Michel Debré et la protection de la liberté individuelle par l'autorité judiciaire

DAMIEN Salles - Docteur, Université Paris II

CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 26 - AOÛT 2009

Ouvertes récemment à la consultation, riches, les archives personnelles du Constituant Michel Debré permettent à bien des égards d'apporter un nouvel éclairage sur la genèse de certaines dispositions fondamentales de notre droit. Parmi celles-ci figure ce qu'on a appelé l'Habeas corpus ⁽¹⁾ à la française, c'est-à-dire l'article 66 de la Constitution dont la teneur est celle-ci : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. »

Inséré dans le titre VIII de la Constitution intitulé « De l'autorité judiciaire », l'article 66 fait suite à l'article 64 affirmant de façon solennelle l'indépendance de l'autorité judiciaire et l'inamovibilité des magistrats du siège, ainsi qu'à l'article 65 prescrivant la création du Conseil supérieur de la magistrature, et réglant sa composition et son rôle. De ce point de vue, cette disposition se révèle donc inséparable de l'importante réforme judiciaire déjà en chantier lors de la rédaction de la Constitution et que ses auteurs n'ont jamais perdue de vue.

Mais, bien plus qu'une simple disposition technique, l'article 66 relève des principes généraux de la nouvelle Constitution car il proclame l'intervention du juge judiciaire en matière de libertés. Il transpose pour la première fois dans un texte Constitutionnel français le principe de l'Habeas corpus anglais et confie à l'autorité judiciaire le soin d'en assurer la sauvegarde. Ce faisant, il donne aux magistrats – dont l'indépendance est par ailleurs affirmée par la future réforme de la Justice – une tâche essentielle en matière de protection de la liberté individuelle. Aussi cette disposition et sa genèse prennent-elles toute leur part à la compréhension de l'idée que se font en 1958 les Constituants – et Michel Debré en particulier – de la Justice et du rôle qu'ils entendent lui donner au sein d'un État qui se veut républicain et respectueux des droits de l'homme.

A l'origine de ce dispositif fondamental, il faut tout d'abord trouver le Gouvernement. En effet, la Constitution de 1958 a été élaborée selon un processus qui, dans l'histoire de la République, est exceptionnel. Elle n'est pas l'œuvre d'une assemblée Constituante, mais du Gouvernement dont les différentes formations - conseil des ministres, conseil de cabinet, conseil interministériel - voyaient leurs travaux préparés par un groupe d'experts présidé par le garde des Sceaux. Au cours de l'été 1958, la navette instituée entre ces deux groupes de travail a donné lieu à l'élaboration de l'avant-projet de Constitution soumis au comité consultatif Constitutionnel composé essentiellement de parlementaires puis, en tenant compte de l'avis de celui-ci, à l'avant-projet soumis au Conseil d'État et enfin, en tenant compte de ses recommandations, au texte définitivement adopté par le conseil des ministres et soumis au référendum le 28 septembre 1958.

Mais surtout, à l'origine de ce mécanisme, il faut trouver la marque de Michel Debré. Intimement attaché à une conception libérale et individualiste de l'État, il place au premier rang des libertés fondamentales la sûreté, c'est-à-dire, stricto sensu, la liberté individuelle, soit l'état de l'homme qui n'est ni arrêté ni détenu et qui jouit donc de la possibilité d'aller et venir. Or celle-ci doit être spécialement garantie car elle est la condition de l'exercice par l'individu de ses autres droits fondamentaux. Et pour ce faire, il entend placer solennellement le juge au cœur du dispositif de protection en constitutionnalisant pour la première fois son rôle de traditionnel gardien de la liberté individuelle

Pour autant, Michel Debré ne souhaite pas en faire une garantie absolue. Homme d'État responsable, il sait que cette protection peut recevoir des aménagements dans un cadre légal et que dans tout État harmonieusement organisé, la société doit pouvoir disposer d'un droit de répression se traduisant par des mesures attentatoires à la liberté individuelle.

Fort logiquement, cette double ambition éclaire la démarche du garde des Sceaux tout au long des travaux constitutionnels. Et elle trouve sa traduction juridique dans la rédaction de l'article 66, ce fameux Habeas corpus à la française. Celui-ci constitue tout à la fois la condition (I) et les limites (II) du titre VIII consacré à l'« autorité judiciaire » dans la Constitution.

I. Constitutionnaliser une protection : proclamer solennellement l'autorité judiciaire en tant que « gardienne de la liberté individuelle »

Placé, selon le général de Gaulle, au premier rang des architectes des nouvelles institutions, Michel Debré est attaché indéfectiblement, et de longue date, à la protection des libertés publiques. Il voit depuis longtemps dans le respect de la personne humaine « la condition suprême de la politique »⁽²⁾. En 1946 déjà, dans une note établie à l'intention du général de Gaulle, il faisait de la restauration de la liberté une priorité et réclamait que les grands principes proclamés en 1789, l'importance attachée aux droits de l'homme, la liberté de pensée, la liberté d'opinion ou la liberté individuelle fassent l'objet d'une réaffirmation solennelle par l'assemblée constituante⁽³⁾.

Naturellement, au cours de l'été 1958, cette ambition nourrit à nouveau sa réflexion et celle du groupe de travail⁽⁴⁾ qu'il préside. Elle transparaît notamment dans la loi programmatique constitutionnelle du 3 juin 1958 dont le titre 4 porte que « L'autorité judiciaire [devra] rester indépendante pour être à même d'assurer les libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le Préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle il se réfère »⁽⁵⁾. Très tôt donc, dans l'esprit des Constituants, l'exigence d'indépendance de l'autorité judiciaire se trouve chevillée à la sauvegarde de la liberté individuelle. La première (B) est vue comme la gardienne de la seconde (A).

