créer, dans les pays qui en sont encore dépourvus, des Commissions chargées de contrôler les conditions de la détention administrative et dotées à cet effet, de pouvoirs réels et non pas simplement consultatifs.

Mais quelle que soit la solution adoptée, ce débat si grave ne saurait trouver de meilleures conclusions que dans les propos tenus par le Premier Ministre Michel DEBRE devant l'Assemblée Nationale française et que «Le Monde» des 17 et 18 décembre 1961 rapporte en ces termes :

«Il peut arriver qu'un Etat républicain ait à se défendre, il doit alors le faire en s'inspirant d'une règle fondamentale : l'arbitraire a des limites et la dignité de la personne humaine doit être sauvegardée».