

sible que des observations soient présentées sur les moyens proposés pour arriver à la rétrocession de la propriété des prisons départementales à l'État. Toutefois, le Conseil de Direction a pensé que nous serons unanimes dans cette Société pour approuver le principe même de la proposition et il a cru qu'il serait utile de distribuer aux Conseils généraux le rapport de M. Joret-Desclosières, afin que, s'ils le jugent convenable, ils puissent appuyer de leurs vœux une proposition qui, sous leur patronage, aurait de grandes chances d'être acceptée par les pouvoirs publics, et dont l'adoption serait un pas immense vers le but auquel nous tendons tous ici : la réforme de nos prisons. (*Approbatton générale.*)

M. G. PETIT, conseiller à la Cour de cassation, ancien membre du Conseil supérieur des Prisons. — Il est certain que, bien que nous soyons tous d'accord sur le principe de la proposition de M. Joret-Desclosières, une discussion sur les moyens qu'il propose, ne pourra qu'être fort opportune et fort utile. Nous l'aborderons à notre prochaine session.

Mais avant d'entendre le rapport de M. Joret-Desclosières, nous avons entendu celui de M. Fernand Desportes sur la très importante question du travail des prisonniers appliqué à la construction des prisons, et je crois qu'il importe de constater que les observations de M. Desportes n'ont rencontré aucune contradiction et qu'elles ont au contraire obtenu l'adhésion unanime des membres de cette réunion. (*Assentiment.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Ainsi que le demande M. le conseiller Petit, le procès-verbal de la séance contiendra la constatation de l'adhésion unanime des membres de cette réunion aux observations de M. Fernand Desportes.

L'heure avancée nous oblige à renvoyer à la prochaine session la discussion des conclusions du rapport de M. Joret-Desclosières. Je déclare donc la session close et la séance levée.

La séance est levée à 11 h. 1/2.

DE L'EXTRADITION

Un inculpé n'est plus en sûreté au delà des frontières du pays où il est poursuivi. La justice criminelle peut le signaler et l'atteindre. Le droit d'asile qui entravait autrefois, au sein d'un même peuple, l'action répressive, a depuis longtemps disparu (1) ; mais ce privilège s'était, en quelque sorte, perpétué sous une autre forme : le sol étranger offrait, dans bien des cas, à l'inculpé, le refuge qu'il ne rencontrait plus sur le territoire national.

1. — *L'extradition*, qui est la négation de cette forme du droit d'asile, « *extradizione, negazione di diritto di asilo* (2) », est un acte en vertu duquel un gouvernement, pour seconder, dans un intérêt commun, l'œuvre de la justice répressive, livre les prévenus ou les condamnés, réfugiés sur son territoire, à la puissance qui les réclame.

Cette mesure devient, de jour en jour, d'une application plus fréquente, plus efficace, plus prompte. Les traités se succèdent et les clauses qu'ils renferment révèlent de plus en plus les progrès du droit international. Ces progrès ne sont point parvenus à leur terme ; les barrières s'abaisseront encore davantage devant l'action de la justice criminelle ; l'avenir réalisera cette espérance qui paraît comme une certitude.

(1) Le droit d'asile existait cependant en Espagne, il y a quelques années encore, *lugar immune* ; dans l'article 9 du traité du 26 août 1850, avec la France, on lisait : « Le gouvernement Espagnol étant tenu de respecter le droit que certains coupables acquièrent en Espagne, de se soustraire à la peine de mort, en vertu de l'asile ecclésiastique, il est entendu que l'extradition qu'il accordera au gouvernement français des prévenus placés dans ce cas, aura lieu sous cette condition que la peine de mort ne pourra leur être infligée, si cette peine qui, dans l'état actuel de la législation française n'est applicable à aucun des prévenus admis, en Espagne, au bénéfice du droit d'asile, leur devenait plus tard applicable. » Une disposition semblable ne se rencontre pas dans la convention du 14 décembre 1877, qui a remplacé celle de 1850.

(2) BORSARI, *Del'azione penale*, C. IV, § 104. p. 303.

De nombreux travaux ont été, surtout dans ces derniers temps, consacrés à ce sujet; des ouvrages importants, des mémoires considérables ont fixé l'attention des jurisconsultes et des académies. Nous apprécierons les résultats obtenus, en général, spécialement les améliorations réalisées en France, ou en voie de l'être.

Dans sa session d'Oxford, au mois de septembre 1880, l'*Institut de droit international* nous semble avoir résumé, sur presque tous les points, avec exactitude, les principes fondamentaux concernant l'extradition (1).

Cet acte coërcitif que nous considérons comme de droit naturel, au point de vue de la sécurité sociale, à laquelle tous les peuples sont également intéressés, n'est pratiqué, d'une manière sûre et régulière, que s'il existe des traités. Aussi chaque convention nouvellement conclue est-elle l'expression d'un progrès. Néanmoins, ce ne sont pas les traités seuls qui font de l'extradition un acte conforme au droit: elle peut s'opérer, en l'absence de tout lien contractuel et, d'ordinaire, sous condition de réciprocité.

L'extradition des nationaux n'est généralement pas accordée; la plupart des traités renferment cette réserve expresse, qui ne peut se défendre que par rapport aux peuples autorisés à livrer à leurs propres juges les auteurs de délits perpétrés hors du territoire. En général cependant, la juridiction du lieu où le méfait a été commis, le *forum delicti commissi*, est celle qui est appelée à rendre la justice la plus exemplaire, la plus exacte. — L'Angleterre et les États-Unis sont les seules puissances qui ne se refusent point à l'extradition de leurs nationaux. Cette exception provient de ce que leurs lois consacrent, d'une manière absolue, le principe de la *territorialité*, de telle sorte que l'impunité serait la conséquence d'un refus. Nous citerons, par exemple, le traité intervenu entre l'Angleterre et l'Espagne, le 4 juin 1878: le gouvernement britannique consent à l'extradition de ses nationaux, à raison des crimes commis sur le territoire espagnol (2). — En admettant la pratique qui chez la plupart des

(1) V. l'analyse des travaux de la session, par M. le professeur Emilio Brusa (*Revista penale*, vol. XIII, p. 5). — V. aussi les *études* de notre savant maître, M. Victor Molinier, sur le *nouveau projet de Code pénal pour le royaume d'Italie*, 2^{me} partie, notamment p. 106 et s.