A - Affirmer solennellement la légitimité libérale de la France

Selon une opinion couramment admise, il faudrait trouver à l'origine de l'introduction dans la Constitution des dispositions consacrant la protection de la liberté individuelle par le juge, l'intervention du professeur Waline lors des travaux du comité consultatif constitutionnel : parce que l'avant-projet de Constitution -- le fameux Livre rouge -- arrêté par le Gouvernement entre le 26 et le 29 juillet 1958 et soumis au comité entre le 5 et le 18 août ne comporte encore à cette date aucune disposition relative à la protection de la liberté individuelle. Marcel Waline, bien connu comme partisan du renforcement de la protection juridictionnelle des droits de l'individu, aurait soumis le 13 août, afin de combler les lacunes du texte, un amendement conçu en ces termes : « aucun citoyen ne peut être arrêté ni détenu sans être présenté dans les 24 heures au juge d'instruction du lieu de détention qui peut ordonner la mise en liberté »⁽⁶⁾. Dans cette initiative résiderait les causes de la rédaction par le Gouvernement, à partir du 19 août, d'un article 62 bis - le futur article 66 - ainsi rédigé : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. La loi détermine les conditions qui permettent à l'autorité judiciaire d'assurer le respect de cette règle »⁽⁷⁾.

Or, il apparaît que dès avant cette date, le garde des Sceaux a déjà devancé le vœu de Marcel Waline. Une note émise par son cabinet l'atteste. Dès le 11 août en effet, alors que le projet constitutionnel est discuté devant le comité constitutionnel et que Marcel Waline n'y a pas encore proposé son amendement, Michel Debré, demande à la direction des Affaires criminelles et des Grâces de la Chancellerie d'étudier « l'institution anglaise de l'Habeas corpus et les dispositions qui pourraient être introduites dans l'avant-projet de Constitution sur les garanties de la liberté individuelle »⁽⁸⁾.

A ce stade de la rédaction, la constitutionnalisation de cette protection est donc déjà à l'ordre du jour. Et ce pour deux raisons.

En premier lieu, le garde des Sceaux éprouve un farouche attachement au respect des libertés. Or la future Constitution ne liste pas de façon détaillée les droits de l'homme et du citoyen. Et si ces derniers sont indirectement réaffirmés par le Préambule, celui-ci n'est pas censé, dans l'esprit des Constituants, acquérir valeur constitutionnelle⁽⁹⁾. Aussi Michel Debré voit-il dans la constitutionnalisation d'une procédure garantissant le respect de la liberté individuelle le moyen de proclamer la « légitimité libérale de la France »⁽¹⁰⁾. Cette insertion lui paraît nécessaire afin de prouver que le projet constitutionnel « est inspiré par le plus généreux respect de la liberté »⁽¹¹⁾.

En second lieu, cette nécessité se renforce de ce qu'il se révèle primordial au moment de l'écriture des dispositions constitutionnelles sur la Justice, d'assurer au maximum les chances de succès du référendum de septembre. En pleine crise algérienne, et face aux peurs que fait naître le futur article 16, il est indispensable de détruire l'image façonnée par l'opposition, d'un général dictateur, d'une menace pour les libertés publiques. Et le projet de Constitution peut en procurer l'occasion, tout spécialement par l'introduction d'une formule d'Habeas corpus⁽¹²⁾. Par l'adjonction future de cette disposition, on veut donc marquer les esprits. Et le dispositif est considéré selon les propres termes de Raymond Janot, commissaire du Gouvernement, comme « un panneau réclame »⁽¹³⁾ destiné à faire vendre la Constitution. Proclamé solennellement, celui-ci doit affirmer la filiation de l'œuvre gouvernementale avec la tradition libérale⁽¹⁴⁾.

B - Affirmer le rôle du juge en matière de protection de la liberté

Pour autant, proclamer la fidélité de la Constitution aux valeurs républicaines n'emporte en soi rien d'original. D'ailleurs, comment le texte ébauché aurait-il pu disposer sérieusement dans un sens opposé, surtout lorsque son auteur est un homme de la taille et de l'orientation de Michel Debré ? En effet, à la veille de la rédaction de la Constitution, la liberté individuelle fait déjà l'objet d'une protection par le droit, de même que les détentions arbitraires sont déjà prohibées. La tradition issue de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁽¹⁵⁾ a déjà conduit, dans le cadre du code d'instruction criminelle de 1808 à un certain nombre de dispositions qui, sur le plan de la procédure judiciaire, assurent

une entière garantie du respect des libertés fondamentales. Le mandat de comparution, le mandat d'amener, le mandat d'arrêt, l'exécution des jugements sont aménagés de façon à assurer les garanties les plus sérieuses de la liberté individuelle. De même que le nouveau code de procédure pénale amené à entrer en vigueur le 31 décembre 1958 s'inscrit également dans cette démarche puisqu'il encadre minutieusement les conditions de la garde à vue en prescrivant que tout individu arrêté devra être conduit devant un magistrat dans les 24 heures ⁽¹⁶⁾.

Toutefois, cette protection n'a jamais été hissée au niveau suprême. Aucune des déclarations des droits ni aucun préambule constitutionnel antérieurs, n'a prévu de garanties aussi solennellement proclamées ni aussi complètes de la liberté individuelle. Et c'est cette lacune que Michel Debré entend combler. Plus qu'un simple rappel de l'attachement de la Constitution aux principes fondamentaux, ce qu'il souhaite avant tout graver dans le marbre, c'est l'obligation de comparution devant le juge ⁽¹⁷⁾. Entretien une fois inébranlable en la Justice, il voit dans cette dernière le seul organe habilité à assurer une véritable protection des droits essentiels « face à la tyrannie d'un homme ou l'oppression d'un peuple » ⁽¹⁸⁾. Pour le garde des Sceaux, le pouvoir doit savoir qu'il a « un Dieu, et que ce dieu a un prêtre, le juge, dont le rôle est chaque jour modeste, subordonné même, mais (...) décisif, (...) essentiel [et amené à devenir] grandiose » ⁽¹⁹⁾.

