Moukhine : *Organisation de la justice musulmane en Algérie.*

Chronique. Davonidov : *Sur* : « Qu'est-ce que le crime? » de G. Tarde. — Gromatchevski : *Sur* « les affaires des Moujiks ». — Boutovski : *Le devoir du plaignant*, etc.

Kostyliev : *Statistique des assises du district d'Eletz* (1878-1892), fin.

Rièpinski : Les métropolites *uniates* en Russie.

Jurisprudence de cassation.

Lettres d'Angleterre.

Revue.

J. LEGRAS.

MESSAGER DES PRISONS DE RUSSIE. — *Février 1899. — Partie officielle.* — Lois et ordonnances, décorations, etc.

Partie non officielle. — Krasovski : *Questions fondamentales de l'organisation des établissements russes de correction pour les jeunes criminels.*

A. L. — *Au sujet de l'Act anglais du 12 août 1898.* (V. *Revue*, 1898, p. 734, 1294 et 1296.)

Explications pratiques.

J. LEGRAS.

Le Gérant : PETIDOR.

IMPRIMERIE CENTRALE DES CHEMINS DE FER.
IMPRIMERIE CHAIX, RUE BERGÈRE, 20, PARIS. — 10051-5-99. — (Encre Lorilleux).

SÉANCE

DE LA

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DES PRISONS

DU 28 JUIN 1899

Présidence successive de MM. G. PICOT, *Président*, *et* POUILLET, *Vice-Président.*

La séance est ouverte à 4 heures.

Le procès-verbal de la séance de mai, lu par M. Claro, *Secrétaire*, est adopté.

Excusés : Mme H. Mallet; MM. le comte d'Haussonville, Joret-Desclosières, Cruppi, A. Desjardins, Saleilles, Bérenger, Atthalin, Eug. Marbeau, Moncharville, Baillière, Cartier, etc.

M. LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL annonce l'admission comme membres nouveaux de :

MM. G. Alapetite, préfet du Pas-de-Calais;
Gaston Grenet, juge d'instruction à Tonnerre;
H. Bossu, juge d'instruction à Issoudun;
Henri Sauvard, avocat à la Cour d'appel;
Maurice Vanlaer, professeur à la Faculté libre de droit, à Lille.

M. LE PRÉSIDENT. — Je ne veux pas ouvrir la séance sans exprimer la joie que nous avons tous éprouvée en voyant l'un des membres les plus éminents du Conseil de la Société générale des prisons élu bâtonnier. *(Applaudissements.)* Ce n'est pas seulement une satisfaction pour la Société : nous n'hésitons pas à penser que c'est un honneur

pour le Barreau; nous sommes heureux de le redire ici en présence de celui qui va pendant deux ans exercer cette grande charge. *(Nouveaux applaudissements.)*

La parole est à M. Ferdinand-Dreyfus pour présenter un compte rendu sommaire du Congrès de Londres.

M. Ferdinand-Dreyfus, *ancien député, membre du Conseil supérieur des prisons*. — Le Congrès qui s'est tenu à Londres les 21, 22 et 23 juin dernier avait pour but ce que les Anglais appellent « la répression de la traite des blanches ». C'est une question qui, vous le savez tous, touche à des considérations sociales, philanthropiques, économiques : on ne peut la discuter sans examiner la condition de la femme dans les différents pays; mais vous comprenez qu'ici, étant donné le caractère spécial de notre Société, je me bornerai à vous rendre compte de ce qui se rapporte au droit pénal proprement dit et à la réforme législative proposée.

La *National Vigilance Association*, qui avait pris l'initiative de ce Congrès et qui avait adressé aux différents pays d'Europe des convocations, est une Société philanthropique puissante, une de ces nombreuses Associations charitables et morales qui pullulent sur le territoire du Royaume-Uni. Elle avait décidé, dans sa circulaire originaire, que les différents pays formeraient des groupes nationaux qui seraient représentés au Congrès par vingt délégués. Le questionnaire avait été adressé à M. le sénateur Bérenger, à Paris, comme à une des personnes les plus autorisées pour prendre l'initiative de la formation de ce Comité; il portait sur deux ordres de questions. Les premières étaient des questions de droit pénal; en voici l'énoncé :

I. — Quelle est la législation en vigueur dans votre pays au sujet du châtiment :

a) Des personnes qui corrompent ou facilitent de quelque manière que ce soit la corruption des filles âgées de moins de vingt et un ans, par persuasion, intimidation, fraude ou par tout autre moyen?

b) Des personnes qui provoquent les femmes à se livrer à la prostitution?

c) Des personnes qui provoquent les femmes à quitter leur pays dans l'intention de les entraîner à une vie immorale à l'étranger?

d) Des personnes qui emploient des jeunes femmes dans des lieux de divertissements publics où la vente des boissons se fait dans des conditions calculées pour les exposer à la tentation d'une existence immorale.

II. — Quels sont les procédés en vigueur pour obtenir l'extradition

des personnes convaincues de mettre ceux des actes compris dans la première question qui sont punis par vos lois, ou pour punir les citoyens de votre pays qui commettent ces actes à l'étranger?

III. — Des mesures sont-elles prises dans les ports de mer, par l'État ou quelque institution privée, pour découvrir si les émigrants du sexe féminin en partance sur les navires de ces ports ont été provoquées à se rendre à l'étranger avec le dessein de les engager dans une vie immorale?

IV. — La police de votre pays a-t-elle formé une liste, digne de confiance, des personnes légitimement soupçonnées de se livrer à la traite des blanches? Ou a-t-elle adopté quelques procédés propres à préserver les femmes exposées à leurs machinations?

V. — Existe-t-il quelque association publique ou privée pour mettre en garde les filles en quête d'emploi hors de chez elles contre les machinations des procureurs, pour leur fournir les moyens de vérifier l'honnêteté des emplois et pour leur désigner des personnes dignes de confiance ou des asiles temporaires en cas de difficulté pour obtenir un emploi honnête, ou en cas de crainte d'être entraînées à mener une mauvaise vie?

VI. — Tient-on des statistiques dignes de confiance indiquant le nombre de jeunes femmes de votre pays qui sont engagées pour mener à l'étranger une vie immorale?

VII. — Quelles seraient vos vues sur les principes à introduire?

Le second ordre de questions se référait à ce qui existe dans les différents pays en fait d'Associations de patronage, de sauvetage ou de relèvement.

Les deux rapporteurs choisis par le groupe français pour répondre aux deux questionnaires étaient qualifiés par leur compétence et par leurs travaux antérieurs.

C'est le sénateur Bérenger qui a fait le rapport sur la question de législation, et c'est notre collègue M. H. Joly qui a fait un rapport sur la seconde partie du programme.

M. Bérenger, après un exposé très juridique et très savant de la législation française, a conclu à un accord à former entre les différents Gouvernements d'Europe et d'Amérique pour introduire dans les différentes législations pénales un délit qui serait puni de peines égales ou équivalentes et qui aurait pour but (c'était l'expression dont il se servait) de punir l'embauchage en vue de la débauche des filles qu'on voudrait entraîner à se livrer à la prostitution, soit par violence, soit par fraude ou abus d'autorité, ainsi que l'emploi des mêmes moyens pour contraindre la femme, même majeure, à se livrer à la débauche.

D'après lui, un accord international devrait également être conclu pour assurer la recherche simultanée du délit, quand les circonstances qui le caractérisent se produisent dans des cas différents, pour déterminer le lieu du jugement, pour permettre l'extradition des nationaux poursuivis et la poursuite des complices dans leurs pays d'origine, pour signaler aux autorités et aux Sociétés de protection l'arrivée de femmes dans des conditions suspectes, et enfin pour créer entre les Sociétés philanthropiques et charitables des divers pays un accord intime et constant dans un double intérêt de protection et de répression.

Le rapport de M. H. Joly énumérait d'une façon nécessairement incomplète les Sociétés extrêmement nombreuses qui existent, Dieu merci! dans notre pays aussi bien qu'en Angleterre, et qui, aux différents âges de la vie, se proposent soit de protéger l'enfant ou la jeune fille, soit de protéger la femme, soit de la relever. Sur la demande du groupe français, nous avons fait annexer à ce rapport un état, formé méthodiquement par catégories, des différentes Sociétés qui se proposent ces divers objets sur le territoire français; il est superflu d'ajouter que cet état a été dressé à l'aide des admirables publications de l'Office central des œuvres de bienfaisance. Des rapports analogues ont été demandés aux représentants des différents pays.

Les trois séances du Congrès peuvent être divisées en deux parties. Au début, il y avait ce que les Anglais appellent des « séances solennelles », dans lesquelles nous avons eu le plaisir d'entendre des représentants de toutes les confessions; c'est ainsi que le cardinal-archevêque de Westminster, l'évêque de Londres, le grand rabbin de Londres, ainsi que des personnes appartenant à l'aristocratie anglaise connues par leur philanthropie, ont siégé successivement au bureau et y ont exposé des vues souvent identiques sur les hautes questions morales soumises au Congrès.

Après ces séances solennelles, le Congrès s'est formé, suivant l'expression anglaise, en Comité, pour entendre la lecture des différents rapports et les discuter. Le premier jour, l'Assemblée a été présidée par M. Percy W. Bunting, avocat, président de la *National Vigilance Association*; le troisième jour, par M. le comte Bernstorff, délégué de l'Empire allemand; le second jour, par notre collègue M. G. Picot, que désignaient pour cet honneur et ses beaux travaux et sa connaissance approfondie de la langue et des usages anglais.

Des rapports au point de vue des faits, je ne dirai que quelques mots. On a apporté à la tribune du Congrès, de la Suisse, de la Norvège, de la Suède, des États-Unis et de Russie, des constatations vraiment épouvantables!

Il y a eu deux sortes de faits. Les uns avaient été soumis à un contrôle sévère. Mme la baronne de Montenach, fondatrice de l'OEuvre de Fribourg, a notamment raconté comment ce honteux trafic se faisait en Suisse, en Autriche, en Hongrie, dans l'Amérique du Sud, comment opéraient ses courtiers, quels étaient ses comptoirs! A côté de ces faits, préalablement vérifiés, il y en a eu d'autres qui nous ont paru moins véridiques. Je vous citerai notamment une histoire qui se serait passée au moment de l'embarquement d'une jeune fille sur le bateau *la Touraine*; cette jeune fille aurait raconté à la personne qui a rapporté son récit que, dans le hall même d'embarquement de *la Touraine*, elle aurait vu cinq ou six jeunes filles bâillonnées, enchaînées les unes aux autres avant de partir... Les délégués français ont trouvé qu'il y avait là une singulière exagération et ils ont émis le vœu que des faits comme ceux-là ne fussent pas soumis à un Congrès international avant d'avoir été soigneusement contrôlés.

Venons maintenant aux conclusions adoptées. L'entente s'est faite très facilement sur un très grand nombre de points. C'est ainsi que le Congrès, dans sa première séance, a décidé à l'unanimité la formation de Comités nationaux et d'un Comité international, composé de deux représentants de chaque Comité national, dont le Bureau comprendrait deux délégués anglais, trois représentants de la *National Vigilance Association* et une personne déléguée par chaque Comité national parmi ceux de ses compatriotes résidant à Londres

Quel sera l'objet de ce Comité, formé sur le modèle du Comité international des patronages issu, il y a cinq ans, des Congrès d'Anvers?

Le but de ce Comité sera double. Il servira d'intermédiaire entre tous les Comités nationaux, leur communiquera leurs expériences respectives, signalera aux consuls les tristes personnages qui se livrent à la traite des blanches, provoquera la création d'œuvres de préservation pour les jeunes filles et agira sur les Gouvernements pour introduire dans la législation de tous les pays des mesures qui permettront de traquer les misérables dont l'industrie consiste à envoyer, en les trompant, des jeunes filles pour l'usage que l'on sait, dans les contrées les plus éloignées.

Cela n'a soulevé aucune discussion.

De même, tout le monde est tombé très facilement d'accord pour émettre le vœu qu'une entente intervînt entre les Sociétés philanthropiques et de patronage des différents pays, qu'elles échangeassent tous les renseignements utiles, et qu'elles agissent les unes et les autres auprès des polices de leurs nations.

La difficulté a commencé quand il s'est agi de dire ce que ce Bureau international, ce que ces Comités internationaux auraient à demander aux Parlements de leurs pays ou, quand il n'y a pas de Parlement, au pouvoir chargé de légiférer. M. le sénateur Bérenger avait apporté une formule qui avait été ensuite amendée par notre Président, M. G. Picot. On y prévoyait un nouveau délit : le délit d'embauchage de la jeune fille par les mêmes moyens que ceux que notre Code pénal applique au délit d'escroquerie. C'était là l'opinion d'une partie du Congrès. Mais une autre partie (les délégués suisses, anglais, américains, et même quelques-uns des délégués français) voulait lier la question de la répression de la traite des blanches à une question beaucoup plus grosse, à mon sens, beaucoup plus difficile à résoudre, celle de la réglementation de la prostitution. Si les délégués français n'avaient pas été là, il est certain que le Congrès entrait sans hésiter dans cette voie, au risque de compromettre tous les résultats acquis. Il a donc fallu lutter; et, puisque M. Bérenger n'est pas là, je puis dire, sans craindre de froisser sa modestie, que son intervention patiente, tenace et prudente a seule empêché le Congrès d'émettre un vœu formel en faveur de la suppression de la réglementation.

Encore a-t-il fallu composer et les délégués français ont été forcés de consentir à une concession.

On a voté deux sortes de résolutions. La résolution officielle exprime le désir qu'on introduise dans les différentes lois pénales et qu'on punisse autant que possible de pénalités équivalentes l'embauchage des femmes et jeunes femmes par violence, fraude, abus d'autorité ou tous les autres moyens de contrainte. Les moyens d'action recommandés consistent en investigations simultanées quand les faits qui constituent le crime s'accomplissent dans différents pays, et en traités d'extradition s'appliquant spécialement à ce nouveau délit. Il y aura lieu enfin, pour prévenir les conflits de juridiction, de déterminer d'avance le siège du procès.

Mais, pour donner une satisfaction impérieusement demandée par les partisans de l'abolition de la réglementation, le Congrès a décidé qu'on introduirait dans les procès-verbaux deux observations : aux termes de la première, la disposition pénale ci-dessus exposée n'était regardée que comme un minimum; en second lieu, le Congrès déclarait délictueux, non seulement le fait d'entraîner des femmes à la débauche par violence, fraude ou abus d'autorité, mais encore le fait de les maintenir par les mêmes moyens dans la débauche.

Sans trop insister sur ce point, l'Assemblée devant laquelle j'ai

l'honneur de parler est, comme diraient les Anglais, trop experte en ces matières pour ne pas comprendre que l'indication de ce nouveau délit n'est pas de nature à rendre plus facile le succès de la réforme pénale proposée.

Cette réserve faite, et malgré l'absence de délégués officiels des Gouvernements, nous sommes sûrs que les résolutions prises par le Congrès à la suite des faits si douloureux qui lui ont été révélés, ne resteront pas lettre morte.

La Société générale des prisons n'hésitera donc pas à exprimer l'espoir que les résolutions prises par le Congrès de Londres, sanctionnées — en ce qu'elles ont de pratique — par les divers Parlements, contribueront, dans la mesure humaine, à faire disparaître une des plaies les plus honteuses et les plus dégradantes de la civilisation.

M. Henry Joly, *doyen honoraire de Faculté*. — Je voudrais simplement dire deux mots. Vous n'ignorez pas qu'il y aura un nouveau Congrès dans deux ans; quelques-uns d'entre nous peuvent s'y préparer. Il faut nous attendre à ce que la question de la réglementation y soit abordée très vivement et que notre système soit pris en quelque sorte comme tête de turc.

J'ai eu l'honneur de converser assez souvent avec un médecin considérable jouissant d'une grande autorité en Angleterre; je me suis trouvé chez lui avec quelques-uns de ses collègues. D'autre part, on nous a distribué à Londres des documents d'où il résultait que, depuis qu'ils ont aboli le système de réglementation, les maladies syphilitiques ont diminué beaucoup en Angleterre. Or, les hôtes chez qui j'étais — et particulièrement un professeur de thérapeutique — n'étaient pas de cet avis; ils me disaient que, depuis le triomphe des idées de Mme Butler, les maladies avaient, au contraire, augmenté de beaucoup dans les villes de garnison. Est-ce la statistique qui a raison? Est-ce le professeur? Je signale ceci comme un objet d'étude, afin qu'on ne se laisse pas trop entraîner par la statistique imprimée qu'on a sous les yeux.

Le second renseignement que j'ai recueilli est le suivant. On nous a dit que le système de réglementation était responsable de la traite. Eh bien! je voudrais que ceux qui étudieront cette question dans deux ans, ne négligeassent pas la part considérable à faire à la prostitution clandestine et voulussent bien peser les inconvénients de l'une et de l'autre. Chez les Anglais, où tout est en apparence fort respectable, la prostitution clandestine fleurit sur une très large échelle, et sous

des dénominations qu'il est peut-être bon de faire connaître à ceux qui étudieront la question. La prostitution clandestine est fort répandue dans des maisons qui portent un nom singulier : elles s'appellent des « maisons de massage ». Il paraît que l'on en trouve aussi dans Paris sous cette même dénomination. Mais les quartiers où elles sont, dans le voisinage de certaines gares, attestent leur origine britannique.

Or, il est certain qu'on peut poser la question : Qu'y a-t-il de plus dangereux, au point de vue de ce commerce de la traite des blanches, d'une maison publique qui est avouée et surveillée, ou d'une maison de prostitution clandestine qui se donne comme une maison de massage? Et je demanderai s'il n'y a pas un bien plus grand danger de tromperie, d'entraînement et de perversion graduelle pour une jeune fille qu'on aura envoyée dans une maison d'apparence médicale et où elle se trouvera, au bout de quelque temps, livrée à la prostitution plus insidieusement qu'elle ne le serait dans notre pays.