(2) V. Loi 33 et 34 Victoria chap. 32 sect. 8. — V. le décret du 23 octobre 1811 qui conférait à l'Empereur le droit de livrer des Français aux tribunaux étrangers.

peuples, soustrait les indigènes à l'extradition, on ne devrait pas tenir compte d'une nationalité acquise postérieurement au fait pour lequel l'extradition est réclamée. Un étranger, autorisé par des lois spéciales à demander sa naturalisation en France et encore dans le délai légal pour user de cette faculté, ne devrait pas pouvoir l'exercer sous le coup d'une requête d'extradition. Nous avons été frappé de cet abus, particulièrement dans nos relations avec la Belgique.

2. Pour tracer, d'une part, les règles principales qui doivent être observées dans l'élaboration des traités, et, d'autre part, pour assurer la régularité de leur application, il est désirable qu'une loi détermine ces règles maitresses et organise la procédure à suivre envers les extradés; il est utile aussi que l'on fixe les conditions auxquelles les inculpés ou les condamnés réclamés seront livrés aux gouvernements avec lesquels il n'existe pas de traité.

Trois systèmes sont appliqués.

D'après le premier, l'extradition est accordée par le pouvoir central, à la suite de simples correspondances diplomatiques. C'est le système suivi en France, en Italie, en Espagne, en Portugal, dans d'autres États. Une circulaire ministérielle, du 12 octobre 1875, a notablement amélioré, chez nous, la pratique de ce système.

Un autre mode, éminemment protecteur de la liberté individuelle, ne permet aux gouvernements de prescrire l'arrestation que si elle est ordonnée par un magistrat de la nation requise, après qu'il a examiné les pièces produites et même apprécié, au fond, les preuves qui en résultent. Il est ainsi procédé en Angleterre (1), aux États-Unis (2), au Canada (3).

La Belgique (4) et la Hollande (5) ont inauguré un système intermédiaire. Le pouvoir central y est investi du droit d'accorder l'extradition; mais il est tenu de provoquer préalablement l'avis de l'autorité judiciaire.

La divergence des points de vue, — les difficultés inhérentes à l'élaboration des traités, — la nécessité d'établir des principes

(1) Actes du 9 août 1870 et du 5 août 1873.

(2) Actes des 12 août 1843, 28 juin 1860 et 3 mars 1869.

(3) Acte du 18 avril 1877.

(4) Loi du 5 avril 1868.

(5) Loi du 13 août 1849.

uniformes; l'absence, chez nous, en pareille matière, de toute garantie légale pour la liberté individuelle, — l'option à faire entre les différents systèmes en présence, l'exemple donné par de récentes lois belge (1) et hollandaise (2) inspirèrent, en 1876, à M. Dufaure la pensée de proposer un projet de réglementation législative. Il fallait, d'un côté, poser les bases des traités à renouveler ou à conclure, de l'autre, établir la procédure à observer pour toute extradition.

Au cours de l'année 1876, l'élaboration de nombreux traités avait particulièrement fait sentir à l'illustre garde des sceaux de quel secours serait une loi qui renfermerait les règles principales. — Une convention pour la répression des délits forestiers, sur le modèle des traités franco-suisse et franco-bavarois, des 30 juin 1864 et 22 février 1869, était souhaitée avec l'Allemagne. — Un projet de traité, qui avait pris pour type la convention du 11 avril 1860 avec le Chili, s'élaborait entre la France et la République Argentine. — Des négociations, en rapport avec le traité franco-suédois et norvégien, du 4 juin 1869, encore plus avec les clauses de la convention du 29 mars 1876 entre la Belgique et le Danemark, étaient activement suivies, à Paris et à Copenhague, le gouvernement danois, déjà lié par des accords de ce genre avec l'Angleterre, l'Allemagne et la Russie, ayant favorablement accueilli, en principe, des ouvertures qui allaient être couronnées de succès. — Le 8 juillet 1876, une convention était signée avec la principauté de Monaco; elle est à noter comme ayant réalisé d'utiles perfectionnements et présentant une amélioration des clauses insérées dans le traité franco-belge, de 1874, qui lui a servi de modèle. — Les relations internationales de la France et des Pays-Bas, actuellement régies par quatre traités, déclarations et conventions additionnelles, de 1844 et de 1860, motivaient d'intéressantes négociations pour arriver à une convention unique, embrassant, non seulement les pays métropolitains, mais encore les colonies néerlandaises et françaises. — La Russie venait de signer avec l'Autriche un traité, que la France acceptait, sous certaines réserves, comme un texte permettant des négociations, bien des efforts ayant été tentés en vain depuis 1844 pour rattacher, par un acte inter-

(1) Loi du 15 mars 1874.

(2) Loi du 6 avril 1875. Une analogue loi est projetée en alie.

national sur l'extradition, l'empire slave à la France. — Le gouvernement de Vénézuëla venait de dénoncer la convention d'extradition qui le liait à nous, depuis le 23 mars 1853, et de nouvelles études étaient rendues nécessaires. — Le Brésil, qu'aucun traité en cette matière n'unit à la France, recevait notre proposition de conclure un accord sur les bases de ses conventions récentes avec le Portugal et l'Italie. — Un nouveau traité avec l'Espagne était en préparation. — Alors aussi se poursuivaient, approchaient du terme, grâce au précieux concours du premier magistrat de police de Londres, du regretté sir Thomas Henry, venu dans ce but en France, les échanges d'observations et de notes, qui allaient aboutir au traité si important du 14 août 1876 avec la Grande-Bretagne.

La multiplicité des questions spéciales qui surgissaient de ces travaux faisait vivement désirer la promulgation d'une loi qui pût servir de guide. — Cette première partie du projet de loi fut rédigée, au mois de juin 1876; mais une objection se présenta qui devait faire ajourner la présentation de l'entier projet: la pratique gouvernementale, fondée ou non (nous n'abordons pas ici l'examen de cette difficulté) rangeant les traités d'extradition au nombre de ceux « *qui ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres* », on se demanda si l'on pouvait interpréter par une loi un principe écrit dans l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

Quoi qu'il en soit de cette question, il n'était pas moins nécessaire, optant entre les différents systèmes que nous avons résumés, de régler la procédure à suivre pour chaque extradition. — La seconde partie du projet de loi, répondant à cet ordre d'idées, fut préparée, en même temps.