C'est la raison pour laquelle, dès le 12 août, c'est dire avant que le comité consultatif constitutionnel ou le Conseil d'État ne s'emparent de cette question, Michel Debré et son cabinet s'inspirent de la formule de l'Habeas corpus anglais pour rédiger un premier projet d'article 62 bis ainsi conçu : « Le peuple français déclare qu'aucune personne ne peut être privée de sa liberté (...) sans décision de l'autorité judiciaire compétente » ⁽²⁰⁾. En effet, en Angleterre, ce dispositif organise une procédure expéditive et commode pour assurer la comparution devant un juge de toute personne arrêtée ou détenue par l'autorité publique ou par de simples particuliers. Principe d'essence constitutionnelle, son intérêt réside dans le fait qu'il s'applique non seulement dans le cadre de la procédure pénale mais aussi dans tous les domaines. Aussi, sa transposition en France présentera l'indéniable avantage de proclamer non seulement le droit à la liberté ou l'interdiction des détentions arbitraires, mais aussi et surtout une procédure garantissant ce droit ⁽²¹⁾.

Au reste, cette garantie est vue comme d'autant plus nécessaire, que, se plaçant dans une perspective comparatiste ⁽²²⁾, Michel Debré et ses collaborateurs constatent qu'elle est consacrée au niveau constitutionnel dans la plupart des démocraties européennes ainsi que dans plusieurs déclarations des droits. C'est le cas par exemple des Constitutions allemande ⁽²³⁾ et italienne ⁽²⁴⁾, de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU ⁽²⁵⁾ ou de la Déclaration européenne des droits de l'homme ⁽²⁶⁾.

Par ailleurs, Michel Debré n'entend confier cette protection qu'au seul juge judiciaire. Car celui-ci est par essence, en vertu d'un principe prétorien consacré, le protecteur naturel et historique des droits individuels fondamentaux, notamment par le règlement des litiges apparus dans le cadre de la procédure pénale. Et c'est cette seule compétence que le garde des Sceaux entend constitutionnaliser. À l'époque, le juge administratif est encore vu comme un simple fonctionnaire chargé de juger, d'épauler et de conseiller le Gouvernement auquel la Constitution, muette par ailleurs sur l'existence d'un ordre juridictionnel administratif, n'entend apporter aucune garantie nouvelle ⁽²⁷⁾. En conséquence, il convient impérativement de restreindre la compétence administrative en matière de protection des libertés et de l'exclure du champ d'application du futur article 66. Et à cette fin, Michel Debré restaure dans la rédaction de l'article 66 la référence au vieux principe selon lequel les tribunaux judiciaires sont « les gardiens naturels des droits des individus » ⁽²⁸⁾. Cette insertion intervient d'ailleurs dans ses notes personnelles ⁽²⁹⁾, dès le 27 août, jour de son allocution devant l'Assemblée générale du Conseil d'État ⁽³⁰⁾. À terme, c'est cette conception qui prévaudra définitivement dans le texte soumis au référendum, bien que la Haute Assemblée, saisie du projet constitutionnel pour avis à partir du 21 août ⁽³¹⁾, ait tenté, par les voix du président Latournerie ⁽³²⁾ ou du vice-président Cassin ⁽³³⁾, de préserver sa compétence contentieuse en matière d'internement administratif ⁽³⁴⁾.

II. Préserver les intérêts supérieurs de l'État : une garantie mise en œuvre « dans les conditions prévues par la loi »

Pour autant, si Michel Debré entend constitutionnaliser le rôle du juge en matière de protection de la liberté individuelle, il convient de combiner cet impératif avec une autre nécessité, celle « de la sécurité de l'État » ⁽³⁵⁾. Et pour cette raison le dispositif d'Habeas corpus doit pouvoir recevoir des aménagements lorsque les circonstances l'exigent. En d'autres termes, si le principe énoncé à l'article 66 est amené à recevoir un large champ d'application (A), la Constitution doit concomitamment donner au Parlement, via la loi, la compétence pour prévoir ses exceptions lorsque l'intérêt général est en jeu (B) ⁽³⁶⁾.

A - Un champ d'application étendu

Dans l'esprit de Michel Debré, la garantie conférée à la liberté individuelle par le futur article 66 n'a pas vocation à protéger les seuls citoyens français. En effet, dès le 11 août 1958, une note préparée au sein du cabinet Debré prévoit qu'« aucune personne » ⁽³⁷⁾ ne pourra être privée de sa liberté sans décision de l'autorité judiciaire. Disposer dans un sens contraire ne lui paraît d'ailleurs totalement inconcevable. Car du point de vue

philosophique tout d'abord, l'interdiction des détentions arbitraires est un droit de l'homme en général et non du citoyen uniquement. C'est donc l'être humain qu'il y a lieu de protéger à cet égard. Ensuite, d'un point de vue plus strictement judiciaire, le principe est celui de la territorialité du droit pénal, et les règles de la procédure pénale s'appliquent aussi bien aux étrangers qu'aux Français. En outre, en se fondant encore une fois sur l'exemple anglais, il constate que la procédure d'Habeas corpus bénéficie à toute personne arbitrairement privée de sa liberté sur le territoire britannique. Enfin, guidé par son acuité et sa hauteur de vue, il sait qu'une discrimination faite entre citoyens français et étrangers risquerait de provoquer des protestations des autres pays et des organismes internationaux, et, le cas échéant, des mesures de rétorsion ⁽³⁸⁾. Pour toutes ces raisons, et dès le 11 août, c'est-à-dire avant que le comité consultatif et le Conseil d'État ne s'emparent de cette question, il adhère à l'idée que la garantie fournie par le futur article 66 s'appliquera à toute personne arbitrairement détenue.