Je n'insiste pas. Je signale ces deux considérations parce que, je le répète, le système de notre pays sera, au prochain Congrès, accusé d'être le corrupteur de l'Europe, alors que, nous dira-t-on, il est condamné même au point de vue des intérêts que nous sommes allés soutenir.

M. Louis Rivière. — Vous avez tous hâte, et moi plus que tout autre, d'entendre le rapport de notre Président sur la question portée à l'ordre du jour de cette séance; je serai donc très bref dans mes explications.

Je ne peux avoir la prétention de vous parler de l'ensemble des œuvres charitables de Londres : on y compte 1.500 œuvres privées, qui disposent ensemble d'un budget de 125 millions, mis annuellement à leur disposition par la charité privée; l'Assistance publique, qui perçoit les taxes établies par la loi des pauvres, dispose d'un budget à peu près égal. Je me bornerai à indiquer très rapidement deux points qui touchent plus spécialement les études poursuivies par notre Société : l'éducation correctionnelle et la répression de la mendicité.

Vous connaissez tous, Messieurs, les conditions dans lesquelles fonctionne, en Angleterre, l'éducation correctionnelle; elles vous ont été exposées dans des articles publiés à différentes reprises dans notre Revue. Un certain nombre de délégués au Congrès de Londres avaient le grand désir de connaître les établissements dont ils avaient si souvent entendu parler. Nous avons commencé nos visites par

Redhill, le premier en date des *Reformatories* anglais (1), qui est en outre un des plus importants et des mieux dirigés. Nous y sommes allés avec M. Albanel, M. Charles Lambert, Mmes Oster et Déglin. Nous avons été admirablement accueillis par le directeur, le révérend M. G. Vine, qui en est en même temps l'aumônier et a bien voulu nous conduire lui-même dans notre visite. La population de Redhill est de 300 enfants, répartis en cinq fermes, de sorte qu'il n'y a jamais que 60 enfants vivant en commun. Une de ces maisons est spécialement réservée aux enfants de douze à quatorze ans; les quatre autres sont consacrées aux enfants de quatorze à dix-huit ans. Chacune de ces fermes est dirigée par son *master* spécial, assisté d'un chef d'atelier, d'un chef de culture et d'un instituteur. Les enfants y reçoivent, en effet, une triple éducation : l'instruction primaire, l'enseignement agricole et un enseignement industriel. Les différentes sections usent en commun de l'infirmerie, du gymnase, qui est admirablement installé et où chaque section fait tous les jours une ou deux heures d'exercices physiques, de la chapelle et du théâtre. Les enfants jouent, en effet, la comédie; ils montent même, l'hiver, de petits vaudevilles et des opéras-comiques; nous avons vu les photographies des artistes de l'hiver dernier; les plus jeunes tiennent les roles de femme et ont fort bonne apparence. De tout cet ensemble se dégage chez ces enfants un air de santé, de confiance dans leurs maîtres qui fait plaisir à voir. C'est un établissement qu'on peut citer comme modèle.

Nous avons ensuite visité à Londres d'autres Écoles, les Écoles industrielles, réservées aux enfants qui n'ont pas été condamnés, mais sont en danger moral. Dans les unes, les enfants couchent et apprennent un métier en même temps qu'ils reçoivent l'instruction primaire; d'autres sont des externats où les enfants viennent seulement pendant la journée. Une de ces dernières, voisine du théâtre de Drury Lane, a été décrite par notre collègue M. Nourrisson, dans un article fort remarqué du *Correspondant*; elle est située dans un des quartiers les plus pauvres de Londres; malgré cela, les enfants sont admirablement bien tenus.

On est frappé, en effet, dans toutes ces écoles anglaises, par le soin qu'on prend de la propreté des enfants; dans chacune d'elles, on trouve une piscine, dans laquelle tous les élèves prennent un bain quotidien. On trouve, en outre, un *lavatory* où les enfants vont se laver les mains et la figure trois fois par jour, avant chaque repas, et

(1) *Revue*, 1886, p. 181; 1889, p. 695; 1897, p. 686.

chacun a sa serviette marquée à son numéro, de manière qu'on ne se serve pas de la serviette d'un camarade. On sait quelle importance nos voisins attachent aux exercices physiques; partout on trouve des cours spacieuses pour que les enfants puissent courir et jouer. Mais ce que l'on sait moins, c'est le souci constant d'élever l'esprit des enfants par la vue des tableaux, des fleurs, l'audition de la musique. Quelques-uns de nos amis visitaient l'hôpital Saint-Thomas, au moment où nous étions à Redhill, et ils étaient surpris de trouver dans chaque salle... un piano. A l'infirmerie de Redhill, il n'y avait qu'un seul malade, un enfant qui commençait à entrer en convalescence d'une fièvre typhoïde grave. Sur sa table de nuit, au milieu des fioles de médicaments, se trouvait un bouquet de fleurs. Et la *nurse*, que nous félicitions de cette attention, nous répondait : « Il commence à peine à reprendre ses idées, mais il contemple ces fleurs avec bonheur; elles valent mieux pour lui qu'un remède ! »

Enfin, nous avons visité un dernier type d'établissement, le plus intéressant peut-être, celui qui est destiné aux réfractaires de l'école, aux petits vagabonds des rues. Le magistrat les envoie pour trois à six mois à une école spéciale, la *truant school*, littéralement « l'école des vagabonds ». Il y a deux écoles de ce genre à Londres, une à Hackney et l'autre à Highbury. Nous avons visité la dernière qui a été décrite par M. Nourrisson et aussi par M. Joly dans son charmant livre sur *L'éducation correctionnelle en Europe.* C'est un petit palais, presque trop beau; les murs sont recouverts de carreaux vernissés, le ripolin de Fresnes est dépassé! Ces enfants, ramassés dans le ruisseau, ont les cheveux coupés, les mains savonnées, et il semble qu'on aurait plaisir à les embrasser quand on voit leurs figures toutes roses! On est surpris de constater la transformation qu'une bonne direction peut opérer en trois ou quatre mois.

Je n'insiste pas davantage sur les différents détails de cette organisation et je passe au second point : la répression de la mendicité.

Cette répression est spécialement exercée à Londres par la « London Mendicity Society ». Cette Société combat à la fois la mendicité dans la rue et la mendicité par lettre.

Pour la première catégorie de mendiants, elle met à la disposition de ses adhérents des carnets contenant de petits bons, analogues à ceux qui sont donnés à Paris par les Sociétés d'assistance par le travail; chacun de ces bons donne au bénéficiaire le droit de consommer une valeur de deux pence, c'est-à-dire vingt centimes, en chocolat, thé ou café, dans un des établissements Lockhart, qui se trouvent dans tous les quartiers de Londres, même les plus pauvres. En même

temps le sociétaire qui a donné ce bon au lieu de monnaie est invité à envoyer au siège de la Société un ticket, détaché du même carnet, en y indiquant le nom et l'adresse de l'individu auquel on a donné le bon, afin qu'il soit procédé à une enquête sur son compte.

En second lieu, la Société se livre à des enquêtes sur toutes les demandes par lettres qui sont adressées soient à elle, soit à ses adhérents; elle procède tous les ans, de ce chef, à trois ou quatre mille enquêtes, et d'une expérience qui remonte à plus de trois quarts de siècle il résulte que la mendicité par lettres, exercée sur une très grande échelle à Londres, est représentée par 50 0/0 de demandes qui ne méritent aucune considération, 25 0/0 d'imposteurs, menteurs effrontés, et 25 0/0 qui peuvent être justifiées et qui aboutissent à 7 ou 8 0/0 de demandes vraiment intéressantes. Pour cette dernière catégorie, la Société a constitué un fonds spécial, et elle se charge de fournir elle-même les secours les plus urgents.

Rien de plus curieux à visiter que les archives de la Société. Le secrétaire général, M. Eric A. Buchanan, m'a montré des cartons dans lesquels sont soigneusement classées et répertoriées 225.000 lettres de quête. On y trouve exposées toutes les variétés du dénûment; il y aurait là une mine de feuilletons pour un romancier populaire. Puis, sur de grands registres, par ordre alphabétique, sont établis les faits et gestes de 75.000 mendiants qui composent la fine fleur de la pègre londonienne.

La Société exerce enfin son action par un troisième moyen, ses constables patentés et assermentés. Ils portent un insigne extérieur et parcourent constamment les rues, à l'effet de surveiller la mendicité sur la voie publique. Dès qu'ils voient un mendiant, ils lui dressent procès-verbal et ils le poursuivent directement devant les tribunaux; 1.208 poursuites de ce genre ont été faites en 1898. Nous avons assisté, mes collègues et moi, à une audience de la cour de police et nous avons vu défiler là des gens de toute nature; malheureusement, ce jour-là, il n'y avait pas d'individus poursuivis par la Société contre la mendicité. Mais toutes les fois que l'agent a fait un procès-verbal, il vient lui-même poursuivre son affaire devant le magistrat; il monte dans le box réservé aux témoins, et l'inculpé est interrogé en sa présence par le magistrat, qui prononce souverainement. Ces constables volontaires jouissent d'une certaine autorité, acquise par leur honorabilité professionnelle. Il arrive parfois que le juge, qui compose à lui seul la cour de police, profite de la présence d'un constable de la Société pour lui demander des renseignements sur tel individu pour suivi devant lui pour mendicité. Par exemple, il y a quelques jours,

un mendiant avait été arrêté par un policeman ordinaire et jurait ses grands dieux qu'il était un ouvrier sans travail, que c'était la première fois qu'il mendiait; le juge a demandé au constable volontaire s'il pourrait lui donner des renseignements sur cet individu; le constable a répondu : « Si vous voulez me donner une heure, je vais aller au siège de la Société et je vous rapporterai tous les renseignements que nous avons sur son compte. » Au bout d'une heure, il est revenu avec une liste contenant trente condamnations prononcées contre cet individu qui se prétendait innocent. Il y a là pour le juge un moyen de suppléer en partie à l'absence du casier judiciaire.

Vous voyez quel parti on sait tirer, au delà de la Manche, de ce droit de poursuites que quelques-uns d'entre nous ont réclamé l'année dernière pour les associations et que d'autres leur verraient accorder avec terreur. Je crois que, si beaucoup de ces derniers avaient le loisir de procéder à l'enquête que je viens de faire, s'ils voyaient avec quel sérieux, quelle dignité, oserai-je dire, chaque Société s'occupe de sa mission spéciale, beaucoup de préjugés pourraient disparaître. Ils reconnaîtraient bien vite, je crois, qu'il y aurait là un moyen efficace de réprimer certains abus et de seconder l'action des parquets qui succombent sous la charge des missions multiples qu'on leur impose.

Sur les quinze jours que j'ai passés à Londres, cette fois-ci, j'en ai bien passé les deux tiers, je crois, dans les quartiers les plus mal famés de l'East End; pendant tout ce temps, il ne m'a été demandé l'aumône que trois fois et encore sur ces trois fois il y avait, je suppose, un cas intéressant. Si un Anglais venait passer quinze jours à Paris et parcourait nos faubourgs populeux, il aurait sans doute plus souvent l'occasion de soumettre à une dure épreuve sa résolution de ne pas donner aux pauvres dans les rues, pour peu qu'il s'y fût engagé par son adhésion à la Société pour la répression de la mendicité.

J'aurais pu vous parler encore de l'œuvre de relèvement entreprise par l'Armée du Salut et par sa rivale de l'Église établie, la *Church Army*; des centaines de sans travail, d'alcooliques, de condamnés libérés sont réhabitués à une vie régulière et reclassés dans la mère patrie ou aux colonies, grâce à une organisation puissante et parfaitement coordonnée. La *Church Army* organise un système d'abris avec travail pour les voyageurs sans ressources porteurs d'un ticket d'identité, en s'inspirant des stations de secours allemandes. Pour l'enfance, j'ai visité les institutions du docteur Barnardo, qui a actuellement à sa charge près de 5.000 enfants d'un jour à vingt ans, élevés dans une

quarantaine d'institutions, et fait face à un budget qui approche de deux millions de francs. Mais, malgré ma promesse, j'ai déjà trop prolongé un exposé qui n'est, je le répète, qu'un hors-d'œuvre aujourd'hui; peut-être, dans nos discussions ultérieures, l'occasion se présentera-t-elle de revenir sur ce sujet et de compléter ces renseignements succincts sur les œuvres anglaises.

M. LE PRÉSIDENT. — Je tiens à remercier, au nom de la Société, MM. Ferdinand-Dreyfus, H. Joly et Louis Rivière des renseignements si précieux qu'ils viennent de nous donner. Nous ne regrettons qu'une chose, c'est la sobriété de leurs résumés. Ces enquêtes faites sur place nous laissent du moins espérer, dans les discussions ultérieures de la Société, des allusions fréquentes et intéressantes à ces courses dont vient de parler M. Louis Rivière et dont ne se sont abstenus ni M. H. Joly ni M. Ferdinand-Dreyfus. Ils ont été voir plus et mieux que le Congrès; quel qu'ait été l'intérêt de cette rencontre internationale, il était d'une importance capitale de ne pas laisser échapper une occasion de visiter les institutions qui font tant d'honneur à nos voisins.

M. PICOT cède la présidence de la réunion à M. le bâtonnier Pouillet, vice-président.

M. LE PRÉSIDENT. — L'ordre du jour appelle le rapport de notre Président, M. Georges Picot, sur le droit de grâce dans ses rapports avec la science pénitentiaire.

M. Georges PICOT, *Secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences morales et politiques, ancien directeur des affaires criminelles et des grâces :*

Messieurs,

Le droit de grâce est un attribut de la souveraineté. Il remonte aux temps les plus anciens. Il existe dans toutes les sociétés modernes. Notre civilisation y est tellement accoutumée que nul ne songe à en contester l'existence. Les monarchies y sont attachées. Les Républiques en ont fait la première prérogative du chef du pouvoir exécutif. Il y a une sorte d'accord universel pour respecter ce droit qui est tenu pour sacré : les uns y voient une tradition, les autres une garantie, tous une coutume.

Droit de justice et droit de grace

Des discussions sur l'origine de ce droit nous entraîneraient fort loin : il serait facile d'accumuler les textes. Il vaut mieux, selon nous, résumer ce qui a été écrit sur ce point en faisant remarquer que la grâce a été la conséquence du droit de justice. Le chef avait seul, dans les sociétés primitives, le droit de juger; lorsque, par la force des choses, il délégua ses pouvoirs, il retint le droit. C'est en ce sens que nos vieux jurisconsultes disaient : le roi est le grand justicier, toute justice émane du prince.

Bien avant que saint Louis s'assît sous le chêne de Vincennes, les pièces de monnaie et les sceaux représentaient le roi tenant la main de justice. C'est l'honneur de l'homme de ne pas séparer l'idée de pouvoir de l'idée de justice. Il met ainsi partout, comme il convient, la force au service du droit. C'est le germe et le mobile de toute civilisation.

Lorsque, avec le développement des sociétés, les fonctions judiciaires devinrent l'apanage régulier d'un corps de juges, le Parlement au sommet, au-dessous les officiers royaux de tous les degrés, jugeaient au nom du roi. Henri IV se promettait d'aller siéger dans sa vieillesse au Palais de Justice : « Ce seront, disait-il, mes dernières promenades. » Depuis, les rois ne vinrent au Parlement que pour tenir des « lits de justice », qui n'étaient que des coups d'autolité contre le pouvoir judiciaire. Tout en n'exerçant en droit qu'un pouvoir délégué, les juges avaient donc sous l'ancien régime la plénitude du pouvoir de juger.

Mais, si les Rois se résignèrent aisément à se décharger du fardeau de condamner, ils entendirent conserver le droit d'absoudre.

Telle a été certainement l'origine du droit de grâce : le prince avait délégué le pouvoir de juger; en lui demeurait le recours suprême; il abdiqua très vite la faculté de réformer la décision du juge pour l'aggraver; il retint avec soin le droit de la reviser pour l'adoucir.

La clémence devint ainsi un attribut de la royauté. C'est en ce sens que le président de Bellièvre rappelait à Louis XIII, qui voulait juger un crime capital, les traditions de la monarchie, en lui déclarant « que les Rois renvoyaient les condamnations vers leurs officiers et ne s'étaient réservé que les grâces » (1).

Suivre l'exercice de ce droit de Charlemagne à Louis XVI n'ajou-

(1) *Mémoires de Montrésor*, t. II, p. 62.

terait rien d'essentiel aux principes qui précèdent. Exercé par la royauté, puis par les seigneurs féodaux qui en faisaient l'accessoire de la haute justice, ressaisi par le Roi au déclin de la féodalité, le pouvoir de gracier était tenu par le souverain pour le premier de ses droits régaliens.

Mais le bon plaisir, même dans le champ de l'indulgence, doit avoir des bornes. Le corps de magistrats, dont la jurisprudence a si puissamment contribué à l'unité de notre histoire, veillait à l'administration de la justice; ses remontrances avertirent plus d'une fois le Roi qu'il ne pouvait sacrifier à sa politique ou aux soins de sa popularité la nécessité de châtier. C'est aux efforts du Parlement, à l'action des chanceliers, à l'influence des conseillers du Roi que furent dus les ordonnances et édits limitant le droit de grâce. Ainsi on cherchait à dresser des garanties contre l'abus que le Roi ou ses successeurs pouvaient commettre en suspendant le cours de la justice. Les juristes avaient été reprendre dans le droit romain quelques-unes des règles que les Empereurs s'étaient imposées (1). L'assassinat, le duel, le rapt furent les premiers exclus, puis les outrages aux officiers exécutant arrêt de justice, enfin les crimes de lèse-majesté, d'hérésie, de fausse monnaie. Malgré les termes exprès de l'Ordonnance criminelle de 1670, des grâces furent faites en dérogation à ces règles. Les cours souveraines luttaient, adressaient des remontrances et parvenaient rarement à empêcher les abus. Les Cahiers de 1789, comme les États de 1356, comme les doléances d'Orléans en 1560 et de Blois en 1576 et en 1588, se plaignirent vivement des désordres du droit de grâce; la Constitution de 1791 s'empressa de l'abolir (2), mais ce que la Constituante refusait au Roi, elle le prit pour elle (3). Le sénatus-consulte de thermidor an X rétablit le droit de grâce, que nos Chartes depuis 1814 et nos Constitutions jusqu'à celle de 1875 ont formellement reconnu au profit du chef de l'État.

