heureuse, surtout en ce qui concerne les receleurs professionnels, gérants de cabarets borgnes, servant de lieux de réunion aux repris de justice, voleurs retirés des affaires, brocanteurs louches, voire marchands d'antiquités et collectionneurs sans scrupules, tous gens particulièrement dangereux.

g) Sous la rubrique *extorsion* (ch. XXXIII), le projet prévoit l'extorsion proprement dite et la détention d'une personne pour la mettre à rançon (art. 362). Notons toutefois que la formule de l'art. 361 du projet chinois paraît plus large que celle de notre art. 400: (remise d'une *chose* appartenant à la victime ou à un tiers, au lieu de remise d'un écrit, etc.). On atteindra ainsi des faits graves que notre loi laisse impunis (GARÇON, C. pén. annoté, art. 400, n° 14):

Le dernier chapitre, *destructions* et *dommages*, prévoit et punit 1° les dégradations et destructions, *a*) de documents (art. 370), *b*) de constructions, mines ou navires appartenant à autrui (art. 371), *c*) d'une chose quelconque (art. 372); 2° le fait d'avoir, en vue de faire subir à une autre personne une perte pécuniaire, déterminé cette personne ou un tiers à disposer de certains biens d'une manière qui lui fasse subir cette perte (art. 373); 3° le fait par un débiteur, en vue de porter atteinte aux droits de ses créanciers, de dissimuler ou détruire ses biens, au moment de la saisie judiciaire.

SÉANCE

DE LA

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DES PRISONS

DU 15 JUIN 1921

Présidence de M. BONNEVAY, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.*

La séance est ouverte à 4 heures.

Invités présents : MM. Durand, Directeur du cabinet du Garde des Sceaux; Fleys, Directeur des Services pénitentiaires au Ministère de la Justice.

Excusés : Mme Avril de Sainte-Croix, MM. le premier président Paul André Etienne Flandin, Frérejouan du Saint, capitaine Frustin, Gunzbourg, Henry, Georges Leredu, Louiche-Desfontaines, Morizot-Thibault, Pagenel, Alexandre Ribot, chanoine Rousset.

M. le Secrétaire général fait part de l'admission de trois membres nouveaux agréés par le Conseil de direction :

MM. Pierre Weill, avocat à la Cour de Paris ;

Maxime Durand, avocat à la Cour de Paris ;

George G. Vreïbiesco, docteur en droit, Craiova (Roumanie).

M. HENRI PRUDHOMME *Président.* — Monsieur le Garde des Sceaux, en acceptant de venir présider cette séance, vous faites à la Société générale des Prisons un honneur dont elle vous est profondément reconnaissante. Nous vous accueillons avec les sentiments de déférence et de respect dus aussi bien à vos hautes fonctions qu'à votre caractère. Nous saluons en votre personne à la fois le distingué successeur des ministres qui ont contribué à la fondation de notre œuvre ou à son développement, les Dufaure, les Bérenger, les Ribot, et l'un des maîtres de ce grand barreau lyonnais qui, par le plus honorable des scrupules, se tient éloigné de la barre depuis le jour où ses concitoyens l'ont appelé à les représenter au Parlement.

Nous vous recevons, Monsieur le Garde des Sceaux, dans une maison bien modeste. L'escalier qui y donne accès est obscur et

difficile; M. Bérenger s'en plaignait un peu et le gravissait toutefois non sans plaisir; la salle de nos réunions est étroite. Et cependant cette maison nous est chère, à raison des souvenirs qu'elle nous rappelle, des savantes discussions que nous y avons entendues et aussi parce que ses dimensions restreintes imposent à nos travaux une cordialité et une courtoise intimité qui en augmentent le charme.