L'objection que nous avons signalée ayant fait surseoir à la présentation du projet de loi, le travail, quoique achevé, était demeuré sans suite, lorsque le vénérable M. Dufaure quitta la chancellerie, le 12 décembre 1876. Mais, un an après, redevenu Garde des Sceaux et Président du Conseil, il reconnut, de plus fort, la nécessité de réaliser le dessein qu'il avait conçu et nomma une commission extra-parlementaire qui, sous la présidence de M. Savary, sous-secrétaire d'État, examina le projet, pendant les mois de février et de mars 1878.

Sous la réserve de quelques modifications, jugées nécessaires, ce projet fut adopté.

Si la première partie eût été écartée pour le motif déjà énoncé, la seconde, ne se heurtant à aucune objection, aurait pu, dans tous les cas, faire l'objet d'une proposition législative, puisqu'elle concerne exclusivement la procédure à suivre vis-à-vis de l'individu dont l'extradition est demandée. Mais il ne parut pas que le projet dût être scindé; les traités à conclure devront-ils être soumis, dans l'avenir, comme précédemment, à la ratification du parlement, la commission, sans se prononcer sur cette question, pensa qu'il ne serait pas moins utile d'inscrire dans nos lois l'ensemble des principes auxquels la France entendait demeurer fidèle. C'était, d'ailleurs, s'inspirer du décret de l'Assemblée nationale, du 19 février 1791, qui prescrivit « que le Comité de constitution se réunirait incessamment au Comité diplomatique pour proposer une loi sur l'extradition réciproque des prévenus de certains crimes entre la France et les autres nations de l'Europe ». — C'était imiter l'exemple donné par l'Angleterre, la Belgique et les Pays-Bas.

L'entier projet fut déposé sur le bureau du Sénat, le 2 mai 1878, et au mois de décembre suivant, le rapport rédigé par M. Bertaud, était distribué. Les débats suivirent bientôt dans la Chambre haute, et le projet de 1876, successivement revu par deux Commissions, au Ministère et au Sénat, était, le 4 avril 1879, voté en deuxième lecture par 221 suffrages contre 7, sans avoir subi de modifications considérables. Il est à souhaiter que l'élaboration législative ne soit pas retardée davantage et que ce projet devienne bientôt une loi.

En appréciant rapidement les articles dont il se compose (1), nous pourrions résumer les principes dominants, en cette matière.

3. — L'article 1^{er} édicte le principe général des extraditions à obtenir ou à accorder; s'il ne mentionne pas les traités déjà conclus ou qui pourront l'être, ce n'est point pour en méconnaître l'importance et l'autorité; mais une large formule a été adoptée pour ne pas exclure les extraditions demandées ou consenties, en dehors de tous traités: le droit de réclamer ou de livrer un inculpé est, en effet, indépendant de toute conven-

(1) Sans reproduire le projet voté par le Sénat, nous nous y référons dans notre examen de chaque article. (V. le *Journal officiel*, des 4 et 5 avril 1879).

tion (1), bien que des accords diplomatiques soient très désirables. — L'article 5 de notre Code d'instruction criminelle permettant au ministère public, sous certaines conditions, de poursuivre, en France, un national, de retour dans sa patrie, à raison de méfaits commis à l'étranger, il est précisé que l'extradition d'un Français ne sera jamais accordée. — Enfin il est déclaré, conformément aux principes du droit des gens, que l'inculpé, non Français, auquel sera reprochée une infraction commise sur le territoire d'une puissance tierce, pourra être livré, « dans le cas où la législation française autorise la poursuite, en France, de la même infraction commise par un étranger hors du territoire de la République ».

Nous pensons, avec l'*Institut de droit national*, que, s'il y a plusieurs demandes d'extradition pour le même fait, il y a lieu d'accueillir celle de l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise; si le même individu est réclamé par plusieurs États, à raison d'infractions différentes, on doit se décider, en général, d'après la gravité relative de ces infractions.

4. — L'article 2 qui détermine les faits à raison desquels l'extradition pourra être, soit demandée, soit accordée, renferme d'importantes prescriptions. Les anciens traités n'admettaient cette mesure qu'à raison de faits très graves; peu à peu la facilité de plus en plus grande des relations internationales, la rapidité des transports, les progrès réalisés dans cette branche du droit démontrèrent la nécessité de viser presque tous les crimes de droit commun, et beaucoup de délits. Le projet ne pouvait que tracer les grandes lignes; il énonce: 1° tous faits punis de peines criminelles par les lois françaises; 2° les faits punis de peines correctionnelles par les lois françaises, lorsque le maximum de la peine est de deux ans et au-dessus.

C'est, en effet, dans ces limites que se renferment, en général, les prévisions des traités déjà conclus.

De graves difficultés surgissent, à ce point de vue. On doit exiger que les faits auxquels s'applique l'extradition soient punis par la législation des deux pays, excepté dans le cas où, à cause des institutions particulières ou de la situation géogra-

(1) Aussi la clause qui stipule qu'une convention sera applicable « aux crimes et délits antérieurs à sa signature » ne saurait-elle être critiquée. (V. l'art. 4 du traité franco-anglais, du 14 août 1876).

phique du pays de refuge, les circonstances de fait qui constituent l'infraction, ne puissent s'y produire. — Il est des peuples avec lesquels la France n'est encore liée par aucune convention, à cause des divergences profondes qui résultent des études du droit pénal comparé. En Russie, par exemple, malgré des améliorations que l'on ne saurait nier, la nature des peines, l'organisation répressive, la sévérité des châtements pour certains faits atteints bien moins rigoureusement chez nous, constituent depuis longtemps des obstacles à la conclusion de traités. Dans l'état actuel des lois respectives, les négociations ne pourraient guère aboutir qu'en ce qui concerne les crimes les plus graves. — Dans nos rapports avec les nations qui ont aboli la peine de mort, avec le Brésil, par exemple, cette disparité suprême entre les deux législations pénales rend l'entente difficile, la France n'étant peut-être pas aujourd'hui disposée à admettre la stipulation maintenant abrogée, qui se rencontre dans l'article 9 du traité franco-espagnol, du 26 août 1850. Il y a, on le voit, au point de vue de la détermination des faits et de leur pénalité, les plus sérieux motifs d'examen.