Si le passé de notre histoire nous enseigne l'origine des grâces, l'examen plus attentif des faits qui se sont produits en ce siècle nous apprendra ce qu'est l'exercice de ce droit.

(1) L. III. Cod. *De Episcopali audientiâ*. N'étaient pas admis au bénéfice de la grâce les coupables de sacrilège, d'adultère, d'inceste, de viol, de violation de sépulture, d'homicide, de lèse-majesté, enfin les récidivistes.

(2) L'abolition s'applique aux crimes jugés par le jury; mais il est à noter que sous l'ancien régime le droit de grâce ne s'exerçait pas à l'égard des condamnés pour un délit.

(3) Le pouvoir législatif édicta plus de vingt-cinq amnisties de 1791 à l'an X. Le pouvoir judiciaire inventa des vices de forme pour gracier des condamnés. V. Dalloz, v° *Amnistie*.

1800-1899

Le Premier Consul avait le droit de faire grâce : mais il ne devait l'exercer qu'après avoir entendu dans un conseil privé le grand juge, deux Ministres, deux conseillers d'État et deux juges du Tribunal de cassation (Art. 87 du sénatus-consulte de thermidor an X).

En 1815, avec le régime des Chartes, le droit de grâce entre dans notre droit constitutionnel. « Le Roi a le droit de faire grâce et de commuer les peines », tel est le texte en vigueur de 1814 à 1848 (1). Les trente-quatre années de gouvernement libre fixèrent les principes.

La Constitution de 1852 conférait à l'Empereur le droit de grâce. Sous la deuxième et la troisième République, en 1848 et en 1875, le texte ne changea pas, hors le cas d'amnistie enlevé au régime des Ordonnances royales et rendu à la loi.

Il convient donc de nous arrêter sur cette longue période, d'autant plus que, malgré l'unité de la pratique, une certaine obscurité semble avoir plané sur les faits et voilé la doctrine.

Le droit de grâce dévolu au Roi et au Président est-il de sa nature un droit personnel, le dernier et le seul subsistant des droits régaliens? Et dès lors s'ensuit-il que le chef de l'État puisse d'un mot, d'une simple signature, faire acte de volonté et remettre la peine d'un condamné?

A l'heure où nous sommes, bien des gens sont tentés de croire à l'existence d'un droit régalien. D'autres hésitent et veulent faire du droit de grâce un pouvoir spécial, quelque chose comme un acte spontané de la volonté souveraine que le chef d'État consent à laisser revêtir de la forme d'un décret.

C'est là une idée absolument fausse. Rien n'est plus contraire à notre droit public. La grâce, pas plus que la nomination des Ministres et des fonctionnaires, que la convocation ou l'ajournement des Chambres, que la déclaration de guerre, pas plus que tous les actes du chef de l'État, n'est valable en dehors du contre-seing d'un Ministre.

La responsabilité ministérielle couvrait tous les actes du Roi, comme elle couvre tous les actes du Président, permettant ainsi à l'opinion et aux Chambres de savoir sur qui diriger les critiques et faire porter le jugement.

Nous disions que cette théorie semblait avoir été entourée de mystère. Sous la Restauration, le directeur des grâces, qui était un criminaliste distingué, a soutenu, par un souvenir d'ancien régime, que

(1) Charte de 1814, art. 67. — Charte de 1830, art. 158.

la lettre de grâce émanait du Roi seul, qu'elle « n'était pas un acte de Gouvernement et qu'elle n'était pas nécessairement soumise au Conseil des Ministres » (LEGRAVEREND, t. II, p. 747). M. Legraverend était l'ami du chancelier Dambray. Sa doctrine était évidemment celle de la Chancellerie en 1814.

A cette doctrine de bon plaisir, M. Guizot répondait à la même époque en affirmant les vrais principes : « Le Roi, écrivait-il, conseillé et inviolable en toutes choses, exerce le droit de grâce sous le contre-seing d'un Ministre qui en revêt dès lors la responsabilité.... Ce droit n'est point situé en dehors de la sphère constitutionnelle.... C'est en avoir une trop petite idée que de le considérer comme uniquement destiné à faire éclater la bonté personnelle et bénir le nom du prince. Il peut produire cet effet et c'est un de ses avantages; mais il se fonde sur des causes plus étendues et des intérêts plus généraux.... Il est impossible que partout où se rencontre un pouvoir arbitraire, la responsabilité ne s'en saisisse soudain; s'il en était autrement, le système entier serait démenti, c'est-à-dire menacé. Le droit de grâce ne saurait prétendre, en ceci, à aucun privilège... » (1).

Dans la pratique, le Garde des Sceaux contresignait les lettres de grâce et si, dans les formules, la personne du Roi était avec soin mise en avant, en réalité la règle du contre-seing n'était jamais violée.

C'est sous la monarchie de Juillet qu'elle prit un caractère précis. Jamais Roi, on le sait aujourd'hui, n'attacha plus de prix au droit de grâce : Louis-Philippe y voyait sa mission propre, sa coopération à l'œuvre de justice. Un témoin autorisé de sa vie nous apprend ce qui se passa dès le début du règne. « Le droit de grâce, écrit M. de Montalivet, tel que le Roi Louis-Philippe le recueillit en montant sur le trône, n'avait ni l'autorité d'une application habituelle, ni la puissance de l'initiative. Hors quelques occasions rares et solennelles, le droit de grâce, avant 1830, sommeillait quand il n'était pas invoqué; il attendait toujours la prière du condamné. Le Roi Louis-Philippe en fit un droit actif, spontané, toujours présent dans ses conseils, plus fort même que l'inflexibilité du condamné, s'il eût voulu mourir ou perpétuer sa peine. Tout arrêt prononçant la peine capitale devait être soumis aux lumières de la conscience royale (2). » Quoique le

(1) *De la peine de mort en matière politique*, chap. x.

(2) Une circulaire ministérielle du 27 septembre 1830 enjoignait de suspendre l'exécution d'une condamnation capitale, même quand il n'existait pas de recours du condamné; les procureurs généraux devaient désormais envoyer les pièces d'office. « Le droit de faire grâce, disait le Ministre, n'est pas assujetti à la condition que le condamné implorera la clémence du Roi. La grâce peut être accordée dans l'intérêt de la justice et de l'humanité. »

vulgaire parle « du droit de grâce, disait le Roi, je n'ai jamais cru que la clémence fût seulement un droit; c'est encore, c'est surtout un devoir qui ne peut être limité que par des devoirs d'un ordre supérieur ».

Le même témoin raconte comment le Roi, aux heures tardives de la nuit, quand le palais était endormi, prolongeait ses veillées pour lire les dossiers criminels, examiner les rapports du président des assises, du procureur général et du Ministre de la Justice et comment il consignait sur de grands cahiers les motifs qui avaient déterminé la grâce ou le rejet. Retrouvés après le sac des Tuileries, ces cahiers, vestiges des combats entre la clémence et la justice, ont été analysés par M. de Montalivet, puis tout récemment par le duc d'Aumale, qui en a fait, quelques jours avant sa mort, l'objet de sa dernière lecture à l'Académie française.

C'est vers la même époque que fut maintenue avec le plus de force la règle constitutionnelle qui n'admettait pas que le Roi remît ou commuât une peine en dehors de ses Ministres. « Quand Louis-Philippe, voulant faire grâce, trouvait dans le Garde des Sceaux une résistance persistante, il exigeait que la décision fût portée au Conseil des Ministres (1). » Entre le Roi et son Conseil, l'un inspiré par la clémence, l'autre préoccupé de la sécurité publique, mais tous deux également fidèles à la Charte, naissaient de longues discussions, au cours desquelles le Roi s'efforçait de faire prévaloir sa conviction, sans imposer jamais sa volonté.

A propos de la grâce de Barbès, Henri Martin (*Histoire populaire*, t. VI, p. 83) raconte que le Roi aurait dit à ses Ministres qui résistaient à la clémence : « Le droit de grâce est une de mes prérogatives; je puis en user sans engager votre responsabilité; permettez que je m'en serve! »

Le mot n'est pas exact : il laisse un doute sur les relations entre le Roi et ses Ministres. Le Roi va lui-même le dissiper. A une personne qui le sollicitait, il répond par un billet de trois lignes : « Ma pensée a devancé la vôtre. Au moment où vous me demandez cette grâce, elle est faite dans mon cœur; *il ne me reste plus qu'à l'obtenir.* » (*Ibid.*, p. 197.)

Les Ministres, en effet, résistaient souvent : ils se souvenaient de circonstances graves dans lesquelles le Roi avait prodigué pendant plusieurs séances les efforts de son éloquence sans obtenir l'adhésion à une grâce que le Conseil jugeait imprudente ou prématurée.

(1) Comte de Montalivet : *Le Roi Louis-Philippe et la Liste civile*, p. 186.

Depuis la chute du Gouvernement de Juillet, la tradition s'est conservée. Nous avons peu de détails sur l'Empire; en fait, le souverain pouvait tout; mais, en droit, le Ministre de la Justice « responsable devant l'Empereur » conservait l'usage du contre-seing. Sous la Constitution de 1875, aucun Président n'a jamais entendu user d'un droit personnel. Comment l'aurait-il fait? Sur quel texte le chef de l'État se serait-il appuyé?

L'article 3 de la loi constitutionnelle de 1875, qui confère au Président l'exercice du droit de grâce, est celui même qui stipule que *chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un Ministre.* Le Garde des Sceaux, comme sous le Gouvernement de Juillet, prépare le travail des grâces et le soumet à la signature du chef de l'État. Mais, tandis que le Président se borne à signer ce décret, comme tous les décrets de nomination ou de promulgation de lois, lorsqu'il s'agit de peines capitales, un examen attentif intervient. La tradition de Louis-Philippe est reprise et observée. Le Président émet son avis personnel, mais il n'a d'effet que s'il est partagé par le Garde des Sceaux. Entre le maréchal de Mac-Mahon et M. Dufaure, il y a eu, à deux ou trois reprises, des divergences de vues qui ont toujours été résolues par l'autorité du Ministre de la Justice.

Lorsque M. Dufaure, qui avait été à trois reprises Garde des Sceaux, quittait en février 1879 le Ministère de la Justice, il avait exercé ces fonctions pendant quatre ans et demi. Le doute n'existait pour personne, ni pour lui, ni pour aucun de ses subordonnés.

Comment donc quelque temps après son départ, un de ses successeurs écrivait-il dans le rapport sur l'Administration de la Justice criminelle, adressé en 1882 à M. Grévy, que la statistique n'avait pas à s'occuper des grâces parce qu'« *il s'agit d'une prérogative constitutionnelle que le chef de l'État exerce dans la mesure qui lui convient* »? (*Rapport au Président de la République sur la Justice criminelle pendant l'année 1880*, p. CXIX).

Cette opinion, absolument isolée, n'avait pas été émise depuis le collaborateur du chancelier Dambray. Elle n'avait jamais été insérée dans un document officiel. Elle ne s'est pas renouvelée depuis et nous nous sommes assuré que le service des grâces n'avait, ni en 1882, ni depuis, admis un seul jour une doctrine aussi contraire à la Constitution.

En matière de grâce, le chef de l'État, qu'il soit Roi constitutionnel ou Président, n'a donc aucun pouvoir propre; il ne peut pas plus remettre une peine de sa seule volonté que nommer un juge de paix ou faire une promotion d'officiers.

Conseil d'État et Commission des grâces.

La garantie de la responsabilité ministérielle, essentielle au point de vue politique, est-elle suffisante en la matière qui nous occupe?

C'est là une question qui mérite au plus haut degré l'examen et qu'il convient d'envisager sous plusieurs aspects.

En fait, que se passe-t-il au Ministère de la Justice?

Chaque semaine, le Garde des Sceaux soumet au Président un projet de décret contenant de trente à cinquante décisions gracieuses, remises de peines ou commutations.

Comment ce décret a-t-il été préparé?

Un service dépendant de la Direction des affaires criminelles et des grâces, comprenant un chef, un sous-chef de bureau et plusieurs rédacteurs, reçoit toutes les suppliques adressées soit à la Présidence, soit à la Chancellerie. Il en parvient à peu près 1.500 par mois. Un premier triage est opéré: sont successivement écartées les demandes s'appliquant à une peine de simple police telle qu'un franc d'amende, les demandes trop voisines d'un premier rejet, celles adressées au début d'une longue peine de réclusion ou de travaux forcés, quand le procureur général et le président des assises sont d'accord pour réclamer l'exécution de la peine. Cette première sélection faite, on procède à l'instruction de toutes les grâces réservées. La Direction des grâces instruit environ 12.000 affaires nouvelles (1) par an et reprend environ 6.000 dossiers anciens. Des renseignements sont demandés aux parquets et, vingt jours plus tard, le directeur des grâces a sous les yeux un rapport du procureur de la République relatant les faits et donnant des indications sur l'intérêt que mérite le condamné, accompagné de renseignements sur la conduite du prisonnier et d'un avis du procureur général. Tels sont les éléments sur lesquels le directeur se décide à rejeter le recours ou à soumettre une proposition favorable au Ministre qui, emporté par le courant des affaires, est hors d'état d'y contredire. Les grâces collectives faites à l'occasion de la Fête Nationale portent sur les condamnés détenus dans les maisons centrales ou sur les condamnés aux travaux forcés. La Direction des grâces statue sur un travail général de présentation dressé par les directeurs des établissements pénitentiaires, d'après les notes de conduite.

Quelques-uns d'entre vous s'étonnent que je ne mentionne pas le rôle de la Commission des grâces? de cette Commission qui

(1) La circulaire du 7 août 1875 exige que tous les recours soient l'objet d'une instruction.

fonctionne au Ministère de la Justice? On ne peut en contester le rôle puisque tous les journaux en parlent. « C'est elle qui constitue une garantie; elle a formé une jurisprudence qui ne peut manquer de servir aux bureaux d'appui et de guide. »

La réponse est fort simple : il n'existe pas de Commission des grâces! La presse elle-même en affirmant à toute occasion l'existence d'une Commission, le public en le répétant de confiance ont créé une légende. Dût-on en demeurer surpris, nul de ceux qui en parlent avec tant d'assurance ne s'est avisé de vérifier les faits.

Voici l'origine de la méprise : en matière capitale, le Ministre de la Justice a voulu avec raison que sa décision fût particulièrement éclairée; il a décidé, à une époque déjà ancienne (l'usage existait en 1840), que le Conseil d'administration du Ministère, composé des directeurs, se réunirait autour du directeur des grâces pour entendre son rapport et donner son avis. Cette formalité solennelle est exclusivement réservée à la peine de mort et jamais le Conseil d'administration de la Chancellerie n'a été appelé à délibérer sur une supplique d'une autre nature.

De ce qui précède, il résulte que l'unique garantie est la conscience du directeur et du chef de bureau des grâces. Eux seuls, d'un trait de plume, peuvent modifier ou supprimer les peines portées par tous les tribunaux de France, confirmées par les Cours d'appel, prononcées par les Cours d'assises, reconnues légales par la Cour de cassation. Les arrêts de vingt-sept Cours d'appel, de quatre-vingt-six jurys, les jugements de trois cent quatre-vingts tribunaux sont soumis sans contradiction à la décision de deux hommes jugeant sur quelques notes au fond de leur cabinet. J'ignore s'il existe, dans le Gouvernement, un pouvoir plus redoutable. Je sais du moins, par une expérience personnelle dont vingt années écoulées n'ont pas affaibli le souvenir, de quel poids il pèse sur la conscience de ceux qui l'exercent.

Efforts pour organiser le droit de grâce.

Des tentatives ont été faites à diverses époques pour réglementer le droit de grâce.

Lorsqu'il fut rétabli après la Révolution, la loi du 16 thermidor an X déclara que le Premier Consul ne l'exercerait qu'après avoir entendu, dans un conseil privé, le grand juge, deux Ministres, deux sénateurs, deux conseillers d'État, deux membres du Tribunal de cassation.

Ce que devinrent ces précautions, il est aussi facile de le deviner

qu'inutile d'insister sur la valeur en ce temps des garanties légales.

La Constitution de 1848 (art. 55) reconnut au Président le droit de faire grâce, mais il ne pouvait exercer ce droit qu'après avoir pris avis du Conseil d'État (1).

Dans le sein du Conseil, une Commission de cinq membres choisis dans la Section de législation, délibérait sur les recours et émettait les avis. Lorsque la peine était supérieure à une année d'emprisonnement, la Section de législation délibérait tout entière. Enfin, lorsqu'il s'agissait de la peine capitale, de la déportation, des travaux forcés à perpétuité ou bien d'un crime ou délit politique, l'assemblée générale du Conseil d'État était saisie (2).

Après la chute de l'Empire, les bureaux de la Chancellerie continuèrent d'instruire les recours en grâces et de les soumettre à la signature du chef du Pouvoir exécutif.

La répression de la Commune et les défiances de l'Assemblée nationale envers M. Thiers modifièrent ces attributions. Le Gouvernement, s'inspirant de la Constitution de 1848, proposa d'exiger pour des peines supérieures à une année d'emprisonnement et pour toute condamnation politique l'avis préalable d'une Commission de l'Assemblée nationale.