B - Une garantie limitée par la loi

Toutefois, le dispositif du futur article 66 n'a vocation à s'appliquer qu'aux détentions et privations de liberté arbitraires ⁽³⁹⁾, et surtout dans le cadre de la procédure pénale ⁽⁴⁰⁾. Si Michel Debré entend assurer la protection constitutionnelle de la liberté individuelle, il souhaite aussi préserver les intérêts supérieurs de l'État. Aussi, en vertu de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ⁽⁴¹⁾, la loi, expression de la volonté générale ⁽⁴²⁾, doit venir borner la garantie lorsque l'ordre et la sûreté publics sont en jeu. Aussi, dès le 18 août, le cabinet du ministre de la Justice rédige en ce sens un additif à l'article 62 bis ainsi conçu : « La loi détermine les conditions qui permettent à l'autorité judiciaire d'assurer le respect de cette règle » ⁽⁴³⁾.

En cela, le garde des Sceaux s'inspire encore une fois du modèle anglais dans lequel l'Habeas corpus peut être suspendu par un acte du Parlement en cas de troubles ou de guerre comme ce fut le cas entre 1794 et 1801 à cause des événements se déroulant en France, en 1817 par suite de menaces d'insurrection, de 1914 à 1920 et de 1939 à 1946 par des lois d'exception conférant des pouvoirs extraordinaires aux autorités civiles et militaires en matière d'internement. Cette disposition permet à l'homme d'État Michel Debré de prévoir que la loi pourra venir limiter l'Habeas corpus en raison de contingences nées de la défense nationale ou des besoins primordiaux de l'État ⁽⁴⁴⁾.

Mais surtout, ce dispositif présente l'immense avantage d'empêcher que les opérations de haute police ou les mesures prises dans le cadre des pouvoirs spéciaux en Algérie, tels que les internements décidés par l'autorité administrative ⁽⁴⁵⁾ sans intervention judiciaire et en dehors du cadre de la procédure pénale, ne deviennent inconstitutionnelles ⁽⁴⁶⁾. Il permet de combiner le respect de la liberté individuelle avec le contenu des textes sur l'état d'urgence ⁽⁴⁷⁾, sur le rétablissement de l'ordre en Algérie ⁽⁴⁸⁾ ou sur l'assignation à résidence dans les départements métropolitains ⁽⁴⁹⁾. Pragmatique, Michel Debré ne voit dans ces mesures aucune contradiction au regard du futur article 66. Car les internements se justifient au regard de la situation algérienne, d'autant plus qu'ils sont temporaires et exceptionnels et qu'ils ne visent que le maintien de l'ordre, la protection des personnes et des biens et la sauvegarde du territoire. Surtout, ils sont pratiqués dans un cadre légal, partant, non arbitraire, ce qui les rend compatibles avec le futur article 66. Aussi ne paraît-il pas nécessaire au garde des Sceaux et ses collaborateurs de modifier leur régime en prévoyant leur contrôle par le juge judiciaire ⁽⁵⁰⁾.

Dans le même esprit, le motif lié aux intérêts supérieurs de l'État est invoqué par Michel Debré afin d'exclure du champ de l'article les mesures prises dans le cadre des reconduites à la frontière ⁽⁵¹⁾. Exigée par des considérations d'ordre public ⁽⁵²⁾, l'expulsion des étrangers pourra donc constituer l'une des exceptions au dispositif de protection des libertés ⁽⁵³⁾.

Ainsi, à travers le prisme offert par la genèse de l'article 66 transparaissent deux des caractères distincts mais complémentaires du Constituant Michel Debré : son profond attachement à la protection des libertés de la personne humaine d'une part ; sa stature d'homme d'État d'autre part. Si la consécration solennelle de l'Habeas corpus au niveau constitutionnel procède de son initiative, il tient tout autant à constitutionnaliser le principe selon lequel la loi peut prévoir ses exceptions dans l'intérêt général ⁽⁵⁴⁾.

Par ailleurs, alors que d'aucuns voient dans l'Habeas corpus à la française une disposition demeurée « à l'abri de la critique comme de l'éloge » ⁽⁵⁵⁾ en 1958 et rajoutée au dernier moment ⁽⁵⁶⁾ par le Gouvernement après les vœux émis par comité consultatif afin de rassurer l'opinion publique, la réalité montre que Michel Debré en est le véritable concepteur, qu'il y a réfléchi de longue date et qu'il la place au cœur de sa réflexion globale sur la Justice. Et il convenait de lui rendre cette paternité, paternité qu'il revendique d'ailleurs lui-même dans ses mémoires : « [En 1958], parallèlement à la réforme judiciaire que j'ai mise en chantier, je veux qu'une affirmation solennelle à caractère constitutionnel, place très haut la responsabilité de la Justice dans la République nouvelle. Je la rédige comme suit : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. » (---) cet article (---) est riche des assurances les plus sûres accordées à la dignité de la personne humaine. À côté de sa valeur éternelle, il est également important dans les circonstances que vivait alors la France et notamment pour notre comportement en Algérie » ⁽⁵⁷⁾.

A l'évidence, Michel Debré ne considérait donc aucunement ce dispositif comme l'une de ces nombreuses proclamations de principe dont la France avait tant l'habitude. Bien au contraire, en donnant au juge une place éminente au sein du dispositif de protection des droits, il lui procurait l'un des moyens le plus évident d'affirmer son indépendance en assurant au mieux les garanties de la liberté individuelle. Par là, il offrait à la démocratie des institutions au premier rang desquelles se trouvait une Justice en mesure de prendre ses responsabilités⁽⁵⁸⁾.