Il y a quelque quarante ans, un criminaliste italien, Luigi Lucchini, qui devait bientôt devenir le principal collaborateur de Zanardelli pour la préparation du Code pénal italien actuellement en vigueur, signalait dans un article très élogieux deux importantes associations scientifiques de France: La Société de législation comparée et la Société générale des Prisons, et il exprimait en même temps le regret que son illustre compatriote Mancini ne fût pas demeuré assez longtemps au pouvoir pour avoir le temps de réaliser son projet de doter son pays d'institutions analogues. Notre confraternité scientifique s'associa cordialement à ces regrets, mais nous ne pûmes nous empêcher de remarquer, que chez nous, nous avons la bonne fortune d'être au-dessus de ces contingences; si nos hommes d'État se succèdent parfois bien rapidement au ministère et s'il leur est arrivé parfois les mêmes mésaventures qu'à Mancini, leur activité demeure souvent aussi bienfaisante et aussi féconde quand, affranchis des responsabilités de la direction d'un département ministériel et dégagés des incommodités de la grandeur, ils l'exercent sous la forme moins solennelle d'initiatives privées. Lorsque le 7 juin 1877, en pleine crise politique, M. Dufaure devint le premier président de notre Société, il n'était plus ministre.

A cette époque, nous nous occupions presque exclusivement des questions pénitentiaires et de patronage. Depuis nous avons élargi notre domaine et nos études s'étendent à toutes les branches du droit criminel et de ses sciences annexes. Nous y avons été incités par les plus éminents de nos parlementaires français qui ont tenu à soumettre à nos discussions les propositions de loi qu'ils avaient l'intention de déposer sur le bureau de la Chambre ou du Sénat. Nous y avons été encouragés aussi parfois par des gouvernements étrangers, et notamment par le gouvernement italien qui, sur les conseils de l'éminent jurisconsulte dont je viens de rappeler le nom, nous a fait l'honneur de demander officiellement l'avis de la Société générale des Prisons avant de soumettre à la sanction royale le projet qui est devenu le C. pén. de 1889.

Ces travaux, la guerre ne les a pas interrompus; elle les a développés, au contraire, en nous ouvrant de nouveaux horizons sur le droit pénal international; ils nous ont peut-être permis de contribuer, dans notre modeste sphère, au développement de l'influence française au-delà de nos frontières. Ils nous ont, en tout cas, concilié à l'étranger de bien précieuses amitiés, que nous sommes heureux de rappeler, lorsque comme aujourd'hui, nous devons adresser nos très vives et très respectueuses félicitations à nos éminents collègues M. Carton de Wiart président du conseil et M. Henri Jaspar ministre des Affaires étrangères de Belgique pour la haute dignité de grand'croix et de grand-officier de la Légion d'honneur que le gouvernement de la République vient de leur conférer. Mais, par contre, quelle tristesse lorsque ces amitiés viennent à être brusquement rompues par une mort imprévue comme celle du grand patriote serbe qui vient de mettre en deuil et son pays et la France ! Ce n'est pas le moment de retracer le rôle de Milenko Vesnitch comme homme d'État, sa persévérance à entretenir entre son pays et la France cette cordialité de relations qui est le caractéristique de sa longue mission, son énergie patriotique et son irréductible confiance, au milieu d'une lutte qui, à un certain moment, ne laissait plus à l'armée serbe un lambeau de terre où planter le drapeau: l'habileté du premier ministre qui accomplit la constitution du jeune royaume des Serbes, Croates et Slovènes, et signa les accords de Rapallo; mais ici nous ne pouvons oublier que nous avons connu et aimé l'historien, le jurisconsulte à qui aucun des secrets du droit international et de la criminologie ne demeuraient inconnus, M. Vesnitch se plaisait à prendre part à nos discussions auxquelles il apportait la plus savante contribution. Nous avons connu et apprécié l'homme de cœur: l'un des derniers numéros de notre Revue contient la belle notice qu'il a consacrée à la vie et aux œuvres de son ami, Adolphe Prins, le grand criminaliste belge, son prédécesseur à la vice-présidence de notre Société. Nous l'acclamions à notre dernière réunion, nous félicitant de pouvoir pendant de longues années encore, profiter de sa science, de son expérience, de son dévouement; il nous avait promis son concours pour organiser en Yugoslovachie un groupement affilié à notre Société, analogue à celui dont la Pologne résuscitée nous annonce aujourd'hui la création, et voilà que nous devons adresser à sa veuve et à son noble pays l'expression de nos regrets et de notre douloureuse sympathie.