Renvoyé à une Commission, le projet de loi fut modifié : en matière ordinaire, quelle que fût la peine, l'Assemblée nationale déléguait le pouvoir de faire grâce au chef du Pouvoir exécutif; mais à l'égard de tous les condamnés pour crime d'insurrection, la peine ne pouvait être remise ou commuée qu'après accord entre le Président et la Commission des grâces élue par l'Assemblée (3).

La loi du 17 juin 1871 entendait associer le Président de la République et la Commission des grâces dans une œuvre de justice et de clémence. Jusqu'à la dissolution de l'Assemblée nationale, la Commission des grâces, composée de quinze membres, examina tous les recours des condamnés pour crime d'insurrection commis en 1871. Pendant quatre ans et demi, du 30 juin 1871 au 8 mars 1876, la Commission tint deux cent soixante séances.

En fait, chaque dossier, accompagné des renseignements fournis par la justice militaire, de notes sur la conduite depuis la condamnation, de l'avis du Ministre de la Guerre et d'un rapport signé par le Garde des Sceaux, était adressé à la Commission des grâces qui délibérait et transmettait le dossier avec ses conclusions au Président de la République; celui-ci formulait le dernier son avis. S'il y avait accord pour une mesure gracieuse, la peine était suspendue; s'il y avait désaccord, elle était exécutée.

Plus d'une fois, des conférences eurent lieu, avant aucun avis, entre le Président de la République et la Commission.

Les condamnations capitales, au nombre de 110, ont toutes sans exception été l'objet d'un examen d'office. 84 ont été commuées.

Les autres condamnations s'étaient élevées au nombre de 9.586. 6.536 recours furent adressées au Gouvernement; la Commission en admit 2.064. Parmi les suppliques rejetées et renouvelées, 1.076 avis favorables furent émis, ce qui porte à 3.140 les décisions gracieuses de la Commission (1). Aucune grâce proposée par les membres de l'Assemblée nationale ne fut rejetée ni par M. Thiers, ni par le maréchal de Mac-Mahon.

Lorsque l'Assemblée nationale se sépara, la Constitution de 1875 avait déjà conféré au Président de la République l'exercice du droit de grâce; elle n'avait établi aucune restriction, ni un choix de hauts fonctionnaires comme sous l'Empire, ni un avis du Conseil d'État comme en 1848, ni l'entente avec une Commission issue du pouvoir législatif. Le Président de la République jouissait donc du droit de grâce dans sa plénitude, comme un roi constitutionnel.

Ce fut le Ministère lui-même qui crut devoir en limiter l'exercice. M. Dufaure, alors Garde des Sceaux, institua, en mai 1876, une Commission extraparlementaire qui était chargée de continuer, avec des attributions plus restreintes, l'œuvre de la Commission des grâces. Tandis que celle-ci avait partagé les attributions de la souveraineté, la nouvelle Commission n'avait qu'un caractère consultatif. Sa compétence était limitée aux condamnés de la Commune. A l'heure où elle

(1) En fait, entre le 24 février et la mise à exécution de la Constitution, le Ministre de la Justice présentait des décrets de grâce au Gouvernement provisoire et, après lui, au chef du Pouvoir exécutif.

(2) *Règlement intérieur du Conseil d'État*, art. 10, 13 et 14 (*Moniteur* du 27 mai 1849). Le règlement du 15 juin 1850 modifia la répartition. Les affaires concernant les condamnés aux travaux forcés à perpétuité n'étaient plus portées à l'Assemblée générale. D'avril 1849 à avril 1850, 8.426 recours, d'avril 1850 à avril 1851, 7.514 recours furent examinés par le Conseil d'Etat.

	1849	1850
Dossiers examinés par la Commission.	5.839	6.050
— — par la Section	2.010	1.127
— — par l'Assemblée générale . . .	577	337
TOTAUX. . .	8.426	7.514

(3) Rapport de M. Batbie, *Journal officiel*, 1871, p. 1600. — Discussion le 17 juin 1871, *Ibid*, p. 1433.

(1) Voir les deux rapports de MM. Martel, président, et Félix Voisin, secrétaire de la Commission des grâces, au *Journal officiel*, 1876, p. 481 et 2587.

entrait en fonctions, 3.500 déportés et 230 forçats étaient encore à la Nouvelle-Calédonie et 1.600 condamnés à des peines diverses étaient détenus dans les prisons de France, ce qui portait à plus de 5.000 le nombre des condamnés dont la nouvelle Commission aurait à s'occuper. Elle siégea de 1876 jusqu'à l'amnistie de la Commune votée en 1879.

Présidée par le Garde des Sceaux, elle entendait sur chaque proposition l'exposé d'un rapporteur et l'avis du directeur des grâces, et ses délibérations, quoique reçues à titre consultatif, étaient presque toujours adoptées par le Ministre, qui les soumettait à la signature du Président. S'il n'y a pas eu un seul exemple de grâce voulue par le chef de l'État et imposée par lui, il y a eu quelques remises et réductions de peine souhaitées par la Commission que le Maréchal exprima le désir de ne pas signer. En pareils cas, M. Dufaure reprenait lui-même le dossier et de son second examen résultait une décision définitive; tantôt il concluait au rejet, tantôt il insistait pour la grâce et obtenait la signature constitutionnelle.

Cette Commission examina ainsi plusieurs milliers de recours; les grâces et les commutations portèrent sur environ trois mille cinq cents condamnés. Quand elle cessa ses travaux, à la veille de l'amnistie de la Commune, il n'y avait plus dans les établissements pénitentiaires que douze cents condamnés, tous récidivistes et ayant commis des délits de droit commun. Ceux qui ont eu l'honneur de collaborer à ses travaux n'hésitent pas à penser que l'œuvre poursuivie par elle en silence pendant trois ans a offert un modèle de justice et de clémence.

État actuel : abus possibles.

Nous avons vu ce qu'était devenu le droit de grâce sous nos divers régimes. Cette course rapide à travers l'histoire d'un siècle a sans doute suggéré plus d'une pensée de réformes. Avant de nous arrêter à une conclusion, n'est-il pas nécessaire de montrer ce qui se passe de nos jours et d'indiquer, sans trop y insister, les abus qui nous menacent?

A le regarder en lui-même, le droit de grâce, isolé de la tradition qui le justifie, semble en contradiction avec tous les principes d'une société organisée. En présence d'une Administration de la justice où les textes sont multipliés, la procédure compliquée, les recours établis en vue de substituer partout à l'arbitraire et au caprice la garantie de la froide raison, la grâce émanant en apparence d'un seul

homme, Ministre ou chef d'État, bouleverse tout, met à néant d'un trait de plume le résultat des longues délibérations du pouvoir judiciaire.

Des esprits éminents, s'attachant à ce point de vue, n'ont pas hésité à réclamer la suppression du droit de grâce. Au XVIIIe siècle, les grands criminalistes qui ont préparé la transformation pénale, Beccaria (1), Filangieri (2), Bentham, étaient unanimes à considérer la grâce comme le correctif de lois impitoyables; mais ils la tenaient pour un abus, si le législateur est humain et le juge impartial. « Si la peine est nécessaire, disaient-ils, on ne doit pas la remettre; si elle n'est pas nécessaire, on ne doit pas la prononcer (3). »

Théories absolues et séduisantes qui reposent sur l'existence d'un Gouvernement parfait, dans lequel l'harmonie des rouages serait sans défauts, les tribunaux sans erreurs et les juges infaillibles. Mais, pour ceux qui ont pris part à la pratique judiciaire en regardant d'un peu plus haut et plus profondément, en observant l'homme, la variété de sa nature, la complexité de ses besoins, ce que ses douleurs et ses misères renferment d'imprévu, il n'est pas douteux que la justice ne suffit pas à tout. Aux accidents qui changent la situation d'une famille, à la mort qui la prive d'un chef, aux maladies qui la ruinent, à la santé menacée d'un détenu, à sa conduite exemplaire pendant sa peine, il est bon que le pardon puisse servir de remède ou de récompense. Ni la loi, ni le juge ne peuvent tout prévoir.

« Si juste, si prévoyante, si modérée que soit une loi pénale, dit excellemment Montesquieu, elle finit toujours par se trouver en défaut sur un fait exceptionnel, sur une espèce placée en dehors du cours ordinaire des choses (4). »

La grâce est donc une voie de recours extraordinaire contre les erreurs et les surprises que la raison humaine n'a pu ni conjurer ni prévoir. Il faut la maintenir comme remède à l'erreur et comme récompense du repentir. Tous ceux qui ont vu de près son influence sont d'accord pour en défendre le principe.

Un des directeurs des Grâces dont la Société générale des prisons a le plus aimé la personne et respecté le plus hautement la conscience, a exprimé cette pensée avec une force incomparable. Ses motifs et ses conclusions étaient conformes à l'opinion que nous soutenons (5).

(1) *Traité des Délits et des Peines*, § 20.

(2) Filangieri : *Œuvres*, liv. III, 2e partie, ch. xxxiii.

(3) Bentham : *Théorie des peines et des récompenses*, liv. II, ch. xix et xxi.

(4) *Esprit des lois*, livre VI, ch. xxi.

(5) Lacointa : *Correspondant* des 10 et 25 mai 1881 (*Revue*, 1881, p. 725).

Mais le malheur est que tout pouvoir arbitraire qui peut réparer le mal est exposé à le commettre. Assurément, plutôt que de souffrir la condamnation d'un innocent, il vaut mieux que dix coupables échappent à la répression; mais on ne peut nier que l'élargissement, sur un simple ordre du Gouvernement, d'un prisonnier justement condamné constitue un fait qui trouble la cité et porte une grave atteinte à l'idée de justice.

Sortons du domaine de la théorie; plaçons-nous en présence de la réalité, telle qu'elle se manifeste autour de nous. Un homme est condamné à une peine de quelque durée; le jugement a satisfait la vindicte publique; le temps s'écoule; s'il a une famille, elle s'émeut, met en mouvement des amis; elle excite la pitié, provoque des démarches. Un an après la condamnation, nul ne songe au péril de l'impunité; la faiblesse a toutes chances de l'emporter.

Entre le ministère public qui défend son arrêt et les solliciteurs qui implorent la clémence, la partie n'est-elle pas inégale?

De notre temps et sous les formes constitutionnelles qui nous régissent, le dernier mot appartient à l'opinion publique. Or, le châtiment qui satisfait les gens paisibles ne plaît pas toujours à la foule. De la recherche de la popularité résulte un énervement général de la répression, un laisser-aller qu'on est prêt à confondre avec la pitié. Dans les sociétés démocratiques, où on rencontre des juges cherchant à se rendre populaires en proclamant que la loi est cruelle, où l'électeur se plaît à user de sa souveraineté en faisant grâce à tort et à travers comme juré, où le président des assises fait lui-même la cour au jury en abaissant de deux degrés la peine déjà trop faible, la grâce n'ouvre-t-elle pas la voie à un torrent d'abus?

Déjà il est fort grave que le peuple se dise qu'il existe un fonctionnaire, quelque haut placé qu'il soit, qui peut mettre à néant un arrêt de justice. Combien le fait est plus périlleux, si cette toute-puissance appartient à un homme politique, à un Ministre de quelques mois! si les députés de qui il dépend consacrent leur temps et leurs soins à flatter le vulgaire! s'ils sont à l'affût des grâces devenues le témoignage de leur reconnaissance envers ceux de qui ils tiennent leur mandat! N'a-t-on pas vu le représentant d'un arrondissement se vanter que, dans sa circonscription, pas une des peines prononcées par le tribunal contre un de ses électeurs ne serait exécutée sans qu'une décision gracieuse en eût modéré la durée ou changé la nature? Comme un monarque absolu, le peuple souverain a ses caprices.

Arrêtons-nous ici. Il y a des voiles qu'il faut se contenter de soulever sans les déchirer. Il suffit que les abus soient possibles, et qu'à

certaines heures la conscience du directeur des grâces et de ses collaborateurs ait été alarmée, pour justifier la critique et rendre urgentes les réformes.

D'ailleurs, s'il ne faut pas cacher la vérité, il est également nécessaire de ne pas l'exagérer.

Des lois nouvelles ont eu pour effet d'améliorer notre législation pénale et par conséquent de rendre les grâces moins nécessaires et dès lors moins fréquentes.

La loi du 14 août 1885 en établissant la libération conditionnelle, la loi Bérenger en accordant des sursis ont pourvu à un nombre considérable de cas où la grâce pouvait seule intervenir. Le tableau suivant présente exactement la diminution progressive des grâces, sous l'influence d'une législation plus douce :

ANNÉES	GRACES Collectives	GRACES Individuelles
1876 . .	1.189	3.660 (*)
1877 . .	884	4.460 (**)
1878 . .	1.260	4.187 (***)
1879 . .	1.369	4.921 (****)
1880 . .	1.316	5.194
1881 . .	1.454	4.808
1882 . .	1.670	4.708
1883 . .	1.467	4.024
1884 . .	1.404	4.809
1885 . .	1.324	4.774 (*****)
1886 . .	851	4.984
1887 . .	967	3.901
1888 . .	640	3.838
1889 . .	529	3.451
1890 . .	577	3.108
1891 . .	587	3.238 (******)
1892 . .	417	2.787
1893 . .	409	2.563
1894 . .	360	2.032
1895 . .	311	2.286
1896 . .	262	2.390
1897 . .	217	2.256
1898 . .	293	1.932

(*) 923 grâces de la Commune. — (**) 927 grâces de la Commune. — (***) 1.541 grâces de la Commune. — (****) 6.026 grâces de la Commune. — (*****) Mai 1885, relégation; 14 août, libération conditionnelle. — (******) Loi de sursis.

Projet de réforme.

Le droit de grâce ne peut être restreint, la Constitution l'interdit, mais il doit être entouré de garanties. Ce qu'a voulu le sénatus-consulte de l'an X en demandant l'avis du grand juge, de deux Ministres, de deux conseillers d'État, de deux membres du Tribunal de cassation, ce qu'a prescrit la constitution de 1848 en exigeant l'avis du Conseil d'État, ce qui a donné des résultats excellents de 1871 à 1879 pour les condamnés de la Commune, il faut le renouveler sous une forme précise et pratique.

Une Commission composée de deux conseillers d'État, de deux conseillers à la Cour de cassation et des directeurs au Ministère de la

Justice devrait être chargée de donner un avis sur les grâces proposées à la signature du Ministre de la Justice.

Voici comment serait organisé le service. Chaque semaine un décret est préparé : il contient 40 ou 50 noms. Avant de l'arrêter, le projet serait soumis avec les 50 dossiers à la Commission des grâces. Suivant l'importance des affaires, elle donnerait sur-le-champ son avis ou chargerait un de ses membres d'étudier le dossier et de faire un rapport à la séance suivante. Les avis, toujours motivés, seraient soumis au Garde des Sceaux qui prendrait une décision définitive.

Lorsque les décrets auraient été signés par le Président de la République, les remises et commutations de peines seraient publiées avec un abrégé des motifs au *Journal officiel* (1).

Ainsi, la liberté comme la responsabilité du Garde des Sceaux demeureraient entières. La constitution ne serait modifiée ni dans sa lettre, ni dans son esprit.

Une loi est inutile. Un décret rendu par le Chef de l'État, sur un rapport du Ministre de la Justice, suffirait à introduire une réforme dont les résultats seraient considérables.

Pour le Président de la République, l'avantage n'est pas douteux. Dans le sein de cette Commission, bien qu'elle soit simplement consultative, se formera une jurisprudence qui donnera à l'exercice du droit de grâce une fixité et des garanties inconnues jusqu'à ce jour. En présence d'avis motivés, la décision du Chef de l'État sera toujours éclairée, les chances d'erreurs diminuées.

Pour le Garde des Sceaux, s'il a le souci de la justice, s'il redoute l'abus des sollicitations, s'il a la légitime ambition de résister à l'assaut des quémandeurs, il trouvera dans l'institution nouvelle une protection pour sa conscience. Il pourra échapper aux députés en quête de récompenses électorales et, malgré tout, il demeurera juge en dernier ressort, libre, s'il lui convient, de ne pas suivre l'avis et de mettre en jeu sa responsabilité de Ministre des Grâces.

Pour les juridictions criminelles et correctionnelles, cette organisation sera une source de sécurité. Elles ne seront plus exposées à voir anéantir leurs arrêts par des décisions inattendues et capricieuses;

(1) Voici comment nous comprendrions cette publication, qui ne devrait pas porter préjudice au condamné, mais qui mettrait ordre à certains abus :

Décret accordant vingt-cinq grâces individuelles :

N° 14 du décret (ne pas insérer le nom). Tribunal de Rodez, 9 janvier 1899. Coups et blessures. Six mois d'emprisonnement. Quatre mois subis : pas de prison cellulaire; bonne conduite; aucun antécédent. Famille dans la misère.

Remise du reste.

leurs condamnations seront à l'abri de la vengeance d'un homme politique protecteur de quelque clientèle suspecte. La délibération d'une Commission, et l'obligation de motiver les décisions — la plus grande des garanties qui ait transformé l'Administration de la Justice — rendront certains abus impossibles; la publicité du *Journal officiel* mettrait trop vite et trop clairement en lumière le scandale de grâces imméritées.

Ainsi, tous ceux qui participent à l'œuvre de justice et de clémence gagneraient à l'introduction d'une réforme aussi simple.

Dans toute société, et surtout dans les sociétés démocratiques, la faveur doit être sévèrement bannie, parce qu'elle introduit à sa suite la corruption. Tout grand pouvoir entouré de mystère est condamné par là même aux pires abus. La délibération, les avis motivés et la publicité des décisions constituent les seules garanties que jusqu'ici les hommes aient trouvées contre leurs propres faiblesses.