- (1) En Angleterre, le principe de l'Habeas corpus est considéré comme la protection exemplaire contre la détention arbitraire. Il trouve son origine dans la Magna Carta (1215) dont le contenu confirmé par d'anciens statuts d'Édouard III et Charles I^{er} fut consacré sous le règne de Charles II par le « bill d'Habeas corpus » complété par l'« Habeas corpus act » (1679) relatif aux séquestrations des personnes. La garantie fondamentale qu'il instaure prévoit que toute personne arrêtée et détenue par qui que ce soit, a le droit, de requérir de la Cour du banc du roi la délivrance d'un « writ (ordonnance) d'Habeas corpus ». Par cet acte, si la prétention paraît justifiée, la Cour ordonne à l'auteur de la détention d'amener devant la juridiction judiciaire la personne privée de liberté et d'exposer en vertu de quel droit il la détient. Si la détention se révèle illégale, le juge est obligé de prononcer immédiatement la mise en liberté. Afin de protéger le citoyen anglais, cette protection est assortie de lourdes sanctions pénales à l'encontre des personnes auteurs de détentions illégales (L'Habeas corpus, Bordeaux, Confluences, 1999, pp. 7-8 ; Renoux (T.), Le Conseil Constitutionnel et l'autorité judiciaire, p. 531).
- (2) Debré (M.), La République et son pouvoir, 1950, p. 89.
- (3) Debré (J.-L.), Les idées Constitutionnelles du général de Gaulle. La note adressée au général de Gaulle par Michel Debré, alors chargé de mission dans son cabinet pour les problèmes administratifs et Constitutionnels, figure dans les annexes de l'ouvrage à la rubrique Principales notes établies par M. Debré à l'intention du général de Gaulle, p. 400.
- (4) Le groupe d'experts comprend majoritairement des membres du Conseil d'État que Michel Debré qualifie de « jeunes hommes de qualité, en même temps bons techniciens du droit public ». Jean Mamert en assure le secrétariat. Ces membres sont Michel Aurillac, Louis Bertrand, Roger Belin (Secrétaire général du Gouvernement), Jacques Boitreaud, Roger Galichon, Yves Guéna, Michel Guillaume, André Jacomet, Raymond Janot, Michel Massente, Lucien Paoli, Alain Plantey, Jérôme Solal-Céligny. Max Querrien en démissionne le 3 août en raison de son désaccord avec les orientations concernant les pouvoirs du président de la République et les territoires d'outre-mer.
- (5) Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution, in Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Paris, La Documentation Française, 1987, tome I, p. 211.
- (6) Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution, II, p. 447.
- (7) Archives Michel Debré, IDE305, dossier 9 « Texte du Gouvernement envoyé au Conseil d'État », 21 août 1958 ; DPS III, p. 701.
- (8) Archives Michel Debré, IDE309, dossier 2, chemise 1 « Habeas corpus », Note de la direction des Affaires criminelles et des Grâces, 11 août 1958.
- (9) Archives Michel Debré, IDE309, ibid., 12 août 1958 : « Si les dispositions dont il s'agit devaient intervenir dans le cadre du Préambule de l'avant-projet de Constitution, il paraîtrait difficile d'y mentionner (...) alors surtout qu'en doctrine la portée juridique du préambule a été parfois discutée. ». Si le Préambule a une valeur juridique, celle-ci n'est que législative. Pour s'en convaincre, il n'est qu'à lire les propos de Raymond Janot tenus devant le comité consultatif constitutionnel : « Le Préambule (...) n'est pas dépourvu de valeur juridique. (...) Mais ni la Déclaration ni le Préambule, n'ont, dans la jurisprudence actuelle, valeur constitutionnelle (...) », in DPS II, p. 256.
- (10) Discours de présentation du projet de Constitution par Michel Debré devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, le 27 août 1958, in DPS III, p. 268.
- (11) Ibid.
- (12) Renoux (T.), « L'autorité judiciaire », L'écriture de la Constitution de 1958, p. 671.
- (13) DPS III, p. 169.
- (14) Lors des travaux de la commission constitutionnelle du Conseil d'État, M. Deschamps, rapporteur général du projet constitutionnel, raisonne en des termes identiques le 26 août : « Sans doute la formule qui vous est proposée n'est pas indispensable du point de vue du texte, puisque cela existe déjà dans le code de procédure pénale. Mais j'estime avec le Gouvernement qu'il faut que la Constitution affirme solennellement ce droit. », in Archives Michel Debré, IDE 305, Dossier « Travaux de la commission constitutionnelle du Conseil d'État » ; DPS III, p. 166.
- (15) Art. 7 de la DDHC : « Nul homme ne peut être accusé, arrêté, ni détenu, que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. (...) » ; art. 9 : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable ; s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne, doit être sévèrement réprimée par la loi. »
- (16) Art. 63, 77 et 154 du code de procédure pénale.
- (17) Dès 1946, le projet de Constitution rejeté par le référendum du 19 avril prévoyait déjà un article 9 allant dans ce sens : « Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou détenu que dans les cas déterminés par la loi, selon les formes qu'elle a prescrites. Nul ne peut être maintenu en détention s'il n'a comparu dans les 48 heures devant un juge appelé à statuer sur la légalité de l'arrestation, et si ce juge n'a confirmé, chaque mois, la décision motivée. Toute rigueur ou contrainte qui n'est pas nécessaire pour appréhender une personne ou la maintenir en détention, ainsi que

toute pression morale ou brutalité physique, notamment pendant l'interrogatoire, sont interdites. Ceux qui sollicitent, rédigent, signent, exécutent, ou font exécuter des actes en violation des ces règles engagent leur responsabilité personnelle. Ils seront punis. », in Debré (J.-L.), Les idées Constitutionnelles du général de Gaulle, p. 403.