Tel pays considère souvent un méfait comme ayant une gravité qui n'apparaît pas, à un égal degré, aux yeux d'une autre nation. Les mœurs, les tendances, le caractère, l'esprit général d'un peuple expliquent ces différences d'appréciation. On ne s'étonne point que l'Angleterre ait spécialement énuméré, dans le traité de 1876, comme dans toutes ses conventions, les crimes commis en mer, « *crimes committed at sea* » — qu'elle ait tenu, à cause de l'immense développement de ses voies ferrées, de ses bâtiments à vapeur et de son industrie, à mentionner « les homicides par imprudence, négligence, maladresse, inobservation des règlements », délits exprimés par un seul terme, d'une compréhension encore plus vaste et que vingt mots de notre langue ne réussissent point à rendre avec une parfaite exactitude « *manslaughter* ».

Les autres dispositions de l'article 2 sont en complète harmonie avec notre droit et avec les principes que consacre l'ensemble des traités conclus dans ces dernières années. — Elles rendent notamment l'extradition inapplicable à la désertion ; les militaires, marins ou assimilés, ne peuvent être réclamés ou livrés que pour infractions de droit commun.

5. — Toutes les prescriptions de l'article 3 sont importantes ; elles assurent le respect du principe que les gouvernements ne livrent pas leurs nationaux, — des règles de la prescription de l'action publique ou de la peine et des sentences définitives, émanées de nos tribunaux ; l'utilité de cette dernière réserve, concernant les crimes et délits commis hors de notre territoire, mais jugés en France, venait d'être démontrée par une difficile négociation, relative à un individu accusé d'assassinat, à l'égard duquel une décision, à l'abri de tout recours, avait été rendue en France et que réclamait cependant une grande puissance.

Le § 2 de l'article 3 appelle plus particulièrement l'attention : « *L'extradition ne sera ni demandée ni accordée,...* 2^o lorsque les crimes ou les délits auront un caractère politique. » Cette exception, introduite, en 1830, a toujours été maintenue par notre diplomatie ; mais, s'il est facile de l'énoncer, l'application en est on ne peut plus ardue. La France a constaté, à nouveau, cette difficulté, relativement à certains méfaits, perpétrés pendant la Commune, — aux crimes dont s'étaient rendus coupables des forçats évadés du bague de Carthagène, — aux actions criminelles imputées à des hommes qui avaient participé, dans le nord de l'Espagne, au soulèvement carliste. L'appréciation des faits, au point de vue du § 2, exige un examen très attentif ; c'est l'une des tâches les plus délicates du service des extraditions, d'autant plus que le gouvernement requis est seul juge du caractère de l'infraction. — Les conventions franco-britannique, de 1876, et franco-espagnole, de 1877, sont plus amples, dans leurs termes, que le § 2 ; car on lit dans l'article 5 de la première et l'article 3 de la deuxième : « délit politique, ou fait connexe à un semblable délit ». Bien que la formule paraisse plus compréhensive, le sens ne change pas. Dans l'examen d'un méfait, dit *politique*, offrant les caractères d'une infraction de droit commun, ce qu'il faut rechercher, c'est le lien qui rattache l'acte à l'événement, à la crise générale ; on ne saurait jamais couvrir, à l'aide de cette disposition exceptionnelle, des méfaits de droit commun, accomplis à la faveur d'un trouble public, d'une révolution, dans le but de satisfaire des sentiments de vengeance personnelle ou de vile cupidité. Les crises sociales ne peuvent contribuer à faire naître, chez les voleurs et les assassins, l'espoir de l'impunité. Elles ne constituent une fin de non-recevoir contre une demande d'extradition

qu'à l'égard des hommes qui ont accompli les méfaits, dans le dessein de servir la cause dont ils se sont faits les champions. — Une règle absolue ne peut, du reste, être adoptée; aux gouvernements d'apprécier avec sagesse; il est sûr, par exemple, que l'on ne peut livrer un individu qui a perpétré, au milieu d'une crise politique, des méfaits de droit commun, de nature à justifier, par eux-mêmes, une extradition, lorsqu'il y a un sérieux motif de craindre que la répression n'intervienne, chez la puissance requérante, sans aucune garantie de procédure et de jugement réguliers. — Mais on peut, d'un autre côté, se demander si le § 2 n'aurait pu être complété par une disposition ainsi conçue: « L'attentat contre la personne du chef d'un État étranger, ou contre celle des membres de sa famille qui, s'il eût été commis contre un simple citoyen, serait de nature à motiver l'extradition, ne sera pas considéré comme un crime ou délit politique. » Il y a là une haute préoccupation de moralité sociale.

6. — L'article 4 limite les conséquences de l'extradition et les droits des tribunaux appelés à juger. C'est une disposition nécessaire, sans aucun doute. Il nous paraît néanmoins qu'une exception aurait pu être faite, comme l'autorise notre traité avec la Bavière, du 29 novembre 1869, au cas « de consentement exprès donné par l'inculpé et communiqué au gouvernement qui l'a livré. » Mais toute limite, toute restriction disparaît lorsque « l'individu livré a eu, pendant un mois, depuis son élargissement définitif, la faculté de quitter le territoire de la nation requérante. » C'est là un progrès très réel que nous avons vu admis, pour la première fois, il y a cinq ans, lors des négociations diplomatiques de la France, avec l'une des puissances du continent européen. — L'article 4 implique, au point de vue du chef de prévention qui peut être relevé contre l'extradé, une règle qui diffère gravement de notre jurisprudence actuelle. Des considérations dignes d'intérêt seraient à développer sous ce rapport.

Les articles 5, 6 et 7 renferment, d'une part, la sanction des dispositions du projet de loi, — de l'autre, rendent « les tribunaux, saisis de la prévention ou de l'accusation, juges de la qualification donnée aux faits motivant la demande d'extradition », prérogative importante attribuée à l'autorité judiciaire et qui constituera une précieuse garantie.

