

## TITRE VI

DES DROITS D'ACTION ET DES DROITS D'EXÉCUTION

## CHAPITRE I

DE LA NAISSANCE ET DU CARACTÈRE DES DROITS D'ACTION  
ET DES DROITS D'EXÉCUTION

§ 1. Naissance et caractère des droits d'action publique ou d'action civile.

1672. Le délit donne naissance à deux droits : celui de punir le coupable, celui de faire réparer le préjudice occasionné. Le premier, nous le savons, n'appartient qu'à la société; le second appartient à la partie lésée. De l'un naît pour la société le droit d'agir devant l'autorité compétente pour obtenir cette punition; de l'autre naît pour la partie lésée le droit d'agir pour obtenir cette réparation : droits sanctionneurs qui se nomment, l'un *action publique*, et l'autre *action civile*.

1673. La société, être collectif, ne pouvant agir par elle-même, est obligée de délèguer l'exercice de son droit. A qui fera-t-elle cette délégation? C'est une question d'organisation judiciaire, et, comme telle, nous aurons à en traiter plus loin; divers systèmes se sont produits et peuvent être suivis à cet égard; mais, quel que soit celui qui se pratique dans les institutions de chaque pays, le principe supérieur qu'il ne faut pas oublier, c'est qu'à la société seule appartenant le droit de punir, à la société seule appartient l'action publique. Il ne faut pas que les délégataires, quels qu'ils soient, puissent se méprendre sur la nature de leur intervention. Ainsi, chez nous, où le droit d'agir pour l'application de la peine est confié exclusivement, dans son exercice, à des fonctionnaires ou à certaines administrations publiques, et notamment, en règle générale, à un corps judiciaire *ad hoc*, nommé collectivement le *ministère public*, il importe de ne pas s'y tromper : l'action publique n'appartient pas à ces fonctionnaires, c'est à la société qu'elle appartient; quant aux fonctionnaires, ils n'en ont que l'exercice par délégation, en qualité de mandataires. De ce principe découlent diverses conséquences qui toutes se résument en ceci, que ces fonctionnaires n'ont pas le droit de disposer de l'action publique comme de chose à eux appartenant, et qu'ils sont renfermés, en ce qui la concerne, dans les limites de leur mandat (1).

(1) Jusqu'ici les législateurs étaient partagés entre deux systèmes : 1<sup>o</sup> le

L'action civile, au contraire, est bien la propriété de la partie lésée, qui est libre d'en disposer, à ce titre, comme de ses autres droits, libre de la vendre, de la léguer, d'en faire remise ou abandon comme d'une créance à elle appartenant.

Nous concluons de là que notre Code d'instruction criminelle s'est servi, dans son article 1<sup>er</sup>, d'expressions bien impropres lorsqu'il a dit : « L'action pour l'application des peines n'appartient qu'aux fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi; l'action en réparation du dommage... peut être exercée par tous ceux qui ont souffert de ce dommage »; c'est l'inverse qu'il eût fallu dire : « L'action pour l'application des peines ne peut être exercée que par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi; l'action en réparation du dommage appartient à tous ceux qui ont souffert de ce dommage. » Le Code de brumaire an IV ne s'y était point mépris dans la formule de son article 5 : « L'action publique a pour objet de punir les atteintes portées à l'ordre social. — Elle appartient essentiellement au peuple. — Elle est exercée en son nom par des fonctionnaires spécialement établis à cet effet »; ni dans celle de son article 6 : « L'action civile a pour objet la réparation du dommage que le délit a causé. — Elle appartient à ceux qui ont souffert de ce dommage. » Le langage de la loi a changé, mais la vérité reste, avec ses conséquences juridiques.

1674. L'action publique est de droit pénal; l'action civile est de droit privé, et cependant elle se lie intimement au droit pénal, beaucoup plus même qu'il n'est d'usage de le dire : — Premièrement, par l'importance qu'il y a pour la sécurité et pour le bien-être social, non-seulement à ce que la société inflige une peine publique au coupable, mais encore à ce qu'elle contraigne ce coupable à réparer le préjudice qu'il a causé par son délit. L'obligation de la société à cet égard n'est peut-être pas encore suffisamment aperçue ou sentie dans les mœurs ni dans la législation. (Ci-dess., n<sup>o</sup> 1476.) En second lieu, parce que les deux points sont étroit-

lié système accusatoire, emprunté à l'antiquité, qui attribue le droit d'accusation à la partie lésée; 2<sup>o</sup> le système inquisitorial mitigé, tel qu'il se pratique en France, qui attribue exclusivement au ministère public les poursuites criminelles. Un système intermédiaire a été inauguré par le Code de procédure criminelle autrichien, du 23 mai 1873 (traduit par MM. Edm. BERTRAND et Ch. LYON-CAEN, avec une introduction remarquable de M. LYON-CAEN). Aux termes de ce Code, le système accusatoire est consacré en principe; mais, sauf les cas où le délit a un caractère privé, les actes punissables sont du domaine de l'accusation publique, qui est exercée par le ministère public (art. 2). Seulement, lorsque le ministère public se désiste de l'action publique, ce qui, dans la législation autrichienne, entraîne abandon de la procédure, la partie civile a droit de reprendre l'action publique dans les trois jours de la notification du désistement (art. 48). Cette partie toutefois n'exerce l'action publique qu'à titre d'accusation proprement dite; elle n'a point tous les pouvoirs du ministère public, notamment celui de poursuivre des mesures d'ordre, ou de se pourvoir contre les jugements dans l'intérêt de la loi (art. 49).

tement liés, le délit ne pouvant être constaté et apprécié au point de vue de la peine méritée sans l'être en même temps au point de vue du préjudice occasionné (ci-dess., n<sup>os</sup> 958 et suiv.); de telle sorte que nul jamais ne sera mieux à même de statuer sur la réparation que le juge qui statuera sur la répression.