Nous demandons, au nom de la science pénitentiaire, à la Société générale des prisons, d'examiner avec faveur un projet qui remédie aux abus possibles du droit de grâce. *(Vifs et unanimes applaudissements.)*

M. LE PRÉSIDENT. — Je remercie notre Président, M. Georges Picot, du beau rapport qu'il vient de nous présenter. Vos applaudissements lui montrent quelle impression profonde ce rapport a produit sur nous tous. Quant à moi, qui ai le regret d'assister trop rarement à nos réunions, je me suis aujourd'hui senti invinciblement attiré par le désir d'entendre le rapport de M. G. Picot, dans lequel, à côté de l'intérêt juridique, historique et philosophique du fond, j'étais assuré de rencontrer l'élégance de la forme, allant parfois — personne ici ne me démentira — jusqu'à l'éloquence.

Du reste, ce rapport a un très grand avantage à mes yeux, c'est qu'il émane d'un homme qui peut nous apporter ses souvenirs personnels : nous nous rappelons tous, en effet, la façon dont, sous le Ministère Dufaure, la Commission des grâces remplissait sa mission, et le rôle qu'y jouait M. Picot, alors Secrétaire général du Ministère de la Justice. J'adresse à notre cher Président toutes nos félicitations les plus sincères et je les lui adresse du fond du cœur. *(Vifs applaudissements.)*

M. L. ALVARÈS, *avocat à la Cour d'appel.* — J'ai recherché dans la législation étrangère, avec l'aide de notre collègue M. Demogue, ce qui pouvait se rattacher à la question soulevée par notre éloquent rapporteur, M. Georges Picot.

Pour ce qui est de l'attribution du droit de grâce, on est parfaitement documenté : il suffit de lire les Constitutions, et d'ailleurs la situation est simple : le droit de grâce paraît exister dans tous les États.

Dans tous les États monarchiques, il appartient au Chef de l'État.

Dans les Républiques, il appartient presque toujours au pouvoir exécutif, quelquefois au pouvoir législatif.

Ainsi, aux États-Unis, pour toutes les condamnations qui ont un caractère fédéral, le droit de grâce appartient au Président de la République ; dans la sphère de chaque État, il appartient aux dépositaires du pouvoir exécutif. Toutefois, dans le Connecticut, il appartient à la législature. (*Revue* 1898, p. 764).

En Suisse, il appartient : 1° pour les crimes et délits commis envers la Confédération, aux deux Chambres fédérales réunies ; 2° dans la sphère de chaque canton, à l'autorité législative du canton, au moins le plus généralement. En particulier, à Genève, les lois du 17 février 1869 et du 12 juin 1875 attribuent le droit de grâce au Grand Conseil ; mais il l'exerce tantôt par lui-même, tantôt par délégation ; en vue de cette seconde manière, au début de chaque session ordinaire il est nommé une Commission déléguée, dite Commission de grâce, composée de dix-sept membres. Cette Commission présente d'ailleurs au Grand Conseil son préavis sur les recours au sujet desquels elle ne statue pas souverainement. Mais, on le voit, il faut bien se garder de confondre cette Commission d'essence législative avec une Commission consultative qui contre-balancerait l'arbitraire du pouvoir investi du droit de grâce.

Existe-t-il des garanties contre l'arbitraire ? Voilà ce que nous aurions voulu découvrir, mais voilà précisément où le bilan de notre enquête se réduit à peu de chose, très probablement parce qu'il n'existe rien de plus.

Pour les condamnations politiques, le droit de grâce du Chef de l'État subit dans plusieurs pays des restrictions :

En Belgique, le Roi a le droit de grâce ; cependant il n'en peut user au profit d'un Ministre condamné par la Cour de cassation que sur la demande de l'une des Chambres.

Aux États-Unis du Mexique, les hauts fonctionnaires condamnés par le Sénat, à raison d'un délit de fonctions, ne peuvent pas être graciés (Const., art. 106) (1).

Pour ce qui est des condamnations de droit commun, voici quelques restrictions :

(1) Cité dans l'article *États-Unis du Mexique*, au répertoire Fuzier-Hermann.

En Autriche, d'après un ouvrage du baron Legoux, qui date de 1865 (1), la demande en grâce parvient d'abord à la Cour impériale, qui peut la rejeter de suite quand elle la trouve mal fondée. Si elle la transmet à la Cour suprême, celle-ci peut encore la rejeter purement et simplement si elle ne juge pas à propos de la transmettre à l'Empereur.

Aux Pays-Bas, le tribunal qui a condamné est obligatoirement consulté.

Pour retrouver une restriction analogue, il faut nous transporter dans la République de Costa-Rica : aucune commutation de peine ne peut y être prononcée par le Président de la République sans que la Cour suprême ait été appelée à donner préalablement son avis.

Dans les pays où le droit de grâce est exercé par la législature, une certaine garantie paraît au premier abord devoir résulter de la publicité des débats. Il faut noter que la publicité des séances existe même pour la Commission déléguée dont nous parlions à propos de Genève. Mais il ne faut pas se faire de grandes illusions.

M. le professeur Gautier, de Genève, nous écrit : « Je ne vous donne pas ce système pour la perfection, loin de là. Le risque des décisions politiques n'est point écarté. Les renseignements que la Commission recueille n'ont pas toujours toute l'exactitude désirable, cela surtout par le fait des défectuosités de notre système pénitentiaire ; nous n'avons, à Genève, ni classification de détenus, ni régime progressif, ni libération conditionnelle ! Bref, la grâce n'est pas toujours, chez nous, ce qu'elle doit être, une faveur méritée. »

En résumé, l'on ne trouve nulle part de sérieuses précautions contre l'arbitraire dans l'exercice du droit de grâce. Et pourtant ce droit est reconnu par presque toutes les législations. Quelques-unes même paraissent s'opposer, par principe, à toute restriction : ainsi en Grande-Bretagne, en Russie, en Chine. A propos de ce dernier pays, j'ai lu quelque part que, au seizième jour de la nouvelle lune, l'Empereur monte au Temple du Ciel, où il reste jusqu'au lendemain matin ; on met sous ses yeux la liste des condamnés et il désigne ceux à qui il lui plaît de faire grâce. Je ne sais pas si ceci n'est pas le dernier mot de la sagesse, dans une matière où l'esprit humain a tant de peine à atteindre une véritable justice !

M. Babinet, *président de chambre honoraire à la Cour de cassation.* — Le droit de grâce, tel qu'il est compris et exercé, n'a d'autres

(1) *Le droit de grâce en France comparé avec les législations étrangères.*

règles que l'arbitraire absolu et le bon plaisir. C'est à coup sûr regrettable; mais le remède à cet état de choses n'est pas facile à trouver, et je doute qu'il puisse être obtenu par le système proposé par M. Georges Picot.

A première vue, notre savant rapporteur ne s'occupe pas des grâces collectives annuelles qui, dans les prisons de toute catégorie, servent de levier d'administration pour maintenir l'ordre matériel et la soumission par l'appât de récompenses plus ou moins motivées. Les abus du favoritisme y ont été souvent signalés, sans parler des préjugés des directeurs et de leurs appréciations fort diverses relativement aux mérites qu'ils exigent des détenus. Pour entrer dans la voie d'une réforme efficace, il faudrait s'attacher au système adopté dans plusieurs pays, et qu'on pourrait perfectionner, de laisser chaque condamné gagner lui-même par étapes déterminées des réductions de peine et finalement sa libération, par des *points* ou *bons* quotidiens échappant à tout caprice des chefs (*supr.*, p. 803).

Le projet de M. G. Picot s'applique surtout aux grâces individuelles.

Il n'a rien de radical. Il ne transfère pas l'exercice du droit de grâce à une Commission dont le veto serait décisif, analogue à celle instituée en 1848. Cependant, elle avait produit de bons résultats, qui lui ont survécu longtemps, en fixant des règles ou des principes dont on ne s'écartait pas encore de mon temps (1862-1871). Par exemple, elle n'admettait pas pour les longues peines des réductions ou commutations trop brusques ou trop fréquentes. Elle prohibait les grâces pour les peines pécuniaires qu'on peut adoucir autrement dans la poursuite des recouvrements, surtout depuis la réforme de la contrainte par corps. Elle n'admettait pas la grâce en matière d'adultère, où la loi confère au mari le droit de reprendre sa femme, et j'ai vu le Souverain biffer sa signature en s'inclinant devant le principe émané d'une Commission des grâces qui pourtant n'existait plus. Elle tenait grand compte des résistances du parquet chargé de l'instruction préliminaire. Devant la responsabilité collective de ce corps, celle du chef de l'Etat et du Ministre s'effaçait et ils pouvaient se féliciter de ce soulagement qui ne les empêchait pas d'appuyer de leur autorité morale les décisions qu'ils jugeaient réellement opportunes.

Aujourd'hui, toutes les barrières ont disparu. On *instruit* toutes les demandes en grâce, même pour une condamnation à 16 francs d'amende,... peut-être même en simple police. On rend compte, à chaque député qui a recommandé un condamné, du résultat par

une lettre spéciale qu'il colporte comme un triomphe, s'il y a succès, et, au cas contraire, comme une excuse qu'on lui fait. On sert à coup sûr ses intérêts électoraux bien plus que l'intérêt social.

M. Picot s'inquiète de ces abus. Il s'en indigne, non sans raison; mais il serait injuste de les imputer à la direction criminelle. Le bureau des grâces résiste, en effet, tant qu'il peut à l'entraînement. Il ne sera pas contredit par le Ministre, s'il acquiesce à la demande; mais, vient-il à refuser la grâce, le protecteur du condamné ne se tient pas pour battu. Il insistera près du Ministre et le bureau devra avoir cent fois raison pour faire maintenir le rejet déjà approuvé par le Ministre. N'ai-je pas moi-même entendu un député à qui je démontrais, dossier en mains, l'indignité de son client, me répondre : « Raison de plus, la grâce prouvera mon influence... Qu'importe une grâce de plus ou de moins! » En dernier lieu, le Ministre seul est responsable et il est bien inutile d'organiser un rouage nouveau, de convoquer des magistrats ou des fonctionnaires en Commissions, de perdre des heures à préparer des avis, disons brutalement de multiplier la paperasserie, si rien ne lie le chef de l'Etat et son Ministre. En dehors d'un veto qui met fin à toute controverse, il n'y pas de réforme efficace.

Est-ce que l'avis sera publié dans l'*Officiel*, au risque de condamner la décision finale? Est-ce qu'on en connaîtra même le sens? Aucune garantie ne peut résulter de cet expédient. Les manœuvres déjouées une première fois recommenceront le lendemain. On peut *motiver* une décision sur la culpabilité, et encore... essayez de motiver des verdicts de jury sans vous heurter à des difficultés presque insurmontables et sans faire disparaître la raison d'être de cette juridiction même! Est-ce qu'on a prescrit de motiver les jugements des tribunaux qui appliquent la loi de sursis, parfois de manière à exciter une profonde surprise? D'ailleurs, on ne peut *motiver* une grâce, si ce n'est au cas de soupçon d'erreur judiciaire, ou en présence d'actes bien exceptionnels de dévouement et de vertu de la part du détenu. A plus forte raison, motiver un rejet et en publier les considérants serait difficile ou périlleux.

Je n'aperçois donc pas la sécurité que le système préconisé assurerait, à moins de modifications radicales, à une *fonction* qui ne sera jamais une œuvre de justice, au vrai sens du mot, mais une inspiration de clémence.

Je m'arrête : le temps me manquerait pour me placer aux nombreux points de vue de la question si complexe soulevée par le rapport.

M. F. Larnaude, *professeur à la Faculté de droit*. — Je viens après qu lques hésitations soutenir une opinion qui ne ralliera peut-être pas beaucoup de suffrages, car elle va à l'encontre des idées généralement reçues, c'est que le droit de grâce n'est plus qu'une *survivance* et qu'il me paraît logiquement appelé à disparaître.

Je ne comprends plus très bien le droit de grâce, en présence des facilités nouvelles introduites dans la procédure de revision, qui me semble le remède le plus adéquat au mal qui résulte d'une condamnation injustifiée.

Je ne m'explique pas davantage le droit de grâce à côté de la libération conditionnelle dont l'organisation me semble bien supérieure pour atteindre le but qu'elles poursuivent toutes deux, et qui consiste à rétablir la proportion entre la peine et l'acte accompli en violation de la loi criminelle.

Le droit de grâce, c'est le procédé des législations primitives; c'est l'instrument grossier qui sert à une foule d'usages. Mais, lorsque la législation se perfectionne, devient plus complexe, lorsqu'elle a des instruments plus spécialisés, mieux adaptés à leurs fins, pourquoi garder l'outil primitif, contemporain d'une civilisation, d'un régime social et politique disparus?

Il est d'autant plus dangereux de procéder ainsi que, comme vient de le dire M. Babinet, dans les pays qui pratiquent le régime parlementaire, les politiciens ont trouvé un nouvel usage du droit de grâce, qui n'a plus aucun rapport avec le but qu'on lui assigne d'ordinaire. Le droit de grâce, qui ne peut, comme vient de le si bien démontrer M. Picot, être exercé que sous le contre-seing d'un Ministre, n'est plus qu'un moyen pour le Ministre d'influer sur le député, et pour le député d'influer sur ses électeurs!

Qu'il serait instructif, pour cette discussion, de pouvoir apporter ici la statistique des démarches faites au Ministère de la Justice par des députés, des sénateurs ou des candidats, dans un but qui n'a rien de commun avec le souci de la justice! Et qu'ils avaient raison, les hommes qui siégeaient dans nos premières Assemblées de la Révolution, en craignant que le droit de grâce n'empêchât l'application du principe qui venait d'être proclamé, le principe de l'égalité des peines! Seulement ils voyaient le danger dans le pouvoir exécutif, et le régime parlementaire a doublé ce danger en le déplaçant.

Tout au moins, si l'on ne croit pas pouvoir supprimer le droit de grâce, faut-il essayer d'empêcher les abus que je viens de signaler. Et, dans cet ordre d'idées, je ne puis qu'applaudir aux mesures que propose notre éminent président, M. G. Picot. On ne peut exiger sans

doute, ce qui vaudrait mieux cependant, l'avis conforme de la Commission qu'il propose d'instituer, car cela nécessiterait une revision de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, avec toutes ses complications. L'avis préalable de la Commission serait déjà une amélioration de la procédure suivie jusqu'à présent. Ce qui n'est pas admissible, c'est qu'on laisse un droit aussi exorbitant exercé par des bureaux et dénaturé par des interventions politiciennes.

M. Félix Voisin, *conseiller à la Cour de cassation*. — Malgré l'opinion de M. le professeur Larnaude, je ne crois pas qu'il soit possible de supprimer le droit de grâce, car ce serait un acte inhumain. Comme l'a très bien dit M. G. Picot, toutes les questions sont complexes, et tout n'est pas dit quand la Justice a prononcé le dernier mot; il faut absolument qu'il y ait une autorité qui étudie, qui examine à nouveau et qui puisse se rendre compte si, après la condamnation prononcée, il n'y a pas place pour une mesure de clémence. Nous ne pouvons pas faire disparaître la clémence de nos lois, parce qu'il serait horrible de la faire disparaître de nos cœurs!

En ce qui me concerne, je n'aime pas les Commissions consultatives en matière de grâce. Quand on dispose, dans une mesure quelconque, d'un avis relatif à des questions d'un si haut intérêt, dans lesquelles la vie des hommes et l'honneur des familles sont en jeu, je trouve qu'il faut avoir, pour oser se permettre une opinion, un sentiment de responsabilité personnelle. Et, puisque l'on a bien voulu rappeler tout à l'heure que j'avais eu la rude tâche et le grand honneur de faire partie de la Commission des grâces de l'Assemblée nationale, d'en être le secrétaire pendant quatre ans, je dois dire que, chez tous les membres de cette Assemblée, il y avait ce qu'il faut trouver chez des membres qui s'occupent du droit de grâce : le sentiment de la responsabilité personnelle et directe; chacun se sentait profondément impressionné par l'avis qu'il allait donner; et je craindrais que, dans une Commission purement consultative, ce sentiment si profond de la responsabilité n'existât pas d'une façon suffisante. C'est dans cette limite, c'est dans cet ordre d'idées que je me permets de critiquer le très remarquable rapport de notre honorable président, M. Georges Picot.

Je reconnais bien qu'il y a des abus, qu'il faut limiter ces abus; mais j'estime aussi qu'il faut que des esprits animés des sentiments les plus élevés disposent seuls du droit de grâce. Des personnes qu'on consultera simplement, qui seront, elles aussi, l'objet de recommandations sans nombre et qui auront à donner un avis sans responsa-

bilité personnelle, seront-elles dans la même situation que des hommes disposant d'un avis d'où dépendra la solution même du recours en grâce? Je ne le crois pas. Qu'on entoure de certaines mesures protectrices le droit de grâce, soit! Qu'on associe au Chef de l'État des hommes entièrement responsables, soit! peut-être encore ; mais il faut prendre garde de soumettre la pensée supérieure du Chef de l'État à une espèce de servitude! Laissons la principale responsabilité à celui qui est à la tête de l'État, à celui qui, par le fait même de sa situation, est profondément pénétré des devoirs qui lui incombent. Il faut qu'un père, qu'une mère, qu'un fils, qu'une fille, qu'une famille, en un mot, puisse s'adresser, dans des circonstances solennelles, non pas à des individualités plus ou moins impersonnelles, mais à une âme humaine!

M. Petit, *conseiller à la Cour de cassation.* — Je dois dire que, d'une manière générale et en théorie, le superbe rapport de M. Georges Picot ne peut rencontrer qu'une approbation unanime. Mais il me semble que, si, au lieu de soulever le voile, comme il l'a fait, on le déchire complètement, on est amené à reconnaître que le système qu'il propose n'est pas aujourd'hui de nature à remédier aux abus qu'il signale.