L'article 8 subordonne, non sans raison, la suite que comporte

toute demande d'extradition au plein exercice de la justice criminelle française, saisie, relativement au même individu, de la connaissance d'autres faits. — Il était même nécessaire de prévoir, ainsi que l'énonce l'article, l'application au condamné étranger des lois du 22 juillet 1867 et du 19 décembre 1871 sur la contrainte par corps.

7. — On ne pouvait ne pas prévoir le cas où, l'extradition d'un étranger ayant été obtenue par le gouvernement français, le gouvernement d'un pays tiers solliciterait, à son tour, de la France, l'extradition du même individu, à raison d'un fait, commis hors de notre territoire, autre, bien entendu, que le fait jugé chez nous, *et non connexe à ce fait*; l'addition de ces derniers mots s'imposait; l'expérience l'a prouvé. — L'article 9 dispose très sagement que « le gouvernement ne déférera, s'il y a lieu, à cette requête qu'après s'être assuré du consentement du pays par lequel l'extradition aura été accordée. » Cette réserve a été vivement contestée, en principe, dans différentes circonstances; nous ne l'ignorons point; elle ne nous paraît pas moins conforme aux principes du droit public; nous ne pourrions admettre que la puissance à laquelle un individu a été livré, fût autorisée, sans le consentement de la nation requise, à remettre ce même individu à un troisième gouvernement qui le réclamerait, à raison d'un crime commis sur le territoire de cette nation. Si le méfait, relativement auquel la deuxième extradition est demandée, n'est pas prévu par la convention existante entre le pays dessaisi et la puissance tierce, il ne faut pas que celle-ci puisse obtenir indirectement une extradition qui ne lui serait pas concédée, d'une manière directe. Alors même que le fait serait prévu par le traité conclu entre le pays dessaisi et cette puissance, ce traité ne saurait être soumis à l'interprétation d'un gouvernement étranger à leurs accords. Quelle que soit la compétence des esprits distingués qui n'admettent pas l'article 9, nous estimons que la réserve qu'exprime ce texte est commandée par les égards inhérents aux relations internationales. Comment la France serait-elle autorisée à livrer à la Suisse, sans le consentement de la Belgique, un individu, remis par cette puissance, et que la confédération helvétique réclamerait, à raison d'un second méfait, inconnu de la justice française, méfait qui aurait été commis, à Bruxelles, par ce même individu, quelques mois avant?

Avec l'article 9 se termine la première partie du projet, l'ensemble des principes destinés à servir de guide dans l'élaboration des traités.

8. — L'article 10 inaugure la deuxième partie, relative à la procédure qui serait suivie, à l'avenir, pour toute extradition demandée au gouvernement français.

Entre les trois systèmes, dont nous avons signalé plus haut les caractères principaux, le projet écarte le mode purement administratif, actuellement en vigueur chez nous, pour lui substituer une procédure judiciaire, mais préfère une réglementation, du genre de celle de la Hollande et de la Belgique, aux pouvoirs trop étendus, attribués à la magistrature, en Angleterre et aux États-Unis.

Une publication récente permet d'apprécier, au point de vue pratique, le mérite comparé des trois systèmes. Sir Howard Vincent, Directeur des affaires criminelles de la police métropolitaine de Londres, vient de résumer dans un intéressant opuscule *la procédure d'extradition et les traités conclus par le gouvernement de Sa Majesté Britannique, par la France et la Belgique avec les autres puissances* : l'honorable directeur y a inséré une *lettre circulaire qu'il a adressée aux chefs de police du Royaume-Uni* (1).

En France, on le sait, les tribunaux n'interviennent nullement dans l'examen des demandes d'extradition. Ces demandes, traitées par voie diplomatique, sont communiquées par le département des affaires étrangères au département de la justice, qui apprécie la régularité de la requête, des pièces et des différents documents produits; les mesures coercitives sont prises, à la diligence du ministère de l'intérieur; de l'entente qui intervient entre ces trois départements ministériels, de leur concert d'investigations et d'études, résulte la solution; il n'est pas néces-

(1) Paris, Hachette, 1881. — En ce qui concerne la France, il était non moins utile de reproduire la circulaire du 12 octobre 1875 que celle du 5 avril 1841. — Quelques-uns des traités, insérés comme actuellement en vigueur, ont été abrogés et remplacés par d'autres, par exemple, la convention du 26 août 1850 qui a fait place, dans nos rapports avec l'Espagne, à celle du 14 décembre 1877; — le traité du 9 novembre 1865 avec la principauté de Monaco, traité qui se référerait absolument à la convention du 23 mai 1838, avec la Sardaigne et qui a été abrogé par la convention du 8 juillet 1876.... Tout en louant, comme elle le mérite, la publication dont nous parlons, nous avons dû faire ces remarques.

saire que nous exposions le mécanisme pratique; ce qu'il faut retenir, c'est l'action exclusive du pouvoir central, sans contrôle aucun exercé par les tribunaux, sans aucune garantie judiciaire accordée à la liberté individuelle.

En Angleterre, l'arrestation d'un inculpé ou d'un condamné fugitif peut être effectuée de deux manières différentes. Le mandat d'arrêt peut être décerné par le magistrat de police, de l'initiative du Secrétaire d'État, et sur les preuves qui dans son opinion, justifieraient l'arrestation, si le crime avait été commis, ou le malfaiteur condamné en Angleterre; — le mandat peut être aussi décerné par ce magistrat ou par un juge de paix, dans tout le Royaume-Uni, après le même examen et sans communication du Secrétaire d'État, lorsque les autorités étrangères, pour empêcher la fuite d'un malfaiteur, adressent directement la demande au chef de police du lieu où l'individu recherché s'est réfugié. Dans ce cas, la décision doit être portée, sans retard, à la connaissance du ministère, et la personne arrêtée doit être mise en liberté, si le magistrat ne reçoit pas, dans un délai déterminé, l'avis du Secrétaire d'État indiquant que la demande d'extradition a été présentée.