A sa mémoire qui demeurera toujours vivante dans notre cœur, qu'il me soit permis de joindre celle d'un de nos collègues décédés quelques jours avant M. Vesnitch, M. le capitaine Caron (1), licencié en droit, diplomé du certificat des sciences pénales de la Faculté de Paris. Quel noble caractère que celui du capitaine Caron : obligé d'interrompre sa carrière à la suite d'une maladie contractée au service, il demande le 5 août 1914 d'être rappelé à l'activité, encore qu'il ne soit pas guéri; il est affecté en qualité de substitut au 1er conseil de Paris; le mal qui devait l'emporter ne cesse de faire des progrès, mais cependant, — m'écrit son chef, M. le lieutenant-colonel Bayle, — « grâce à son sentiment très élevé du devoir, à son énergie surhumaine il a pu remplir ses fonctions d'une façon parfaite sans le moindre fléchissement, jusqu'à la veille de sa mort. Il a ainsi rendu les plus signalés services dans l'instruction d'affaires délicates et surtout dans les fonctions du ministère public où il s'était acquis une autorité incontestée, autant par son talent de parole que par sa conscience professionnelle et la droiture de son caractère ». Qu'ajouter à cet éloge !

Permettez moi d'adresser en terminant nos félicitations pour leurs nominations de chevalier de la Légion d'honneur au titre militaire à deux de nos collègues, M. Pachot, commissaire de police aux délégations judiciaires, et M. Gaudubois, avocat à la Cour d'appel, un de nos secrétaires, déjà décoré de la Médaille militaire, pour sa brillante conduite au feu. (1)

(1) Engagé volontaire le 11 mars 1889, sous-lieutenant d'Infanterie le 1er avril 1897 Capitaine le 22 décembre 1911, Chevalier de la Légion d'honneur le 13 juillet 1918. M. le capitaine Caron, est décédé le 5 mai 1921.

Comme lieutenant, cet officier avait rempli les fonctions de substitut près le conseil de guerre de la 2e Région (Amiens) et notamment les fonctions de commissaire du gouvernement pendant une longue période de vacance d'enploi. A cette occasion il a reçu une lettre de félicitations du général commandant le 2e corps d'Armée.

Il s'était adonné entre temps aux études de droit et avait obtenu le diplôme de licencié et le certificat des sciences pénales de la Faculté de Paris. Réintégré dans les corps de troupe, il avait obtenu une lettre de félicitations du ministre de l'Instruction publique pour sa participation aux œuvres post-scolaires.

A la suite d'une maladie contractée dans le service, il a été mis en non-activité pour infirmités temporaires et est resté dans cette position, pendant plusieurs années, jusqu'à la mobilisation. Il a été rappelé de la non-activité, sur ses instances, le 5 août 1914, et a été affecté en qualité de substitut au 1er conseil de guerre de Paris.

(1) M. Pachot, voir *J. O.* 12 mai 1921.

Gaudubois (Raymond-Louis) sous-lieutenant au 226e régiment d'infanterie officier courageux et énergique, a donné des preuves d'un courage et d'un dévouement remarquables. Médaille militaire. Nombreuses citations. (*J.O* 2 mai 1921).

Monsieur le Garde des Sceaux, le témoignage de votre haute bienveillance que vous nous donnez aujourd'hui est un encouragement à mieux faire et à développer plus activement encore notre action scientifique. Cet encouragement, vous nous l'apportez au moment où il nous est le plus utile, je veux dire au moment où nous nous apprêtons à sanctionner officiellement l'extension que petit à petit nous avons donnée à nos études, c'est vous dire toute l'étendue de notre respectueuse gratitude et combien nous désirons nous en montrer dignes. *(Applaudissements.)*

M. le Garde des Sceaux, *Ministre de la Justice*. — Monsieur le Président, Messieurs, en appelant le Garde des Sceaux à présider à votre Assemblée générale, vous avez tenu sans doute à marquer, comme par un symbole, la collaboration étroite qui, au travers des années, a caractérisé l'œuvre d'études que vous avez entreprise, œuvre qui a été pratiquement réalisée par le Parlement, à la demande du ministère de la Justice qui a su utiliser vos travaux.

Votre Société, M. le Président, je la connais depuis longtemps, et je sais tout ce que doit l'œuvre de la justice aux travaux des hommes éminents, jurisconsultes et philanthropes, qui la composent.