M. Félix Voisin vient de déclarer, avec une grande autorité et une rare élévation de langage, que, lorsqu'il s'agit d'un acte de justice et d'humanité aussi important que la grâce, il faut exiger une responsabilité réelle de ceux qui en sont les dispensateurs. Cette responsabilité existe actuellement: elle repose sur la tête du Garde des Sceaux, chargé de soumettre à la signature du Président de la République les décrets de commutation, de remise ou de réduction de peines. — Si ces commutations, remises ou réductions de peines ne sont pas justifiées, si l'opinion publique en est révoltée, on sait à qui l'imputer. Comme le faisait remarquer M. Félix Voisin, la Commission qu'il s'agit de créer n'aura qu'à émettre un avis dont le Garde des Sceaux pourra ne pas tenir compte, de telle sorte qu'on lui reprochera plus d'une fois des grâces qu'elle n'aura pas proposées ou qu'elle aura même désapprouvées. Est-il permis de supposer qu'elle acceptera en silence le rôle effacé qu'on veut lui assigner et qu'à l'occasion, elle ne fera pas entendre ses doléances?

Chacun de nous déplore les sollicitations qui s'exercent d'une manière effrénée auprès de nos Administrations, non seulement de celle de la Justice, mais encore des diverses Régies de l'Etat. Quand on voit tel ou tel individu, condamné à telle ou telle peine corporelle, à telle ou telle amende, à telle ou telle restitution, obtenir une grâce due uniquement à l'intervention acharnée des membres du Parlement, on se dit qu'il aurait pourtant appartenu au Ministre qui l'a fait accorder d'opposer par sa fermeté personnelle, par les instructions données à son directeur, une digue efficace à cette intervention. Quelle force attendre d'une Commission purement consultative, dont l'opinion, suivant les circonstances, sera adoptée ou répudiée?

Sans la désastreuse ingérence de la politique, le droit de grâce ne soulèverait pas les critiques qu'il provoque. — Tant qu'il a été exercé par des Ministres ayant le haut sentiment de leur devoir, entourés de directeurs s'inspirant de leur exemple, les plaintes ont été peu nombreuses. J'ai porté la même part de responsabilité que M. Georges Picot et je peux affirmer aussi qu'avant de présenter des propositions au Ministre, je mettais ma conscience en repos. Quand la question était délicate, M. Dufaure se faisait remettre le dossier; il l'étudiait lui-même et il ne soumettait au Président de la République le décret contenant la grâce qu'après s'être assuré qu'elle était méritée. Eh bien! J'aime mieux cette responsabilité effective du Chef de la Justice à laquelle sont associés à des degrés inférieurs un directeur et un chef de bureau que la responsabilité collective et par cela même moins sérieuse d'une Commission émettant un simple avis. Les sollicitations ne seront que déplacées. Au lieu de se renfermer dans la Chancellerie, elles iront assaillir à leur domicile les membres de la Commission dont on ne manquera pas de connaître les noms. Remarquez que déjà l'influence des députés se sera exercée parfois sur le parquet de la juridiction qui aura prononcé la condamnation et qu'elle s'exercera de nouveau sur ce même parquet pour obtenir un avis favorable au recours en grâce qui lui sera communiqué. Cet inconvénient n'existait pas, avec cette gravité, au temps où j'étais directeur des affaires criminelles, ni même au temps où M. Babinet remplissait la même fonction. A cette époque, on laissait la justice faire son œuvre, sans empiéter à ce point sur ses attributions.

Sur la composition de la Commission, j'ai deux observations de détail à formuler. Je rends hommage aux lumières du Conseil d'État; mais il me semble qu'en cette matière il n'a pas une compétence spéciale, à moins qu'on ne veuille, comme après 1848, déférer exclusivement à l'une de ses sections — ce qui assurerait l'unité de vues et de jurisprudence — le soin d'émettre l'avis. Si l'on ne doit faire entrer que deux de ses membres dans la Commission, je préfère, quoique les grâces collectives soient devenues de moins en moins

nombreuses, y voir admettre, à la place de l'un d'eux, un inspecteur général des services pénitentiaires.

Il me paraît, par ailleurs, peu rationnel d'y introduire, en même temps que le directeur des affaires criminelles, les deux autres directeurs de la Chancellerie, ce qui, sur sept membres, en attribuerait trois au Ministère de la Justice.

Il y a un point autrement important sur lequel je suis forcé de me séparer de notre rapporteur. M. Georges Picot pense que la publicité donnée, avec motifs à l'appui, aux décisions gracieuses dans le *Journal officiel* préviendrait le scandale des faveurs et assurerait à ces décisions l'autorité qui leur manque. Mais cet avantage n'aurait-il pas une conséquence désastreuse? Si les condamnés les plus intéressants reculent devant les demandes de réhabilitation, c'est précisément parce qu'ils redoutent la publicité que les avis du maire et du préfet, exigés par la loi, donnent à leurs condamnations souvent ignorées. Le jour où les décrets de grâces paraîtraient au *Journal officiel*, les recours diminueraient dans une proportion considérable : ils ne seraient plus formés par la meilleure catégorie des condamnés. La publicité, loin d'être l'élément d'une justice humaine et clémente, deviendrait l'élément d'une sévérité excessive et injustifiée : les condamnés y verraient une nouvelle peine ou une aggravation de peine plus préjudiciable souvent pour eux que la peine prononcée elle-même. Je n'hésite donc pas à croire qu'en cette partie la réforme proposée ne devrait pas être adoptée.

Si je me place à un dernier point de vue, je ne puis m'empêcher de constater que l'immixtion de la politique n'est pas funeste en matière de grâces seulement. Nous nous occupons en ce moment des peines qui ont été prononcées; mais, pour peu que nous reportions plus haut nos regards et que nous recherchions la cause des condamnations, que voyons-nous? Nous voyons qu'un grand nombre d'entre elles provient de la fréquentation des cabarets : on en crée partout; leur multiplicité fait que le flot de la criminalité monte et montera toujours. Eh bien, il y a là un mal effrayant contre lequel des hommes de cœur, en tête desquels figure M. le sénateur Bérenger, ont résolument entrepris la lutte. N'est-il pas, hélas! à craindre que, lorsqu'il s'agira de diminuer le nombre de ces cabarets, de reproduire les dispositions des lois antérieures ou de prescrire, avec sanctions efficaces, des mesures nouvelles, on ne se heurte au mauvais vouloir, sinon à l'opposition des membres du Parlement, ardents solliciteurs des grâces, qui tiendront à ménager dans les débitants de boissons une classe particulièrement influente de leurs électeurs?

Dans l'état actuel des choses (je le répète en toute sincérité et avec une pleine liberté de langage), je considère, pour les raisons que j'ai indiquées, qu'il n'y a pas à recourir à la création d'une Commission consultative. Nous avons un Garde des Sceaux; il a, à côté de lui, un directeur investi de sa confiance, associé comme auxiliaire à sa responsabilité; mieux vaut lui laisser entière cette responsabilité que de la reporter, même en partie, sur une collectivité. Je ne désespère pas, du reste, qu'il ne se rencontre des Ministres désireux de remplir leur haute mission dans l'œuvre importante et délicate des grâces, en lui consacrant le temps et l'étude qu'elle exige, et uniquement soucieux d'allier, comme M. Dufaure, sans sacrifice à la faveur, la part qui revient à la clémence et celle qui doit être réservée à la justice.

M. LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. — J'ai reçu de M. Arthur DESJARDINS, *avocat général à la Cour de cassation*, une lettre d'excuse dans laquelle un passage abonde dans le sens indiqué par M. le conseiller Petit au sujet de l'introduction des conseillers d'État dans la Commission consultative. Le voici : « Le rapport de M. G. Picot est extrêmement intéressant. J'en approuverais tout à fait les conclusions s'il ne faisait entrer deux conseillers d'État dans sa Commission. Nous ne sommes plus en l'an X. En quoi les grâces et commutations de peine peuvent-elles bien regarder le Conseil d'État? »

M. A. MOURRAL, *vice-président du tribunal de Dijon*. — J'ai été très frappé tout à l'heure par la déclaration de M. Lévy-Alvarès que, aux Pays-Bas, le tribunal qui a prononcé la condamnation est obligatoirement consulté. Pourquoi, chez nous, alors que le parquet est toujours appelé à donner son avis sur l'opportunité d'une mesure gracieuse, n'en est-il pas de même des membres du tribunal qui a condamné, surtout quand la proposition de remise de peine est fondée sur la bonne conduite du condamné et les marques de repentir qu'il a pu donner? De même, pour la libération conditionnelle?

J'estime qu'il y aurait là une précieuse garantie de plus pour l'ordre social. Je suis persuadé que, si cet avis du tribunal était exigé par la loi, les magistrats seraient souvent disposés à prononcer des peines plus fortes et par suite plus réformatrices. Ils sauraient, en effet, qu'il sera en leur pouvoir d'en modérer la dose dans la mesure où elles auront produit leur effet.

M. Georges PICOT. — Je ne voudrais dire qu'un mot sur deux points qui viennent d'être touchés par MM. Babinet, Félix Voisin et Petit. Voici la première objection : « Vous donnez, disent-ils, à une

Commission un certain pouvoir sans responsabilité. Si votre Commission avait un droit de veto, si elle avait une autorité propre et personnelle, je comprendrais votre Commission; mais vous lui donnez un droit uniquement consultatif! »

A cela je réponds que je n'ai eu en aucune mesure la pensée de soumettre devant la Société savante qui se réunit ici une proposition de modification à la Constitution; ni M. le président Babinet ni MM. les conseillers F. Voisin et Petit ne me blâmeront d'avoir voulu, dans un rapport, faire ce qui était pratique et ce qui était possible. Une Commission ayant les droits de la Commission souveraine dont M. Félix Voisin faisait partie, une Commission ayant les droits que le Conseil d'État avait en 1848, 1849 et 1850 serait une Commission inconstitutionnelle que personne ne pourrait demander d'introduire dans notre législation. J'estime qu'on peut éviter de toucher à la question constitutionnelle et qu'on doit l'éviter.

Je l'omets donc à dessein, et je me mets en face de la question d'organisation. Je suis convaincu que toute Commission ayant un pouvoir même consultatif arrive dans un délai très court à avoir le sentiment profond de sa responsabilité. J'ai eu l'honneur de faire partie pendant deux ans de la Commission des grâces qui a succédé à la Commission souveraine de l'Assemblée nationale. Cette Commission n'avait qu'un pouvoir consultatif, et je vous assure qu'elle exerçait ses fonctions avec une haute compétence. Je n'ai jamais assisté à des délibérations de Commission se rapprochant davantage du caractère sacré de la justice. J'ai eu l'honneur pendant quinze ans d'être magistrat; j'ai retrouvé dans cette Commission le sentiment de la responsabilité qui pesait sur la conscience du juge.

Est-ce que cette Commission disait le dernier mot? Nullement. C'était le Garde des Sceaux Dufaure qui exerçait son pouvoir ministériel sous sa responsabilité; il ne supposait pas que cette Commission, qui siégeait à côté de lui, qu'il présidait souvent, gênât en rien sa responsabilité. Elle était consultative ; mais en même temps elle avait ce grand mérite de former une jurisprudence, de permettre de répondre à ceux qui venaient demander une grâce soit au Palais de l'Élysée, soit à la Chancellerie : « Pardon! Il y a une jurisprudence, la Commission examinera ». Et cela seul arrivait à créer une sélection dans le torrent des demandes qui parvenaient à la Chancellerie. Ainsi cette Commission constituait non une servitude, mais un conseil et une protection, une protection telle que les décrets qui avaient été ainsi préparés pouvaient recevoir des adjonctions personnelles de la volonté du Ministre responsable.

En résumé, il y avait dans cet accord commun des garanties que je n'ai jamais trouvées en dehors de la Commission consultative de 1877 et de 1878.

Un second point m'a fort touché tout à l'heure. M. le conseiller Petit disait que cette ingérence des députés avait toujours été en augmentant et il a prononcé ces mots : « Cette ingérence qu'on ne connaissait pas à ce point, autrefois! »

J'ai des souvenirs qui ne concordent pas avec les siens. La pression était telle sous l'Empire, sous la Monarchie de Juillet, que le directeur des affaires criminelles et des grâces était épouvanté et que M. Lacointa, qui a été au Ministère sous M. Dufaure, m'a parlé des luttes scandaleuses qu'il avait eu à soutenir. Il a fait plus; dans ses études sur le droit de grâce, il a fait les allusions les plus claires à la pression des députés. L'anecdote si piquante que vient de nous rappeler M. le président Babinet prouve qu'elle existait déjà avant M. Petit. Je crois donc pouvoir affirmer que cette pression, sur les dangers de laquelle j'ai d'ailleurs la même opinion que lui, a existé dans tous les temps.

Je n'ai pas la prétention, entendez-le bien, de dire que, aujourd'hui, l'ingérence des députés soit moins tenace. Si le chiffre des grâces qui arrivaient au Ministère de la Justice a baissé de 30.000, à cette époque, à 12.000 ou 15.000 aujourd'hui, c'est le fait, je ne reviens pas sur ce point, de la série de lois dont nous venons de parler et qui a permis, notamment, de réduire de 1.324 en 1885, à 851 en 1886 et à 293 en 1898, le nombre des grâces collectives. J'ai, au contraire, tout lieu de penser que, malgré la réduction du nombre des grâces, les efforts des députés sont les mêmes. Mais c'est l'inquiétude que m'inspirent ces efforts qui me font désirer ardemment qu'il y ait une Commission consultative à côté du Ministre.

Je termine par une réponse à l'observation de M. le président Mourral. Elle me semble fort judicieuse. Je vois cependant une objection de fait à présenter. Les roulements, dans les grands tribunaux, les mouvements, dans tous, changent fréquemment le personnel. Dans ces conditions, l'avis des membres du tribunal serait malaisé à recueillir. Il y a là une difficulté d'application dont je n'aperçois pas la solution.

M. G. Tarde, *chef du service de la statistique criminelle au Ministère de la Justice*. — Je dois commencer par dire que j'accepte avec empressement, je ne dirai pas tous les termes de la proposition de

M. G. Picot, mais l'esprit qui l'a guidé. Je crois pouvoir dégager de son beau rapport cette idée que le droit de grâce est appelé à se transformer. Pendant longtemps, il a été considéré comme l'exercice du droit arbitraire du souverain, et de plus en plus il prend un caractère judiciaire. Nous serons frappés de la nécessité d'une transformation en ce sens, si nous prenons garde au lien de la question qui nous occupe avec une autre dont nous nous sommes occupés dernièrement, celle de l'indétermination des peines. Autant dire que la question des grâces se lie intimement avec celle du sursis et de la libération conditionnelle : ces deux innovations pénales peuvent être regardées comme des démembrements du droit de grâce, le sursis étant en quelque sorte une grâce éventuelle accordée d'avance et sous condition par le juge même qui condamne. En se démembrant de la sorte, le droit de grâce a revêtu une forme quasi-judiciaire ou tout à fait judiciaire. Et par là nous est indiquée la voie où ce qui reste du droit de grâce doit lui-même évoluer.

On nous a fait voir tout à l'heure que, depuis la libération conditionnelle, le chiffre des recours en grâce diminuait, ce qui veut dire que de l'apparence en quelque sorte monarchique ou plutôt absolutiste que la grâce affectait, elle passe à un caractère tout nouveau. Ce qui était grâce autrefois s'est transformé en quelque chose qui ressemble à une espèce de droit acquis au condamné non, à vrai dire, en vertu du bon plaisir du Président de la République, mais plutôt à raison d'avis motivés qui tendent à se conformer les uns aux autres suivant une véritable jurisprudence. Car on a parlé de jurisprudence ici, et qui dit jurisprudence dit magistrature et justice, nullement caprice.

Eh bien, Messieurs, s'il en est ainsi, si nous évoluons vraiment dans le sens d'une grâce de moins en moins arbitraire et de plus en plus judiciaire, c'est-à-dire justifiée, il s'agit d'établir en réalité un *tribunal de grâce* ayant ses règles et ses habitudes comme tout autre. Je sais bien que dans l'état actuel de notre Constitution, cette Cour constituant je ne dis pas un degré de juridiction supérieur, mais plutôt un suprême refuge, si nécessaire souvent, ne pourrait avoir qu'un pouvoir consultatif. Mais, je ne le regrette pas, et je suis sûr que, malgré tout, les décisions de ce corps respecté s'imposeront dans la grande généralité des cas à la raison du Chef de l'État, à la condition toutefois qu'elles soient, non pas publiques — ce qui présenterait de graves inconvénients — mais motivées. N'oublions pas que c'est là la seule garantie des justiciables. Je ne crois, quant à moi, qu'à la justice qui motive ses arrêts.

Ainsi, je ne suis pas contraire le moins du monde à l'idée de conserver à la décision prise par le Chef de l'État, son air de souveraineté; je crois qu'ici nous aurions bien tort de nous arrêter à des questions de principe, à la prétendue nécessité de supprimer le dernier vestige, excellent, d'un principe monarchique qui n'existe plus. Non, il y a une raison pour que la souveraineté du Chef de l'État en cette matière s'exerce toujours, et je crois que nous n'avons pas à redouter, dans le système que propose M. G. Picot, de la voir se mettre souvent en travers des avis émis par une Commission où l'élément judiciaire aura voix prépondérante au-dessus et à côté de l'élément pénitentiaire. Ces propositions-là, quelle que soit la forme constitutionnelle, auront tout lieu d'être adoptées. D'abord, nous sommes sûrs d'une chose, c'est que, s'il arrive parfois à la Commission — ou, pour mieux dire, au tribunal de grâce, — et au Chef de l'État d'être en désaccord, jamais le Chef de l'État n'osera se montrer plus sévère que le corps consultatif; jamais il ne s'opposera à une grâce proposée, et c'est seulement contre un avis de rejet qu'il pourra faire prévaloir, à l'occasion, son opinion propre. Il restera donc dans le grand courant de l'évolution pénale qui va à l'élargissement continuel de l'indulgence et à l'adoucissement de la pénalité. D'ailleurs, si des dissentiments trop fréquents se produisaient, qu'arriverait-il? La Commission ou le tribunal des grâces donnerait sa démission, ce qui serait le plus violent soufflet donné au Chef de l'État. Pour ne pas s'y exposer, il usera avec la plus grande discrétion de son droit constitutionnel.