Tout inculpé ou condamné fugitif est conduit devant le magistrat de police, à Bow Street, c'est-à-dire devant le Tribunal central de police de Londres, seul compétent pour statuer, même si le mandat a été délivré par un juge de paix d'une partie quelconque du royaume. L'agent de la police judiciaire (*Criminal Investigation Department*) qui a procédé à l'arrestation, accompagne le fugitif à Londres, et si les conditions légales sont remplies, le Tribunal ordonne l'incarcération. On ne peut livrer l'extradé que quinze jours après cette décision, ce délai lui étant imparti pour qu'il puisse, s'il le croit utile, interjeter appel de la sentence et demander un mandat d'*habeas corpus*, qui a pour effet de porter la cause devant la Cour supérieure de justice. L'acte de 1870 règle minutieusement toutes les formes qui sont observées; nous nous y référons.

Les garanties accordées à la liberté individuelle sont complètes; mais il semble excessif de faire du juge de la régularité de la requête et des pièces qui l'accompagnent, l'appréciateur du fond même de l'affaire, des éléments de preuve tendant à établir la culpabilité; c'est là un ordre d'idées distinct de la matière de l'extradition; quand une demande de ce genre est formée,

on a à rechercher, en effet, non si le fugitif est coupable ou paraît l'être, mais seulement s'il est l'objet de poursuites légalement introduites ailleurs et régulièrement constatées.

Avant 1876, les difficultés pratiques étaient telles en Angleterre qu'on en était venu à ne demander l'extradition que dans des cas très rares. Les relations internationales sont devenues, à cet égard, plus faciles. — Il est à désirer qu'une semblable amélioration se produise aux États-Unis, où un formalisme rigoureux et l'exigence de justifications qui nous paraissent dépasser toute limite, font trop souvent renoncer le gouvernement français à réclamer des extraditions. On s'en abstient fréquemment, une demande de cette nature nécessitant l'envoi en Amérique d'une personne, tout au moins, appelée à déposer devant le juge compétent, et entraînant des frais considérables, qui ont atteint jusqu'à 12,000, 15,000, 20,000 francs. Aussi le nombre des requêtes adressées au cabinet de Washington est-il très restreint. Si la législation crée de regrettables entraves, il faut reconnaître que les hauts diplomates qui représentent, à Paris, le gouvernement ont montré les dispositions les plus empressées pour seconder le succès des requêtes, dans les circonstances très graves où l'on n'a pu s'empêcher de les former. C'est à l'active intervention de l'ambassade des États-Unis qu'a été due, il y a cinq ans, l'arrestation d'un grand coupable, condamné avec la plus juste sévérité par la Cour d'assises de l'un de nos départements de l'Est.

Le mode administratif, actuellement en usage chez nous, écarté aussi bien que le système anglais qui donne à la justice des attributions trop étendues, le projet s'est inspiré des lois récentes, édictées en Belgique et en Hollande.

9. — L'article 10 indique quels sont les actes judiciaires dont la production est nécessaire, jugement ou arrêt de condamnation, ordonnance ou arrêt de renvoi, mandat d'arrêt ou tout autre acte ayant la même force, pourvu que ces derniers documents renferment l'indication précise du fait à raison duquel ils sont délivrés et la date de ce fait; le gouvernement requérant doit produire, en même temps, la copie des textes de loi applicables au fait incriminé. Les règles de la prescription, la légalité des poursuites sont ainsi observées ou justifiées.

D'après les articles 11 et 12, la demande est toujours reçue par le ministre des affaires étrangères, communiquée immédia-

tement au ministre de la justice, qui vérifie la régularité de la requête, et transmise par la chancellerie, s'il y a lieu, au ministre de l'intérieur chargé de faire opérer l'arrestation. Jusque-là, aucune modification n'est apportée à la pratique actuelle.

10. — Mais voici le point de départ de l'innovation, de la mise en mouvement de l'intervention judiciaire. « L'étranger sera transféré, dans le plus bref délai, et écroué à la maison d'arrêt du chef-lieu de la Cour d'appel, dans le ressort de laquelle il aura été arrêté (art. 12). — Les pièces produites à l'appui de la demande seront, en même temps, adressées par l'autorité administrative au procureur général. Dans les vingt-quatre heures de leur réception, le titre en vertu duquel l'arrestation aura eu lieu sera notifié à l'étranger. Le procureur général procédera, dans le même délai, à un interrogatoire dont il sera dressé procès-verbal, etc. (art. 15). La Chambre des mises en accusations sera saisie, sur-le-champ, de ce procès-verbal et des documents étrangers, etc. (art. 14). »

En Belgique et en Hollande, l'autorité judiciaire intervient plus tôt. Le ministre de l'intérieur ne reçoit pas les pièces. La chambre d'accusation, seule, a le droit d'ordonner l'arrestation: le mandat de la justice étrangère n'est remis à l'agent chargé de cette mission, que dûment visé et rendu exécutoire. Dès que le ministre de la justice a reconnu la régularité de la requête, il ne se met point, en effet, en rapport avec l'autorité administrative, comme l'exige notre pratique actuelle maintenue par le projet de loi; il transmet la demande et les pièces au procureur général du ressort qui saisit la chambre d'accusation, appelée à donner un avis motivé. Cet avis doit être transmis au ministre de la justice, dans la quinzaine de la réception des pièces; en Belgique, ce document n'a pas le caractère d'une sentence judiciaire; il n'est pas revêtu de la formule exécutoire et ne peut donner lieu à un pourvoi en cassation. C'est un avis et rien de plus (1). — En Hollande, un recours est ouvert à l'étranger, dans un cas spécial, contre l'ordonnance d'arrestation (2).

(1) Loi du 5 août 1868, articles 4 et 5. — Il n'en est pas de même de la décision rendue par la Chambre du Conseil du tribunal de première instance, sur la demande de liberté provisoire formée par l'étranger, véritable jugement, susceptible, comme tout autre, d'appel et de pourvoi en cassation (art. 4.)

(2) Loi du 13 août 1849, articles 18 et 20.