(18) Renoux (T.), « L'autorité judiciaire », L'écriture de la Constitution de 1958, p. 669.

(19) Debré (M.), La République et son pouvoir, 1950, p. 89.

(20) Archives Michel Debré, 1DE309, dossier 2, chemise 1 « Habeas corpus », Note de la direction des Affaires criminelles et des Grâces, 12 août 1958.

(21) Archives Michel Debré, *ibid.*, 11 août 1958.

(22) Contra, Renoux (T.), « L'autorité judiciaire », L'écriture de la Constitution de 1958, p. 697.

(23) Art. 104 de la loi fondamentale du 23 mai 1949 : « La liberté de la personne ne peut être restreinte qu'en vertu d'une loi formelle et dans le respect des formes qui y sont prescrites. (...) Seul le juge peut se prononcer sur le caractère licite et sur la prolongation d'une privation de liberté. (...) Toute personne soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale et provisoirement détenue pour cette raison, doit être conduite, au plus tard le lendemain de son arrestation devant un juge qui doit lui notifier les motifs de l'arrestation (...) Le juge doit immédiatement, soit délivrer un mandat d'arrêt écrit et motivé, soit ordonner la mise en liberté.

(24) Art. 13 de la Constitution italienne du 27 décembre 1947 : « La liberté personnelle est inviolable. Aucune forme de détention, d'inspection ou de perquisition concernant la personne n'est admise, pas plus que n'importe quelle autre restriction de la liberté personnelle, si ce n'est par un acte motivé de l'autorité judiciaire et dans les seuls cas et sous les seules formes prévus par la loi (...) »

(25) Art. 9 de la DUDH : « Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu, ni exilé. » ; art. 10 : « Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera soit de ses droits et obligations, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

(26) Art. 5-1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales. » ; art. 5-3 : « Toute personne arrêtée ou détenue dans les conditions prévues au paragraphe 1 du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. » ; art. 5-4 : « Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant le tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »

(27) Dans ce sens, intervention de Michel Debré devant le comité consultatif constitutionnel le 5 août 1958 : « (...) Restons fidèle au principe qui veut que la magistrature administrative n'existe pas, que ce sont simplement des fonctionnaires administratifs qui occupent la fonction de juge ; il ne faut pas croire à une magistrature administrative, il faut croire à des fonctionnaires administratifs libres qui exercent des fonctions judiciaires (...) », in DPS II, p. 164.

(28) Sur cette question, voir Renoux (T.), Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire, pp. 507-509.

(29) Archives Michel Debré, 1DE305, Dossier « Assemblée générale du Conseil d'État », chemise 2.

(30) Intervention de Michel Debré devant le Conseil d'État le 27 août : « A la fin du titre réservé à l'autorité judiciaire, un article est demeuré à l'abri de la critique comme de l'éloge. (...) C'est celui qui dit « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ». », in DPS III, p. 268.

(31) Archives Michel Debré, 1DE305, Dossier 9 « Texte du Gouvernement envoyé au Conseil d'État ».

(32) Intervention du président Latournerie devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 26 août : « Si le texte était voté tel qu'il est, il en résulterait qu'on ne pourrait légalement confier à une juridiction administrative la vérification de la régularité de la détention. », in DPS III, p. 384.

(33) Amendement proposé par René Cassin : « L'autorité judiciaire et les juridictions administratives assurent, chacune en ce qui les concerne, le respect de ce principe. », in *ibid.*, p. 386.

(34) Dans son avis définitif rendu le 27 août, le Conseil d'État, adopte, à propos de l'article 62 bis, la formulation suivante : « L'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle. Nul ne peut être arbitrairement détenu. Les juridictions judiciaires et les juridictions administratives assurent, chacune en ce qui les concerne, le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. », in Archives Michel Debré, 1DE305, Dossier 10 « Texte modifié par le Conseil d'État le 27 août ». Sur ce point, le Gouvernement ne suivra pas les vœux de la Haute Assemblée car il entend consacrer l'intervention du juge judiciaire uniquement. Aussi, à l'issue d'une nouvelle réunion du groupe de travail, l'article 62 bis, devenu article 67, est rédigé en ces termes : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. », in Archives Michel Debré, 1DE305, Dossier « Choix proposé au Gouvernement pour la solution définitive après le Conseil d'État ».

(35) Archives Michel Debré, 1DE305, Dossier « Assemblée générale du Conseil d'État », chemise 4 « Intervention devant le comité national des républicains sociaux », s.d.

(36) Dans ce sens, art. 9 d'un avant-projet de Constitution rédigé par Michel Debré, 14 janvier 1946 : « le Parlement a seul compétence pour statuer sur les mesures concernant (...) la liberté de conscience, la liberté individuelle, la liberté d'enseignement, la liberté de la presse (...) », in Debré (J.-L.), *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle...*, op.cit., p. 403.

(37) Dans ce sens, Archives Michel Debré, IDE309, dossier 2, chemise 1 « Habeas corpus », Note de la direction des Affaires criminelles et des Grâces, 11 août 1958.

(38) Archives Michel Debré, *ibid.*, 12 août 1958.

(39) Dans ce sens, *Ibid.* : « Une formule très générale pourrait (...) être retenue dans le Préambule : « Le peuple français garantit toute personne contre la privation arbitraire de sa liberté ; sauf (...) » » ; *ibid.*, 18 août 1958 : « (...) le mot « détenu » qui semble repris de l'article 7 de la Déclaration des droits de 1789 est assez imprécis et pourrait être interprété restrictivement. Une rédaction plus libérale consisterait à remplacer le mot « détenu » par « privé de liberté ». »

(40) Archives Michel Debré, IDE309, dossier 2, chemise 1 « Habeas corpus », Note de la direction des Affaires criminelles et des Grâces, 27 août 1958.