Fondée vers 1877, si je ne me trompe, par mon illustre prédécesseur Dufaure et par ce grand homme de bien, M. le sénateur Bérenger, vous avez immédiatement entrepris une action concertée pour améliorer notre législation, et faire pénétrer dans les idées et dans les faits les modifications, les améliorations que devrait comporter une législation déjà ancienne. C'est ainsi que tout d'abord vous avez su vous attacher à faire rentrer dans la pratique la loi de 1875 sur le régime cellulaire; ce fut votre premier effort qui a abouti, après de très grandes difficultés, à un commencement d'application, grâce à la loi de 1893, dont vous avez provoqué le vote.

Puis vous avez poursuivi cette œuvre en vous attachant à faire entrer dans nos lois, par une campagne magnifique, cette libération conditionnelle et cette réhabilitation qui, de 1885 à 1900, ont marqué un progrès si sensible de notre législation.

Entre temps, vous avez su aussi vous attacher à l'œuvre des patronages, par l'Union des Sociétés de patronage. Enfin, l'effort décisif, et que je ne puis oublier ici, de M. le sénateur

Bérenger, par la loi sur l'aggravation et l'atténuation des peines, qui a été élaborée presque en totalité dans votre Société.

Enfin, vous vous êtes attachés au problème de l'enfance coupable; vous avez provoqué le vote de la loi sur les tribunaux pour enfants, sur la liberté surveillée, législation qui est en progrès constant, que j'ai été heureux de pouvoir faire aboutir dans ses dernières modifications, et qui, aujourd'hui encore, grâce à l'initiative d'un de vos membres au Parlement, M. le Sénateur Flandin, appelle constamment l'attention du Sénat et des Assemblées législatives.

Cela, ce fut votre première œuvre, votre grande œuvre. Vous la poursuivez aujourd'hui en transformant, en quelque sorte, votre société en une société de droit pénal, et si je ne me trompe, votre assemblée générale va ajouter à votre titre de « Société générale des Prisons », celui de « et de Législation criminelle », marquant ainsi la fin et le terme d'une évolution que vous aviez déjà entreprise depuis longtemps par les faits.

Par là, Messieurs, vous rejoignez l'œuvre du ministère de la Justice. En effet, parti, au début, d'un point de vue tout à fait opposé, le ministère de la Justice s'occupait uniquement de droit pénal, et n'avait rien à voir dans les services pénitentiaires. Depuis dix ans, depuis le décret du 13 mars 1911, les services pénitentiaires ont quitté le ministère de l'Intérieur, en droit, et sont rattachés au ministère de la Justice. Ils ne le sont qu'imparfaitement encore actuellement, puisque si le ministre de la Justice nomme le directeur des services pénitentiaires, néanmoins c'est encore le ministre de l'Intérieur, qui nomme les employés des services pénitentiaires, et c'est encore dans les locaux du ministère de l'Intérieur que réside cet organisme administratif.

J'ai l'intention de poursuivre obstinément cette œuvre du rattachement des services pénitentiaires à l'œuvre de la Justice, et j'ai marqué cette intention récemment en appelant à la tête des services pénitentiaires, pour les diriger, un ancien avocat devenu magistrat, M. Fleys, qui était directeur des services de la Justice en Alsace-Lorraine.

Nous avons ensemble, — car je fais et j'entends faire appel à votre collaboration, — nous avons ensemble une grande œuvre à accomplir. D'abord, au point de vue pratique, la loi de 1875, vous le savez aussi bien que moi, n'est qu'insuffisamment appliquée. Nos prisons, à quelques exceptions près, sont dans un état lamentable, quelques-unes constituent une lèpre honteuse, par l'état de délabrement des bâtiments et la promiscuité qui y règne. Il faut que nous réformions et que nous reconstruisions ces prisons.

Mais, pour cela, à la base de cette œuvre de reconstruction, est une réforme d'ordre financier et administratif nécessaire. Si la loi de 1875 n'a pas été appliquée, c'est qu'on a laissé aux départements la charge de la plus grande partie des dépenses de construction et d'aménagement de ces prisons, et c'est, d'autre part, parce qu'on n'a pas su les intéresser à ce qui constitue la vie des prisons.

Le Conseil général n'a aucun contrôle sur le personnel, aucun contrôle, aucune initiative en matière d'organisation. Il doit dans la construction, appliquer purement et simplement les règlements généraux qui ont été établis par le pouvoir central. Or, là où il n'y a pas de responsabilité, là où il n'y a pas de contrôle, il n'y a pas d'intérêt.