Je crois donc que ce qui tend à s'établir, c'est un tribunal d'un degré supérieur ou plutôt extérieur, un tribunal de grâce, dans lequel un avis sera donné, mais un avis impératif, en fait.

Il faut se placer cependant au point de vue de la pratique. D'abord nous savons très bien comment les choses se passent. Ce n'est pas le Chef de l'État qui peut examiner douze mille demandes par an; en réalité, les avis sont et seront toujours recueillis dans chaque chef-lieu d'arrondissement auprès du procureur de la République ou du président du tribunal, et le chef de la magistrature dans chaque ressort sera appelé à fournir son avis. Cet avis, le plus souvent, est et sera adopté : ce sont les magistrats locaux, en définitive, qui sont à la source des renseignements, ce sont eux qui, motivant leur décision, leur donnent une force capable de s'imposer à l'esprit et à la raison. La Commission recueillera tous ces renseignements; habituée d'ailleurs à examiner les dossiers, elle n'aura qu'à se préoccuper de sa jurisprudence à elle. Et il restera comme recours suprême, dans le cas où la Commission aurait été trop influencée... je ne dis pas par l'action

politique, que je suppose lui être étrangère, mais par l'opinion publique, ce qui est encore bien plus dangereux..., la réponse du Chef de l'État, qui, encore une fois, ne s'exercera que dans un sens favorable au condamné, c'est-à-dire conforme à l'évolution de la pénalité telle qu'elle s'observe en tout pays civilisé.

Il y aurait bien d'autres questions à traiter. Nous pourrions nous demander d'abord si le droit de grâce, ainsi exercé sous une forme vraiment judiciaire, n'aurait pas un caractère qui ne lui appartient pas encore, car, en réalité, la question est de savoir si le droit de grâce s'impose. Il y a tel condamné qui n'en a pas voulu, et je me demande jusqu'à quel point on peut le forcer à ne pas faire sa peine. Eh bien, remarquez que si la grâce est exercée par un tribunal, dans ce cas la grâce puise dans ce caractère judiciaire une autorité coercitive qu'on peut, à l'heure actuelle, lui contester.

M. G. Leloir, *substitut du procureur général.* — Je n'ai qu'un mot à dire, en me plaçant à un point de vue un peu particulier. M. G. Picot nous a parlé de la question du contreseing et du rôle personnel que peut jouer le Président de la République en matière de grâces. M. Picot nous a dit quels étaient ses souvenirs remontant à l'époque où il était directeur des affaires criminelles et des grâces; je puis, à mon tour, vous donner quelques renseignements sur ce qui se passe actuellement et vous dire ce que j'ai eu l'occasion de voir pendant les huit mois que je viens de passer à la Chancellerie.

Il est bien entendu qu'en ce moment je ne m'occupe que des exécutions capitales. Voici comment on procède. La circulaire de 1830 est toujours en vigueur et tous les dossiers sont soumis à l'appréciation du Président de la République, après avoir passé par l'examen de diverses autorités. On prend l'avis du président des assises, celui du procureur général, et, en fait, il n'y a guère d'exemple que, quand une de ces personnes conclut à la grâce, il y ait exécution. Mais enfin les affaires ainsi instruites arrivent devant le Conseil d'administration du Ministère de la Justice, qui se compose de cinq membres, et ici, c'est une remarque intéressante à faire, après la discussion qui s'est engagée tout à l'heure, nous nous trouvons en présence d'une Commission consultative.

Eh bien! Je puis vous apporter le témoignage que, dans cette Commission, les discussions sont extrêmement sérieuses et consciencieuses. Je n'ai jamais vu, dans la période à laquelle je fais allusion, le Conseil conclure à une exécution sans que tous ses membres ne se fussent sentis véritablement angoissés; ce n'est qu'après de longues

discussions et avec un sentiment extrêmement vif de leur responsabilité qu'ils se sont prononcés en ce sens que la justice devait suivre son cours.

J'ajoute que l'avis ainsi formulé par le Conseil est presque toujours décisif. Il y a cependant quelques exceptions.

Le Garde des Sceaux est à son tour saisi de la question; le président du Conseil d'administration lui fait un rapport oral très minutieux, et je sais des cas où le Garde des Sceaux n'a pas suivi l'opinion de la Commission. Enfin l'affaire est renvoyée au Président de la République, qui examine lui-même le dossier et statue en dernier ressort.

Or, ici, il peut fort bien advenir que le Président de la République fasse acte d'initiative personnelle. Lorsque le Ministre propose lui-même la grâce, il prépare un décret, contresigné d'avance, qui est joint au dossier. S'il conclut, au contraire, à l'exécution, la formule du décret est laissée en blanc. Or, il arrive assez fréquemment que le Chef de l'État gracie, malgré tous les avis contraires. Seulement le décret, rempli et signé à l'Élysée, n'est contresigné qu'après son retour à la Chancellerie. C'est peu de chose, semble-t-il, qu'une telle différence de procéder, et cependant cela est d'une importance considérable. C'est une dérogation manifeste à la façon dont le Président de la République entend habituellement son rôle constitutionnel. Ici, en effet, il prend une décision pour son compte, sans être couvert d'avance par la proposition d'un de ses Ministres; il se découvre, par conséquent, et s'expose à des résistances, à des conflits. En fait, ces conflits, s'il y en a eu naguère, sont fort rares, et je n'en ai pas vu se produire. On a eu raison de dire que, presque toujours, l'initiative du Président de la République se produisait dans le sens de la clémence; il ne faudrait pas croire cependant que le contraire soit sans exemple.

M. de Lavergne, *directeur honoraire au Ministère des Colonies.* — Je crois qu'une Commission, même n'ayant que voix consultative, peut rendre de très grands services. Dans ma carrière administrative, j'ai constaté que, pour arriver à accomplir une réforme ou pour opposer une digue à toutes les recommandations dont sont assaillies les Administrations publiques, il était utile quelquefois de charger une Commission d'émettre des avis que le Ministre est souvent heureux d'adopter.

Ainsi je citerai un fait relatif aux nominations de surveillants militaires. D'après le décret de 1867, il fallait réunir certaines conditions pour obtenir cet emploi. L'instruction était faite par l'Administration

de la Marine, à Toulon, qui proposait tous les candidats réunissant les conditions prescrites par ledit décret. Mais parmi ces candidats il y en avait de plus ou moins bien notés; or, qu'arrivait-il, lorsqu'il y avait des nominations à faire? C'étaient les candidats les plus recommandés qui passaient naturellement et le plus souvent ce n'étaient pas les meilleurs. Le recrutement du corps en souffrait. Préoccupé de cette situation, j'ai proposé à un Sous-Secrétaire d'État de confier à une Commission dont les membres étaient choisis parmi les fonctionnaires de l'Administration des Colonies le soin de dresser une liste des candidats par ordre de mérite. Cette Commission fonctionne depuis une dizaine d'années, et, depuis lors, les nominations sont faites régulièrement en dehors de toute recommandation.

Comme le disait tout à l'heure M. G. Picot, avec une Commission des grâces, une jurisprudence se formera et on finira au bout d'un certain temps par adopter presque tous les avis de cette Commission.

Maintenant on a dit que cette Commission ne pourrait avoir que voix consultative. — Est-ce que le Président de la République ne pourrait pas lui laisser un droit de veto, ou bien ne pourrait-on pas admettre qu'une grâce ne pût pas être accordée, si la Commission n'avait pas émis un avis favorable?

A l'appui de cette opinion, je rappellerai une décision présidentielle prise en 1889 par M. Carnot. Autrefois, quand un transporté était condamné à mort, l'exécution ne pouvait avoir lieu que sur l'ordre du Président de la République; le dossier du condamné était donc envoyé en France et, avant que la décision fût prise, il s'écoulait un long délai.

De plus, M. Grévy, qui n'était pas partisan de la peine de mort, même pour ces individus indignes de toute pitié, prononçait le plus souvent la commutation de peine et l'on voyait des transportés dont la peine de mort avait été commuée deux ou trois fois. La discipline des bagnes en souffrait. En 1889, lorsque les tribunaux maritimes spéciaux prévus par la loi de 1854 furent institués, le Ministre des Colonies voulant rendre à la peine de mort son efficacité, obtint du Président de la République qu'il renonçât dans certains cas à son droit de grâce. Aujourd'hui, lorsqu'un transporté est condamné à mort, son dossier est soumis au conseil privé de la colonie; si deux voix s'élèvent pour demander le sursis, le recours en grâce est transmis en France et le Chef de l'État décide. Si, au contraire, il ne se trouve pas dans le conseil deux membres disposés à faire appel à la clémence du Président de la République, l'exécution a lieu immédiatement. C'est donc une sorte de délégation du droit de grâce.

Au point de vue constitutionnel, à cette mesure, le Garde des Sceaux de 1889 n'a pas fait d'objections. Il s'agit d'ailleurs d'individus qui ne sont dignes d'aucun intérêt. En tout cas, que la Commission ait un droit de veto ou qu'elle ne soit que consultative, son institution présenterait le grand avantage de soustraire l'Administration de la justice aux influences étrangères.

M. Jacquin, *conseiller d'État*. — Je n'ai pas eu personnellement à m'occuper du décret auquel vient de faire allusion M. de Lavergne. Je n'étais pas encore à ce moment président de la Commission du régime pénitentiaire aux colonies, et je ne me prononce pas sur la constitutionnalité de la mesure; mais je sais qu'on a discuté le point de savoir si un Ministre avait pu, par un décret, demander au Chef de l'État de déléguer une partie de ses pouvoirs de grâce. J'avoue que, sans avoir examiné la question à fond, je crois personnellement que la légalité du décret est bien douteuse.

Laissant ce point de côté et abordant la question soumise à vos délibérations, je n'hésite pas à penser que les conclusions de M. G. Picot doivent être, au moins dans leur principe, accueillies avec faveur. Bien des choses seraient à dire sur le droit de grâce, bien des points à examiner : quel est son champ d'application? s'exerce-t-il seulement sur les décisions pénales? peut-il porter sur les peines accessoires, sur les pénalités disciplinaires, etc.? Ces points n'ont pas été abordés par M. Picot. Dans son projet même, j'aurais des réserves à faire, notamment au point de vue de la publicité. Je crois, avec M. Petit, qu'il y aurait grand inconvénient à livrer à la publicité les décisions sur les recours en grâce, et cela dans l'intérêt même du gracié. Sur un autre point, au contraire, comme le propose M. Picot, j'estime que la décision devrait être motivée; mais il me paraît que nous devons laisser de côté tous ces détails. Le point important du débat me semble pouvoir être ainsi précisé : est-il nécessaire d'entourer l'exercice du droit de grâce de garanties autres que celles qui existent actuellement; et ces garanties sont-elles suffisantes si on les cherche dans une Commission qui aura simplement voix consultative, ainsi que le propose M. le rapporteur?

Je regrette de ne pas partager, à cet égard, l'avis de M. Voisin et de M. Petit; je ne suis même rassuré que par la pensée d'être d'accord avec un esprit aussi éminent que l'est M. Picot. Les raisons qu'il a développées avec une grande éloquence me paraissent absolument convaincantes; et j'ai peu de choses à ajouter.

M. le rapporteur vous a rappelé quels étaient le rôle et la respon-

sabilité du directeur des affaires criminelles en cette matière; il faut insister et faire remarquer que ce ne sont pas seulement les cinq mille grâces qu'on accordait autrefois et les deux mille qu'on accorde aujourd'hui qu'il faut que le directeur des affaires criminelles examine; ce sont toutes les demandes, aussi bien celles qui sont rejetées que celles qui sont accueillies, c'est-à-dire 25 ou 30.000 dossiers. Il est de toute impossibilité matérielle que le Garde des Sceaux puisse les examiner lui-même, et c'est, en fait, le directeur qui statue. Mais le Ministre de la Justice a un directeur des affaires criminelles dans lequel il a confiance; il sait que chaque fois qu'une question délicate se présentera le directeur ne manquera pas de lui soumettre la question; et, lorsque le Garde des Sceaux aura été, par ces influences que je ne redoute pas autant que M. Petit, touché personnellement d'une grâce demandée par des députés ou par des sénateurs, il aura l'occasion de dire à son directeur : « Parlez-moi donc de cette affaire. » Sur l'avis du directeur, le Garde des Sceaux saura très bien refuser, si véritablement la demande ne présente pas d'intérêt. Voilà dans quelles circonstances interviendra l'action du Ministre de la Justice. Mais ce travail formidable, cette responsabilité très grande qui pèse sur le directeur des affaires criminelles, a quelque chose qui effraie; M. Picot vous a dit de quel poids la responsabilité pesait sur lui, et il a pu parler au nom de ses prédécesseurs comme de ses successeurs, car je n'imagine pas que personne puisse se trouver en présence d'un pouvoir aussi grand que celui de statuer sur des intérêts aussi graves, sur la liberté, sans avoir le sentiment profond de ses devoirs.

N'est-il pas bon, n'est-il pas utile que cette décision du directeur soit éclairée par l'avis d'un conseil qui partage ses responsabilités, non pas pour les supprimer ou les diminuer, mais pour en rendre l'exercice plus sûr? Et c'est pourquoi M. Picot a dit : « Si nous organisions une Commission? »

Et il a invoqué comme argument nouveau la jurisprudence que pourra établir cette Commission. C'est à cet égard surtout que le Conseil d'État a donné une participation utile en 1848. Maintenant doit-il y avoir deux délégués du Conseil d'État dans la Commission à instituer? M. Petit a critiqué leur présence. Le Conseil d'État, en tant que conseil du Chef de l'État, était peut-être, en 1848, assez indiqué pour pouvoir lui donner son avis sur des mesures à prendre; mais, dans une Commission qui ne serait plus le Conseil d'État tout entier, la présence de deux conseillers isolés se justifie peut-être moins. D'ailleurs, c'est là une question de détail, je n'insiste pas. C'est surtout le caractère purement consultatif de la Commission qui a été

attaqué. On a répondu en indiquant des cas dans lesquels des Commissions n'avaient eu qu'un avis consultatif et dans lesquels cependant elles avaient eu une très grande autorité. M. Picot vous a cité la Commission extraparlementaire de 1876 à 1879, qui a exercé sa mission avec une autorité singulière, quoiqu'elle ne statuât pas définitivement. Il en serait de même à coup sûr de la Commission nouvelle. En fait, je n'imagine pas le Ministre de la Justice, le Président de la République appelés à prendre une décision et rejetant fréquemment ses propositions. Cela pourra arriver une fois, deux fois; M. Tarde nous a dit même que cela pourrait avoir dans certains cas des avantages : ce sera, en effet, comme un appel des propositions de la Commission; ce ne sera jamais qu'après un examen approfondi; cela fortifiera dans les autres cas l'autorité de la Commission, qui restera en définitive la souveraine régulatrice du pouvoir de grâce.

On pourrait citer un autre corps consultatif, dont les avis ont toujours été respectés.

Jusqu'en 1872, que faisait le Conseil d'État, quand il examinait ces intérêts si graves entre les parties et l'État? Il n'émettait que des avis. Ce n'est que depuis 1872 qu'il rend des arrêts définitifs; jusqu'alors, il ne rendait que des projets de décrets, qui avaient besoin d'être contresignés par le Ministre de la Justice ou le Chef de l'État. Aucun n'a été rejeté, pendant cette longue période; du début du siècle à 1872, il n'est à ma connaissance qu'un projet qui n'ait pas été approuvé; encore son rejet n'a-t-il même jamais été notifié.

Je suis convaincu, quant à moi, que, dans le sein de la Commission des grâces, les responsabilités pèseraient aussi lourdement sur les hommes qui ont simplement un avis à donner, qu'elles pesaient sur les directeurs des affaires criminelles qui savaient qu'en fait ils rendaient une décision définitive, car ce sera aussi, en fait, des décisions définitives qu'émettra la Commission des grâces.

Et l'on aura au moins l'avantage d'un examen fait par plusieurs personnes au lieu de l'être par une seule : les responsabilités ne seront pas atténuées pour être partagées et les garanties d'une bonne jurisprudence et d'une saine justice seront augmentées.

D'aucuns les voudraient plus grandes, en rendant l'avis de la Commission obligatoire; mais ce serait porter atteinte à la loi constitutionnelle, et il faudrait pour cela reviser la Constitution.

En l'état et sans toucher aux lois, M. Picot vous propose des mesures qu'il estime efficaces; elles ont l'avantage de pouvoir être appliquées immédiatement. Je me range à son avis, réserve faite des questions de détail.

M. Garçon, *professeur à la Faculté de droit.* — Une première question a été très nettement posée par M. Tarde : elle est d'ordre constitutionnel. En principe, je suis tout à fait de son avis. Je crois à la nécessité d'un pouvoir social de grâce pour la bonne administration de la justice criminelle ; mais il me paraît que ce pouvoir n'appartient pas essentiellement au Chef du pouvoir exécutif. Le droit de faire grâce peut, constitutionnellement, être réglementé ; on sent, au moins chez nous, la nécessité de le soustraire au pur arbitraire, et la tendance paraît bien être de le soumettre à certaines règles et de l'entourer de certaines garanties. Il ne faut pas que, par abus, il contribue à énerver l'action de la justice répressive.