§ 2. Cas exceptionnels dans lesquels l'action publique n'est pas ouverte immédiatement par le seul fait du délit.

1675. Ordinairement le droit de punir, le droit de faire réparer le préjudice occasionné, et par conséquent les droits sanctionneurs d'action publique et d'action civile, naissent immédiatement du délit même. Cependant, par exception, il est des cas dans lesquels, quoique le principe de l'action publique soit en germe dans le délit, l'existence en est subordonnée à l'accomplissement de certain événement postérieur et incertain, qui y forme une véritable condition suspensive. Il se produit alors ici ce qui se produit pour tous les droits conditionnels : c'est l'existence même du droit d'action publique qui est suspendue et incertaine; ce droit n'existe que conditionnellement, et, si l'on suppose que la condition vienne à défaillir, il s'évanouira comme s'il n'avait jamais existé.

Nous avons multiplié chez nous ces cas exceptionnels, et il est important de les mettre en saillie, puisqu'ils forment une limite au pouvoir confié au ministère public de mettre en mouvement l'action publique. La révolution de 1870 a cependant abrogé l'un des plus importants, celui qui était relatif aux agents du gouvernement.

*Agents du gouvernement (cas exceptionnel supprimé).*

1676. Toutes les fois qu'il s'agissait d'agents du gouvernement et de faits relatifs à leurs fonctions, y eût-il, dans ces faits, crime, délit ou contravention de la part de ces agents, l'action publique ne pouvait être intentée contre eux qu'en vertu d'une autorisation préalable du conseil d'État. C'est ce qu'on a appelé chez nous la *garantie constitutionnelle* ou *garantie administrative*. On écrira que cette restriction a eu pour but de mettre les fonctionnaires à l'abri d'attaques malveillantes, téméraires ou irréfléchies, mais là n'est point la véritable raison, car ce n'est point seulement contre les particuliers, c'est surtout contre le ministère public, contre l'autorité judiciaire qu'a été dressée cette barrière. Le principe en remonte à la Constituante, aux souvenirs de cette assemblée contre la part que les parlements, au milieu des incertitudes ou des confusions des institutions de l'ancien régime, avaient toujours tendu à se faire dans l'action gouvernementale ou administrative, aux préoccupations des luttes que souvent, à l'aide de leur pouvoir judiciaire, ils avaient engagées et soutenues contre l'administration ou ses représentants les plus élevés.

C'est sous l'influence de ces souvenirs du passé, récents encore et présents à tous les esprits en 1789, que l'Assemblée constituante a voulu donner énergiquement pour base à ses institutions la séparation entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif; c'est comme corollaire de cette séparation qu'elle a fait défense aux juges, sous peine de forfaiture, de troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions, et c'est cette règle qui, reproduite dans la constitution de 1791, a fini par se formuler telle qu'elle se pratiquait, jusqu'en 1870, dans l'article 75 de la constitution du 22 frimaire an VIII. Déjà un décret de la Constituante du 7 octobre 1790, rendu à l'occasion de certaines difficultés du moment, s'en était référé, pour qu'un administrateur pût être traduit devant les tribunaux pour raison de ses fonctions publiques, au renvoi qui en serait fait par l'autorité supérieure; l'article 75 de la constitution de l'an VIII déterminait d'une manière précise cette autorité, et donna une issue possible à la poursuite au moyen de l'autorisation du conseil d'État (1).

(1) *Loi du 22 décembre 1789, relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives.* Sect. 3, art. 7 : « Elles (les assemblées de département et de district) ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire. »

*Loi du 16-24 août 1790, sur l'organisation judiciaire.* Tit. 2, art. 13 : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. »

*Décret du 7-14 octobre 1790, qui règle différents points de compétence des corps administratifs en matière de grande voirie.* « Sur les contestations survenues en plusieurs lieux, et notamment entre le directoire du département de la Haute-Saône et la municipalité de Gray, l'Assemblée nationale, après avoir entendu le rapport de son comité de constitution, décrète ce qui suit : — 1<sup>o</sup> ... ; — 2<sup>o</sup> conformément à l'article 6 de la section 3 du décret du 22 décembre 1789, sur la constitution des assemblées administratives, et à l'article 13 du titre 2 du décret du 16 août 1790, sur l'organisation judiciaire, aucun administrateur ne peut être traduit devant les tribunaux pour raison de ses fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été renvoyé par l'autorité supérieure, conformément aux lois. »

*Constitution française du 3-14 septembre 1791.* Tit. 3, chap. 5, *Du pouvoir judiciaire*, art. 3 : « Les tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ou suspendre l'exécution des lois, ni entreprendre sur les fonctions administratives, ou citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. »

*Constitution de la République française du 22 frimaire an VIII.* Tit. 6, *De la responsabilité des fonctionnaires publics*, art. 75 : « Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du conseil d'État : en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. »

*Décret portant règlement intérieur du conseil d'État*, du 30 janvier 1852 : « Art. 8. En outre des affaires qui lui sont déférées, la section de législation, de justice et des affaires étrangères, est chargée de l'examen des affaires relatives :