(41) « (...) les bornes [des libertés publiques] ne peuvent être déterminées que par la loi. »

(42) Dans ce sens, Waline (M.), *L'individualisme et le droit*, Montchrestien, 1949, pp. 380-381 : « La forme législative donn[e] d'abord, en régime parlementaire, la garantie de procédure d'un débat public et une garantie de forme, celle d'une disposition par voie générale. Le législateur est plus ou moins gêné pour édicter une législation d'exception : il l'est spécialement lorsqu'il s'agit de restreindre une liberté publique au détriment d'un individu ou d'une catégorie de citoyens nettement déterminée, et la généralité d'une disposition législative est en soi une précieuse garantie pour les individus. (...) la forme législative donne en second lieu une garantie organique, et non plus formelle, de l'intervention du législateur, c'est-à-dire, dans un régime démocratique, de l'autorité qui est présumée représenter la volonté nationale. »

(43) Archives Michel Debré, IDE309, dossier 2, chemise 1 « Habeas corpus », Note de la direction des Affaires criminelles et des Grâces, 18 août 1958.

(44) A la date du 12 août, Michel Debré prévoyait même la possibilité de suspendre l'Habeas corpus dans des situations très graves, non pas au moyen d'une loi, mais par de simples décrets pris en conseil des ministres (IDE309, dossier 1 « dossier de travail du ministre », chemise 7 « notes manuscrites »). Toutefois, il abandonna rapidement ce projet car cette disposition, susceptible de provoquer de sérieuses polémiques, entraînait contradiction avec le caractère libéral s'attachant au principe de la garantie et aurait annulé ses avantages aux yeux de l'opinion (Archives Michel Debré, IDE309, dossier 2, chemise 1 « Habeas corpus », Note de la direction des Affaires criminelles et des Grâces, 12 août 1958).

(45) Apparu sous le régime de Vichy, l'internement administratif est réapparu avec la guerre d'Algérie, hors de métropole d'abord, puis en France avec l'ordonnance du 7 octobre 1958. Les personnes dangereuses pour la « sécurité publique en raison de l'aide matérielle, directe ou indirecte qu'elles apportent aux rebelles des départements algériens » peuvent être éloignées des lieux où elles résident, astreintes à résidence ou internées administrativement. La mesure est prononcée par arrêté du ministre de l'Intérieur ou par les préfets. Afin de limiter les risques d'arbitraire, l'ordonnance institue, auprès du ministre de l'Intérieur, une commission de vérification des mesures de sécurité publique composée en majorité de magistrats et présidée par l'un d'eux, in Colliard (C.-A.), *Libertés publiques*, Paris, Dalloz, 1959, pp. 202 et s.

(46) Le commissaire Raymond Janot exprime la crainte du Gouvernement à ce sujet devant le comité consultatif constitutionnel le 13 août 1958 : « J'attire votre attention sur le point suivant : Estimez-vous, Monsieur le Professeur (Waline), que si on met [une formule d'Habeas corpus] dans la Constitution, une loi comme celle des pouvoirs spéciaux en Algérie est constitutionnelle ? - Monsieur Waline : Non. - Raymond Janot : À partir de ce moment-là, on ne peut pas [la] mettre dans la Constitution. (...) Cela pose des problèmes. » Le même jour, Paul Reynaud ira dans le même sens : « On a présenté une objection des plus graves concernant l'Algérie, à savoir que, si vous écrivez [une formule d'Habeas corpus] dans la Constitution, tous les pouvoirs donnés à cet égard pour l'Algérie tomberont. (...) Nous sommes devant une situation de fait d'ordre national de la plus haute importance, que nous ne devons pas négliger ; je regrette de le dire, parce que, évidemment, je suis comme tout le monde pour l'Habeas corpus. Mais vraiment, je crois que nous devons être très prudents. », in DPS II, pp. 450 et 452. Devant la commission constitutionnelle du Conseil d'État, Raymond Janot rappellera de nouveau ces principes le 25 août : « (...) personnellement, je regrette qu'on introduise cette règle dans la Constitution, mais le Gouvernement le demande. Seulement, je crois qu'il faut faire extrêmement attention et que, en particulier il ne faudrait pas, à la suite de l'adoption de la Constitution par le peuple français, qu'on aboutisse à l'obligation de constater qu'un certain nombre de textes deviennent inconstitutionnels. (...) il ne faut pas se mettre dans le cas d'être en contradiction avec nous-mêmes. », in DPS III, p. 168.

(47) Art. 6 de la loi du 3 avril 1955 : « [Si l'état d'urgence est déclaré], le ministre de l'Intérieur (...) peut prononcer l'assignation à résidence (...) de toute personne (...) dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics. » Cette loi avait déclaré l'état d'urgence en Algérie pendant 6 mois. La situation de l'Algérie ne s'étant pas améliorée, le maintien des pouvoirs exceptionnels est alors apparu nécessaire au Gouvernement au cours de l'année 1956. La solution adoptée fut celle d'une loi spéciale du 16 mars 1956 habilitant le Gouvernement à agir par décrets en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, in Colliard (C.-A.), *Libertés publiques*, Paris, Dalloz, 1959, p. 119.