Tout en empruntant aux lois de ces deux peuples le principe du contrôle judiciaire, on voit combien le projet français en diffère; l'intervention des tribunaux suivrait, chez nous, l'arrestation que le ministère de l'intérieur continuerait à faire opérer, tandis que, sur les territoire belge et hollandais, l'action administrative ne se produit à aucun moment; dès le début, l'affaire appartient à la justice, et l'arrestation ne peut avoir lieu qu'après qu'elle a donné son avis, avis que le gouvernement n'est pas, en droit, il est vrai, tenu de suivre, mais dont il ne s'écarte, en fait, que dans des circonstances rares, exceptionnelles.

On comprend que des considérations d'un ordre supérieur puissent décider le gouvernement à ne pas livrer un individu, à l'égard duquel la chambre d'accusation a déclaré que l'extradition pouvait être ordonnée. A ce point de vue, l'indépendance du pouvoir exécutif et le caractère, non de sentence, mais de simple avis, attaché à la délibération de la Cour, sont justifiés.

Mais le gouvernement ne devrait pas être autorisé à livrer un étranger contrairement à l'avis de la chambre d'accusation. Les lois belge, hollandaise et le projet français nous paraissent encourir cette critique. Le Parlement italien est saisi d'un projet qui donne satisfaction à notre souhait. « On maintient, en principe, a dit M. Mancini devant la Chambre des Députés, que le droit de consentir ou de refuser l'extradition appartient au gouvernement du roi, comme étant inhérent à l'un des attributs de la souveraineté; mais nous avons pensé qu'on ne devra pouvoir accorder ou offrir une extradition qu'après une sentence *conforme* de la section d'accusation du ressort dans lequel l'étranger a sa demeure, de telle sorte que, si l'autorité judiciaire, sous la protection de laquelle est placé l'étranger, ne reconnaît pas les conditions nécessaires pour que la demande d'extradition soit admissible, le gouvernement n'aura pas le pouvoir de l'accorder (1) ». Juste prescription, à laquelle adhère M. Molinier dans l'excellente étude que nous avons déjà citée (2).

41. — « Il sera, en la chambre d'accusation, dit l'article 14 du projet français, et en audience publique, à moins que le détenu ne réclame le huis-clos, procédé à un nouvel interrogatoire dont

(1) *Camera dei Deputati, Discussioni sul primo libro del Codice penale*, tornata del 28 novembre 1877, . 23.

(2) P. 86 et suiv.

procès-verbal est également dressé. Le ministère public et l'étranger sont entendus; celui-ci pourra se faire assister d'un conseil. » Cette disposition est conforme aux lois belge et hollandaise: il était nécessaire d'assurer à l'étranger la pleine liberté de sa défense et la garantie d'un débat contradictoire. Mais, en ce qui concerne cette innovation et la publicité de l'audience, n'est-on pas frappé de la situation différente maintenue par notre législation à l'égard des inculpés français? Si la réforme est justifiée par rapport à l'étranger, ne l'est-elle point, en même temps, envers les nationaux? Convient-il d'engager cette réforme par le vote du texte relatif à l'extradition?

L'article 15 concerne la mission dévolue à la chambre d'accusation de donner sur la demande un avis motivé. Elle examinera l'affaire, au point de vue de l'identité de l'étranger, de sa nationalité, de la nature de l'infraction, du lieu où elle aurait été commise, de la prescription qui a pu s'accomplir; elle se rendra compte de toutes choses, non pour statuer, — nous l'avons dit, — mais pour exprimer, en pleine connaissance, l'avis qu'elle est appelée à fournir. Elle n'aura point à se préoccuper, suivant la doctrine anglaise et américaine, du fond de l'affaire, de la valeur des preuves; ce pouvoir ne lui est point imparti; c'est avec raison que le projet ne s'est pas inspiré, à cet égard, de la législation de nos voisins d'outre-Manche; car une demande d'extradition ne comporte, en aucune manière, l'étude du fond. La requête est-elle régulièrement formée et légalement admissible? L'examen de la puissance requise ne saurait aller au delà, sans méconnaître, à nos yeux, le but de la procédure d'extradition qui est, non de faire accomplir dans le pays de refuge l'œuvre de la justice criminelle, mais d'en faciliter l'action chez la puissance requérante, si la régularité de la demande est reconnue.

La deuxième partie de l'article 15 et l'article 16 se rapportent aux actes qui suivent l'avis de la Cour. — L'article 17 simplifie avec raison la procédure, au cas où l'étranger exprime formellement la volonté d'être livré et déclare renoncer à la comparution. — L'article 18 concerne l'examen, auquel la chambre des mises en accusation peut être appelée à procéder, si l'étranger déjà livré est l'objet de la part du gouvernement requérant d'une nouvelle poursuite, pour une infraction antérieure à l'extradition.

12. — La rapidité avec laquelle on se transporte aujourd'hui à de grandes distances rendrait très souvent les demandes vaines, si l'on était toujours astreint à ne rien faire, en dehors des communications diplomatiques. Aussi l'article 19 permet-il d'agir, en cas d'urgence, par dépêches, soit postales, soit télégraphiques, échangées directement entre les autorités judiciaires des différents pays, sauf à tout régulariser, dans un court délai (art. 20) par l'accomplissement des formalités prescrites. — L'étranger pourra d'ailleurs obtenir de la chambre d'accusation sa mise en liberté provisoire dans les mêmes conditions que si la poursuite était exercée en France. Le projet de loi devrait indiquer que cette décision, d'un caractère très distinct de l'avis sur l'admissibilité de la demande d'extradition, sera une véritable sentence, accompagnée de la formule exécutoire.

Un grand intérêt s'attache aux mesures qu'autorise l'article 19. La pratique en a déjà consacré l'utilité.

L'Angleterre admet ces mesures. Dans le cas où il importe d'agir immédiatement pour empêcher la fuite du malfaiteur, le magistrat français, par exemple, afin d'éviter toute perte de temps, envoie une lettre ou un télégramme à l'autorité compétente, en communiquant brièvement les détails de la requête et en annonçant que la demande officielle va être adressée; on peut ainsi provoquer toutes les mesures nécessaires, en vue de l'arrestation (1). C'est au directeur des affaires criminelles de Londres que l'avis est d'ordinaire transmis, avec les renseignements précis qui sont, autant que possible, indispensables pour procéder efficacement aux investigations, soit dans tout le Royaume-Uni, soit surtout dans une métropole qui compte cinq millions d'habitants.