J'ajoute que cette tendance est absolument d'accord avec l'histoire des institutions : l'origine du droit de grâce se trouve, en effet, dans notre ancien droit public et dans des théories qui se sont formées au moyen âge, sous l'influence du droit romain et plus encore, peut-être, du droit canonique. A l'époque de la monarchie absolue, elles étaient pleinement dégagées. Le Roi était souverain : tout pouvoir social était réuni en ses mains. Il faisait la loi et il l'appliquait : il gouvernait, administrait et jugeait. Sans doute, il avait pu confier à des magistrats, ses conseillers, le soin de trancher certains débats contentieux, mais il avait toujours retenu le droit de rendre la justice lorsqu'il le voulait, — et ce droit il l'exerçait soit dans son conseil, où il était toujours censé présent, soit dans ses cours de parlement, lorsqu'il tenait un lit de justice. Mais ce n'est pas tout : faisant la loi, il pouvait y apporter telles exceptions qu'il lui plaisait. Tout en laissant à la loi sa portée générale, il pouvait dispenser de son application certaines personnes, soit pour l'avenir, soit pour le passé : le droit de faire grâce rentrait dans ce droit de dispense qui lui était personnellement réservé. On doit même remarquer que si, pour la justice, la royauté française avait été incapable d'imposer ses théories d'une manière absolue et de détruire les justices seigneuriales, elle était, au contraire, parvenue à conquérir le droit de grâce à peu près complètement. Sauf quelques exceptions, le Roi seul pouvait remettre ou commuer les peines.

La Révolution, en introduisant dans notre droit public le principe de la séparation des pouvoirs, a rompu avec ces conceptions. Le législatif a été distingué de l'exécutif et la justice a été déléguée. Mais les innovations, même les plus radicales, laissent toujours subsister quelques restes des institutions détruites. La fiction de la justice retenue a subsisté sous tous les régimes monarchiques dans le contentieux administratif ; elle a pourtant disparu à son tour, comme le

disait tout à l'heure M. Jacquin, par la loi de 1872 sur le Conseil d'état. Le droit de *dispensatio*, au contraire, a subsisté comme attribut du pouvoir exécutif. C'est en vertu de ce droit que le Président de la République accorde les dispenses de mariage, les dispenses aux magistrats parents au degré prohibé par la loi, et enfin qu'il peut faire grâce.

Mais qui ne sent que ce pouvoir de dispenser de l'application de la loi (1) constitue aujourd'hui une anomalie constitutionnelle? Dans les chartes octroyées, il était logique de dire que Roi souverain s'était réservé le droit de *dispensatio*. Dans les constitutions fondées sur la souveraineté nationale, ce droit est nécessairement délégué, et je ne vois aucune raison, si ce n'est la tradition, pour qu'il soit délégué arbitrairement au Chef du pouvoir exécutif. Il serait absolument conforme aux principes constitutionnels, à mon sens du moins, de le déléguer au pouvoir judiciaire, par exemple, et de le soumettre à certaines règles.

J'ajoute, en ce qui concerne la délégation, que je n'en vois nullement dans le cas signalé par M. de Lavergne aux colonies. Dans cette hypothèse comme dans toutes celles qui se sont présentées jusque sous le Gouvernement de Juillet, la justice suit son cours, normalement, et le Chef de l'État n'a pas plus besoin de déléguer son droit de grâce pour qu'un condamné à mort soit exécuté que pour qu'un condamné à l'emprisonnement soit incarcéré. Je considère donc le décret de 1889 comme absolument constitutionnel.

Voilà pour la question constitutionnelle. Mais il est clair que ce sont là des idées de pure théorie. La Société des prisons ne peut pas demander au Parlement d'aller à Versailles tout exprès pour modifier l'article de la Constitution qui confère au Président de la République le droit de faire grâce. Il reste donc à savoir ce qu'on peut proposer, sous l'empire du droit actuel. Certainement un décret ne peut porter atteinte au pouvoir absolu de grâce : une loi même ne le pourrait pas. On peut seulement admettre une Commission purement consultative et sans pouvoir propre. Est-il désirable qu'elle soit organisée? En principe, j'avoue que je ne suis pas un admirateur enthousiaste des Commissions : si celle qu'on propose est très peu nombreuse, elle est exposée à subir les influences dont on se plaint ; si elle est composée d'un grand nombre de membres, la responsabilité de chacun s'affaiblira jusqu'à disparaître. Les commissaires auront rarement des idées personnelles ; ils voteront pour ou contre la grâce sur le vu d'un rap-

(1) A rapprocher de la *supplication* adressée au prince, dans le droit romain.

port, car il est impossible d'instituer un débat contradictoire. Cependant, dans la situation actuelle, je ne repousserais pas l'organisation d'une semblable Commission. Il est certain que les influences sont nombreuses et puissantes qui sollicitent ou imposent des grâces peu méritées. L'expérience apprend que rien n'est plus difficile que de résister à des sollicitations lorsqu'il s'agit d'accorder un pardon. Peut-être, s'il existait une Commission des grâces, les refus seraient-ils plus faciles et plus fréquents. Je me représente cette Commission un peu dans le rôle de la femme du Normand, qui lui permet toujours de refuser un mauvais marché. Dans cette mesure, elle me paraît acceptable.

M. le conseiller Félix Voisin. — Je suis tout à fait opposé à la solution que M. Garçon vient de proposer et, si je ne prenais pas la parole à la fin de la séance, je craindrais qu'on ne pût croire que je lui donne mon assentiment d'une façon quelconque. Je n'admets pas qu'en matière de grâce il puisse y avoir de ces subterfuges et de ces « normanderies ». Je préférerais de beaucoup le système actuel à une Commission composée comme vient de l'indiquer M. Garçon. Au moins j'ai devant moi M. le directeur des affaires criminelles et des grâces; je sais que, forcément, il a le sentiment de sa responsabilité, qu'il étudiera, qu'il contrôlera et qu'il donnera un avis grave et sérieux. Par conséquent, conformément à la pensée que j'ai développée en premier lieu, je dis qu'ici je ne conçois que des personnes ayant une responsabilité personnelle et directe et je ne saurais accepter des Commissions plus ou moins nombreuses, dans lesquelles on viendrait ou on ne viendrait pas, et dans lesquelles ceux qui auraient l'habitude de venir finiraient par prendre une influence beaucoup trop considérable.

M. Granier, *inspecteur général des prisons*. — Comme l'a fait observer notre Président, les grâces collectives n'existent pour ainsi dire plus. La libération conditionnelle permet de s'en passer dans la plupart des cas et les cadres de propositions que le Ministère de l'Intérieur envoie chaque année aux préfets contiennent cette demande de renseignements : « Indiquer les motifs qui ne permettent pas de faire bénéficier des dispositions de la loi du 14 août 1885. »

Une circulaire du même Département avait, dès 1888, nettement indiqué la préférence à donner à la libération conditionnelle dans tous les cas où il est possible d'y recourir.

L'influence de la loi de 1885 s'est même étendue aux grâces individuelles et la Chancellerie se sert couramment de formules imprimées par lequelles elle envoie au Ministère de l'Intérieur des recours en grâce qui lui paraissent mériter d'être examinées plus utilement au point de vue d'une libération conditionnelle. Je ne puis donc que confirmer, par mes connaissances personnelles, les observations si exactes et les déductions si logiques de notre éminent rapporteur. La libération conditionnelle remplace avantageusement la grâce pure et simple dans la plupart des cas. C'est si vrai que, dès l'origine des grâces subjectives, le Gouvernement de la Restauration avait tenté d'employer la remise conditionnelle de la peine. L'abbé Arnoux avait fondé une maison de refuge pour les jeunes condamnés mineurs de vingt ans; il fallait une mesure gracieuse pour les faire sortir de leur domicile légal, la maison de correction, et une condition résolutoire à cette décision souveraine pour les maintenir dans l'asile de l'instigateur du patronage. Le Garde des Sceaux décida, par une lettre qui se trouve dans tous les Recueils d'instructions du Ministère de la Justice, que, lorsque le condamné est gracié à la condition qu'il subira sa peine dans un établissement religieux, cette grâce est révoquée de plein droit, si sa mauvaise conduite le fait chasser de la maison; mais, contrairement à ce qui se passe avec la libération conditionnelle, il n'avait à subir que le temps d'emprisonnement qui lui restait à faire à la date de son renvoi de l'asile, et non pas à compter du jour de sa sortie de la prison. L'effet résolutoire de la condition était donc atténué, contrairement aux principes du droit et de la logique.

Ces idées de grâces morales étaient d'ailleurs courantes sous l'ancien régime. Sans rappeler les libérations des galères qui entraînaient une surveillance de la haute police avec itinéraire et résidence forcés sous peine de réintégration, de sorte que les rares billets de sortie que j'ai pu voir ont tout l'aspect d'une formule de libération conditionnelle, j'ai lu des dépêches du Ministre de la Marine, de Maurepas notamment, portant des ordres de mise en liberté de forçats à condition qu'ils verseraient la somme qu'ils avaient offerte pour l'achat d'un Turc appelé à les remplacer au banc des rameurs. Des aumônes étaient également imposées dans certains cas; nous nous rapprochons ainsi de la commutation de peine.

Un condamné peut-il la refuser? demande M. Tarde. On répond généralement non ; la peine appartient à la société. Je distinguerais : La réponse sera négative, dans le système de l'échelle pénale de notre législation, et la circulaire de 1830, que citait notre Président dans son rapport, si riche en documents intéressants, n'est que l'application

d'une loi romaine (1) qui accordait le droit d'appel aux parents, aux amis, à l'avocat, à tout le monde sans mandat exprès et même contrairement à la volonté du condamné qui ne devait pas être écouté *perire festinans*.

La réponse sera affirmative, si nous admettons la spécificité des peines, vieille superstition qui a encore quelques partisans, et surtout si nous ne voyons dans la commutation qu'une survivance des grâces conditionnelles. La pratique offre de trop rares applications de cette thèse pour qu'il soit nécessaire de la discuter longuement. Elle n'acquiert d'importance que par la confusion des échelons de la série du droit commun par exemple avec les degrés de la série politique, tel le bannissement changé en prison non pas seulement pour le célèbre surintendant Fouquet, mais pour tous les bannis par l'ordonnance de 1817. Et, si les détenus n'ont pas lieu de réclamer dans la plupart de ces confusions, il n'en est pas de même de ceux qui sont chargés de l'exécution de la peine.

Il a été question, dans cette discussion, des difficultés que rencontrait la Chancellerie, dans son œuvre, des critiques que ne peut éviter le Ministère de l'Intérieur, de l'omnipotence des Colonies; nous avons omis de parler d'autres Administrations où s'élaborent les décisions gracieuses, je veux parler des bureaux de la Justice militaire, pour lesquels il n'y a qu'une échelle pénale unique, où la détention est l'intermédiaire obligé entre les travaux forcés à temps et la réclusion, de sorte que, malgré les applications les plus claires que la loi de 1857 fait du système de la double échelle à propos de l'atténuation, par exemple, tout comme notre Code pénal, les peines de travaux forcés sont toujours commuées en détention et non point en réclusion; ce qui nous vaut un certain nombre de condamnés qui travaillent ou demandent à travailler, lorsqu'ils espèrent pouvoir apporter quelque trouble dans les ateliers et quittent leurs outils avec plus de désinvolture que les pires ouvriers. Pourquoi se gêneraient-ils? Ils n'ont pas de famille à nourrir et sont sûrs d'avoir leurs vivres réglementaires. Ce n'est évidemment pas l'amour de l'ordre qui pourrait les retenir! Ces gens-là sont une cause de démoralisation et d'indiscipline dans l'établissement qui est condamné à les recevoir en grand nombre, par suite des décisions dont je viens d'indiquer l'origine.

Cette observation suffirait pour faire souhaiter, comme le demandent les membres de la Société qui ont pris part à cette discussion, une jurisprudence uniforme en matière gracieuse. Il suffit de s'en-

(1) Sur la *provocatio*, *conf.* XLIX, 1, loi 6, au Digeste.

tendre sur la portée de cette jurisprudence. Ne serait-ce pas plutôt une procédure que nous réclamons? Il n'est pas toujours sûr qu'une Commission consultative, composée d'éléments variables, se forme une jurisprudence constante et s'y conforme toujours. Elle pourra s'en tenir à de rares précédents, qu'elle invoquera pour régler par analogie les cas extraordinaires ou douteux qui viendront à se présenter; mais il est certain qu'elle ne saurait exister sans moyens d'instruction uniformes, c'est-à-dire sans règles de procédure.

Sans doute, sous l'empire de l'ordonnance criminelle de 1670, l'entérinement des lettres de grâce, ou mieux « de rémission », n'était pas une inutile solennité; c'était une véritable décision judiciaire, par laquelle le Parlement appréciait si les lettres royales étaient conformes aux charges, c'est-à-dire si le souverain avait bien connu les circonstances du crime et s'il s'agissait bien d'un crime rémissible que notre législation appelle le crime excusable. C'étaient donc des grâces surtout objectives, tout comme les dispositions du Code pénal, et il était facile de généraliser les applications au point d'établir une jurisprudence. L'amour de l'abstraction et de la procédure que nous ont légué nos ancêtres avait fait tempérer par des règles strictes les élans du cœur d'un Roi, d'un évêque, d'une ville entière, alors que l'allégresse publique semblait suffire à justifier le pardon, et tous ceux qui ont écrit l'histoire des grâces accordées à raison de tel événement, de telle fête, de tel privilège ne nous ont pas laissé ignorer les difficultés qu'il fallait souvent surmonter pour que la clémence trouvât le plus malheureux. N'y avait-il pas des brigues, à cet âge d'or antéparlementaire? Tous ceux qui ont parlé d'achat sont-ils des calomniateurs? Je n'en sais rien; mais je reconnais qu'une procédure connue et inviolable peut offrir cette garantie de tout repos que les fonctionnaires recherchaient autrefois avec une si grande terreur de la responsabilité, avec tant d'amour pour les dossiers réglementaires. Je n'ai pas besoin de dire que, si cet état d'esprit eût persisté, le système des marques nous aurait séduits bien avant que M. le président Babinet ait songé à en demander l'application aux grâces. Dégager les bureaux de la Chancellerie des solliciteurs qui les encombrent, paraît-il, pour les renvoyer à des magistrats de petits ressorts, n'est-ce pas ce qu'il y a de meilleur — de souhaitable par-dessus tout — de la décentralisation, et n'est-ce pas le résultat le plus clair des règles imposées aux propositions qu'elles-mêmes s'imposeraient comme condition *sine qua non* du droit de grâce!!!

Je suis tout porté à croire que l'Administration pénitentiaire aurait d'autant plus volontiers accepté ce moyen de décharger sa responsa-

bilité en matière de libération conditionnelle que la loi semblait lui en faire un devoir et que l'inspection générale la lui avait proposée; si elle ne l'a pas fait, c'est qu'il n'est pas dans ses habitudes de se couvrir derrière des agents subalternes et qu'elle a sans doute craint avec raison que la couverture ne fût par trop légère. Il aurait suffi, en effet, qu'une Société de patronage s'intéressât particulièrement à un détenu et demandât instamment sa libération conditionnelle pour qu'elle fût dans l'impossibilité d'avouer qu'elle ne pouvait l'accorder parce que le directeur de l'établissement pénitentiaire où il se trouvait avait refusé de lui allouer le nombre de bons points nécessaire. C'est peut-être pour ce motif que la Commission de libération conditionnelle est privée du moelleux coussin des règlements et des principes de jurisprudence. C'est pour ce motif qu'elle s'expose aux critiques, parce que, loin de se défendre contre les recommandations, elle les provoquerait plutôt, en faveur des condamnés qui n'ont cessé de manifester leur repentir de la seule façon virile et probante qui soit en leur pouvoir, par leur soumission à la discipline et leur assiduité au travail et qui n'attendent qu'une caution morale pour rentrer dans la vie sociale. Ainsi privée de la lumière des précédents, elle a obtenu une statistique assez heureuse pour attendre sans impatience qu'on lui impose des règles d'instruction plus méticuleuses. Mais, si les rares grâces qui sont encore accordées entraînent tant de maux et surtout tant de critiques, je ne puis que me joindre aux voix plus autorisées que vous venez d'entendre conseiller à la Chancellerie d'instituer une Commission de plus, barrière commode et infranchissable pour l'arbitraire politique. Je n'ai pas qualité pour apprécier le concours que pourrait lui apporter l'inspection générale; je ne puis que remercier M. le conseiller Petit d'avoir si gracieusement songé à lui offrir une place. Il est permis d'espérer qu'elle y introduira le même souci de l'examen subjectif des impétrants en y subordonnant les questions de circonstance des délits et l'appréciation de notre tarif pénal. Par cette manière de procéder, qui est celle de la Commission de libération conditionnelle et qu'il serait peut-être prétentieux d'appeler une jurisprudence, — à défaut de l'individualisation de la peine, que nous n'avons pu encore obtenir, malgré les louables efforts d'un de nos collègues, M. le professeur Saleilles, nous conserverons du moins à la grâce le caractère qui lui est propre et nous éviterons de faire des décisions gracieuses un dernier jugement souverain des crimes et délits.

M. J. Benoist, *avocat à la Cour d'appel, ancien directeur des affaires criminelles.* — La proposition de M. G. Picot est venue de ce que l'on a constaté un certain énervement dans la répression; cet énervement sera d'autant plus grand qu'il y aura plus de responsabilités partagées. C'est pour cela que je trouve le système actuel de beaucoup préférable au système d'une Commission, dans laquelle cet énervement, contre lequel on proteste, ne fera que s'accroître. Je m'associe pleinement aux observations présentées par M. le conseiller Petit.

M. Mazeau, *premier président de la Cour de cassation, ancien Garde des Sceaux*, et M. Ribot, *ancien directeur des affaires criminelles*, déclarent adhérer entièrement aux conclusions de M. Georges Picot.

M. le Président. — J'exprime de nouveau en votre nom les remerciements de la Société à M. Georges Picot, qui a provoqué cette belle discussion, et j'y joins l'expression de notre gratitude à tous les membres qui ont bien voulu y prendre part.

Notre prochaine séance, qui n'aura lieu qu'en novembre, sera consacrée à l'étude d'un rapport de M. Jean Cruppi sur *la réforme du jury et l'introduction en France de l'idée d'échevinage.*

La séance est levée à 6 h. 35 m.