(48) Art. 1^{er} du décret du 17 mars 1956 : « Le gouverneur général, sur l'ensemble du territoire de l'Algérie, peut (...) 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 donnait au gouverneur général en Algérie la possibilité de prononcer des internements administratifs dans des camps. In *ibid.*

(49) Art. 2 de la loi du 26 juillet 1957 : « [Toute personne condamnée au chef de certaines infractions] pourra être astreinte par arrêté du ministre de l'Intérieur à résider dans les lieux qui lui seront fixés (...). Cette assignation à résidence, qui pourra être prononcée nonobstant l'exercice d'une voie de recours contre la décision judiciaire, cessera de plein droit si l'acquiescement intervient. »

(50) Dans ce sens, Archives Michel Debré, IDE309, dossier 2, chemise 1 « Habeas corpus », Note de la direction des Affaires criminelles et des Grâces, 27 août 1958 : « (...) D'éventuelles modifications des dispositions exceptionnelles et temporaires de la loi du 3 avril 1955, du décret du 17 mars 1956 et de la loi du 26 juillet 1957, seraient de nature à soulever de graves questions d'opportunité gouvernementale. On sait qu'au cours de la réunion qui s'est tenue le samedi 23 août dans le cabinet du garde des Sceaux, Monsieur le ministre de l'Intérieur a demandé que l'assignation à résidence, prévue par la loi du 26 juillet 1957, soit rendue possible même en l'absence de toutes poursuites pénales. »

(51) Archives Michel Debré, IDE309, dossier 2, chemise 1 « Habeas corpus », Note de la direction des Affaires criminelles et des Grâces, 18 août 1958.

(52) En conséquence, l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui fixe le régime des expulsions prévoit qu'elles résultent de simples arrêtés du ministre de l'Intérieur et qu'aucune garantie de leur respect n'est assurée par l'autorité judiciaire. De même, le champ d'application de l'art. 66 n'a pas vocation à s'étendre aux placements d'office des aliénés dont l'état compromet d'ordre public ou la sûreté des personnes (art. 18 et 19 de la loi du 30 juin 1838 intégrée au code de Santé publique par le décret du 5 octobre 1953 : « A Paris, le préfet de police, et, dans les départements, les préfets, ordonneront d'office le placement, dans un établissement d'aliénés, de toute personne interdite ou non interdite, dont l'état d'aliénation compromettrait l'ordre public ou la sûreté des personnes. Les ordres des préfets seront motivés et devront énoncer les circonstances qui les auront rendus nécessaires (...). » ; « En cas de danger imminent, attesté par le certificat d'un médecin ou par la notoriété publique, les commissaires de police à Paris, et les maires dans les autres communes, ordonneront, à l'égard des personnes atteintes d'aliénation mentale, toutes les mesures provisoires nécessaires, à la charge d'en référer dans les vingt-quatre heures au préfet, qui statuera sans délai. »). Sur cette question, voir Colliard (C.-A.), *Libertés publiques*, Paris, Dalloz, 1959, p. 198. Il en va de même pour l'hospitalisation d'urgence et d'office des malades vénériens contagieux (art. L. 276 et L. 278 du code de la Santé publique). Un temps envisagée par Michel Debré et ses collaborateurs, la modification de ces dispositions dans le sens de l'intervention du juge dans la procédure, se serait inspirée de la procédure de l'article L. 355-4 du code de la Santé publique (art. 4 de la loi du 18 avril 1954) relatif aux alcooliques dangereux pour autrui : « Quand le maintien en liberté ne paraît pas possible ou en cas d'échec de la tentative de persuasion prévue à l'article L. 355-3, et sur la requête d'une commission spéciale, l'alcoolique estimé dangereux par elle peut être cité par le procureur de la République devant le tribunal civil siégeant en chambre du conseil. Le tribunal, s'il reconnaît que l'alcoolique est dangereux peut ordonner son placement dans l'un des établissements visés à l'article L. 355-7. Dans le mois de la signification de cette décision, l'appel pourra être interjeté devant la Cour d'appel statuant en chambre du conseil ». In Archives Michel Debré, IDE309, dossier 2, chemise 1 « Habeas corpus », Note de la direction des Affaires criminelles et des Grâces, 27 août 1958. Toutefois, cette mesure restera à l'état de projet et ne connaîtra aucun commencement d'exécution.

(53) À propos de l'expulsion ou de la reconduite à la frontière des étrangers, le Conseil constitutionnel ira d'ailleurs dans ce sens ultérieurement. Déc. n° 79-109 DC du 9 janvier 1980. L'expulsion se caractérise en ce qu'elle est un acte du pouvoir exécutif prononcé par le ministre de l'Intérieur et dans les départements frontières par le préfet. Elle est une atteinte grave à la liberté individuelle. Elle ne peut donc intervenir que pour des motifs graves. Aux termes de l'ordonnance de 1945, elle ne peut être prononcée que si « la présence de l'étranger sur le territoire français constitue une menace pour l'ordre public ou le crédit public », in Colliard (C.-A.), *Libertés publiques*, Paris, Dalloz, p. 230.

(54) Dans ce sens, Raymond Janot devant la commission constitutionnelle du Conseil d'État le 25 août : « [Plusieurs membres du comité consultatif constitutionnel] ont convaincu certains membres du Gouvernement de la nécessité de faire ce panneau réclame. Lorsqu'on est passé à la rédaction, on s'est aperçu que ce panneau devait être la première phrase et qu'il en fallait une seconde lui enlevant tous les inconvénients qu'il pouvait concrètement comporter. », in DPS III, p. 169.

(55) Discours de présentation du projet de Constitution par Michel Debré devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, le 27 août 1958, in DPS III, p. 268.

(56) Renoux (T.), « L'autorité judiciaire », *L'écriture de la Constitution de 1958*, p. 696.

(57) Debré (M.) *Trois républiques pour une France*, Mémoires, tome II, p. 373.

(58) Dans ce sens, Debré (M.), *Au service de la Nation*, Stock, 1963, p. 219.