Quand on a des raisons de croire que le fugitif se trouve dans la juridiction de la police métropolitaine, le directeur adresse par le télégraphe son signalement à toutes les divisions, ce qui s'accomplit en un quart d'heure. — Un système ayant pour but de transmettre le portrait de l'individu recherché à tous les agents de police de la Grande-Bretagne, a été employé avec succès : 40 000 agents étant pourvus du portrait, du signalement, il devient bien difficile au fugitif d'échapper à l'action de la justice. — Sir Howard Vincent recommande, en insérant des

(1) V. *op. cit.* de sir Howard Vincent, p. 8, 21 et s.

spécimens dans son livre, la gravure sur bois, comme un mode aussi avantageux que la photographie, plus rapide et moins coûteux. Ce mode très économique est aussi appliqué à la désignation des objets volés.

Mais il fallait impartir, dans le projet que nous résumons, un délai, à l'expiration duquel l'étranger arrêté serait mis en liberté, si une demande régulière d'extradition n'avait pas été présentée. Il importe d'éviter absolument des détentions d'une durée anormale. N'est-il pas arrivé, en France, que des étrangers ont été retenus longtemps, sans production des pièces nécessaires? C'est d'autant plus grave, que, chez nous, l'arrestation des extradés est un acte qui émane, non de l'autorité judiciaire, mais de l'administration. La prescription de l'article 20 empêchera qu'un étranger arrêté puisse, dans aucune circonstance, si improbable qu'elle paraisse, être, en quelque sorte, oublié dans une prison. La sollicitude de la direction pénitentiaire sera mise en éveil par les dispositions de ce texte.

L'article 21 permet au gouvernement d'autoriser le transit, sur le territoire français, d'un individu livré par une puissance à une autre; mais, l'une des premières nations de l'Europe et du monde n'accordant pas cette facilité, il a été nécessaire de préciser que « cette autorisation ne saurait être donnée qu'aux puissances qui accorderaient sur leur territoire la même faculté au gouvernement français. »

L'article 22 statue sur la remise des papiers et autres objets, saisis sur la demande du gouvernement étranger.

Il a fallu se préoccuper aussi des commissions rogatoires transmises, en matière pénale non politique, soit par voie diplomatique, soit directement en cas d'urgence, par des autorités judiciaires étrangères aux magistrats français. — On ne pouvait ne pas dire, relativement à l'exécution de ces commissions rogatoires « *s'il y a lieu... à moins que la loi française ne s'y oppose.* » Cette réserve s'imposait: il est, en effet, des cas dans lesquels la nature de la poursuite, les circonstances qui l'accompagnent, ne permettent pas de donner suite, en la forme judiciaire, à la demande d'un gouvernement; mais l'expérience nous semble avoir démontré qu'il est toujours possible, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'une *simple notification*, de faire donner à l'étranger une connaissance officieuse du document qui ne peut lui être signifié, en France. — Une réserve, encore plus utile, a dû être faite par l'article 24,

au sujet des citations transmises pour être signifiées à des témoins. Leur présence, à cette occasion, sur le territoire étranger, ne pouvait les exposer à être arrêtés pour des condamnations ou des faits antérieurs. — L'article 25 règle le transfèrement possible, en vue d'une confrontation, d'individus détenus et la communication de pièces de conviction ou de documents judiciaires. — A la charge d'en rendre compte, à bref délai, au ministre de la marine, les gouverneurs des colonies françaises sont autorisés par l'article 26 à statuer sur les demandes d'extradition qui leur seraient adressées, soit par des puissances, soit par les gouverneurs de colonies étrangères.

En faisant sommairement ressortir les principes qui ont guidé l'élaboration du projet français, nous avons montré que ses dispositions étaient en harmonie avec les règles du droit international. Aussi est-il à désirer, par rapport aux traités qui seront conclus ultérieurement, et au point de vue de la procédure à observer, en France, pour chaque extradition, que ce projet devienne bientôt une loi. Nous regrettons qu'une œuvre parlementaire d'une telle importance soit, depuis plus de deux ans, interrompue.

Cette réglementation législative comblera une lacune souvent signalée : en donnant, d'un côté, par le contrôle de l'autorité judiciaire, de nouvelles garanties à la liberté individuelle des étrangers qui résident sur notre territoire, en facilitant, de l'autre, en étendant l'action de la justice criminelle au delà des frontières de chaque État, cette loi sera une haute expression de justice et de moralité sociales. Aux symptômes alarmants qui laissent trop souvent apparaître de persistantes rivalités, elle opposera un nouveau progrès dans les efforts de rapprochement et de concorde.

Jules LACOINTA,
*Ancien Directeur des affaires
criminelles et des grâces.*

LES QUESTIONS PÉNITENTIAIRES

AU CANADA

La science pénitentiaire est en grand honneur au Canada. Il suffit pour s'en convaincre de lire le rapport du ministre de la justice sur les établissements pénitentiaires, adressé au gouverneur général du Canada, pour l'exercice terminé le 30 juin 1879.

Ce rapport, qui a le mérite de relater des faits récents, témoigne de la sollicitude de l'administration ; il constate les progrès qu'elle a réalisés et il indique les réformes qui restent à faire, sans dissimuler les difficultés qui seront à surmonter.

Malheureusement, les renseignements que nous trouvons dans le rapport de l'inspecteur sont forcément assez généraux ; et nous n'avons dans les autres rapports que des éléments insuffisants pour arriver à la connaissance complète des détails.

Le préfet de chaque pénitencier envoie son rapport et dresse à sa guise la statistique de l'établissement qu'il dirige. Tel donnera son règlement, comptera combien d'uniformes ont été raccommodés dans l'atelier des tailleurs et enverra un inventaire détaillé du bureau du comptable et des magasins ; mais il omettra tous les renseignements sur l'âge, la profession et l'état civil des détenus. Tel autre entrera dans des détails circonstanciés sur les points passés sous silence par le premier, mais il ne dira pas un mot des questions minutieusement traitées dans le précédent rapport.

Ce n'est pas une statistique des prisons du Canada, et il n'était guère possible d'arriver à autre chose qu'à un aperçu général pour lequel encore bien des éléments font défaut.

Nous avons cru que le meilleur moyen de donner une idée