C'est ainsi que nous avons vu ce spectacle lamentable, d'une part, de prisons maintenues dans leur état sans que la législation leur ait été appliquée, d'autre part un budget de l'Etat où pas un centime n'est inscrit à l'heure actuelle pour la reconstruction des prisons; et enfin, nous avons constaté que, dans certaines régions, des prisons sont presque entièrement vides, avec un personnel la plupart du temps plus nombreux que les clients.

Nous devons poursuivre la réforme des prisons et la centralisation par la réforme du C. Instr. crim., de façon à diminuer les frais généraux, et la remise entre les mains de l'État de ce qui est fonction de l'État ; les services pénitentiaires, comme la Justice, ne sont pas départementaux, mais nationaux.

A côté de ces réformes dans l'ordre pénitentiaire, il faudrait que nous abordions la réforme de notre C. pén., la codification dans le C. pén. de toutes les lois qui ont été votées sans y être introduites depuis 1810; il faudrait en outre que nous procédions à une révision des peines, et surtout que nous abordions la refonte fondamentale du système des infractions de façon qu'elle tienne compte des transformations qui, dans l'ordre social et économique, ont bouleversé le monde depuis 110 ans.

C'est à cette œuvre, Messieurs, que j'entends me consacrer pour ma part, et c'est à vous que pour une plus grande parencore j'entends faire appel. Je veux faire appel à votre collaboration, à vos travaux, à vos études, à votre expérience, aux idées qui germent si facilement et si particulièrement dans ce milieu d'hommes d'études et d'hommes de bien. Et de cette collaboration, Messieurs, j'espère que nous retirerons le plus grand prix et le plus grand bienfait pour la défense sociale par la justice et par l'humanité. (*Applaudissements.*)

L'ordre du jour appelle le rapport de M. Paul Kahn, avocat à la Cour d'appel de Paris, secrétaire général adjoint de la Société générale des Prisons.

M. Emile Garçon, *professeur à la Faculté de droit de Paris.* — Messieurs, avant que M. Kahn nous expose son rapport, je demande à dire quelques mots. La question qui nous est soumise aujourd'hui est la réforme des lois de procédure criminelle devant les tribunaux de simple police. Je suis l'auteur de la question, puisque j'étais président de la Société lorsque j'ai demandé au conseil d'administration, qui a bien voulu accepter, de la mettre à l'ordre du jour, et je voudrais tout simplement vous indiquer quelles sont les raisons pour lesquelles il m'a semblé que l'attention de la Société devait être appelée sur cette matière très importante.

Il semble que ce soit une matière de peu d'intérêt que celle de la procédure devant les tribunaux de simple police ; elle est pourtant très importante, d'abord parce qu'il s'agit de simplifications, et surtout, parce que nous y trouvons la solution d'une question qui doit nous préoccuper tous.

Lorsqu'il s'est agi d'introduire les lois françaises dans les trois départements reconquis, on a formé une commission, dont j'étais, et nous avons été obligés, devant les revendications des Alsaciens et Lorrains, de ne point introduire toutes les lois françaises. Il y a un point surtout où nous avons trouvé l'Alsace unanime, c'est la procédure dite de *l'ordonnance pénale*, qui simplifie précisément beaucoup la procédure relative aux tribunaux de simple police.

L'opinion des Alsaciens était tellement nette, tellement claire, qu'il n'a pas été possible à la Commission d'hésiter un seul instant, et nous avons conservé en vigueur le code pénal allemand en Alsace et Lorraine. On l'appelle aujourd'hui « droit local », mais en réalité c'est le droit pénal allemand, parce que les Alsaciens et Lorrains insistaient beaucoup pour conserver cette législation dont ils se disaient très satisfaits.

Il n'y a pas d'apparence que les sentiments des Alsaciens changent sur ce point; ils ont dit que leur procédure était meilleure que la nôtre, et je crois bien que c'est vrai. Si nous voulons arriver à l'unité de législation, il faut absolument que nous nous rapprochions de la procédure en usage aujourd'hui en Alsace et en Lorraine, c'est-à-dire que nous obtenions l'unité en nous inspirant des lois qui sont actuellement en vigueur dans les trois départements.

Voilà pourquoi le projet de loi, — car il s'agit d'un projet de loi, — me paraît extrêmement important, et pourquoi vous me permettrez, en ma qualité d'ancien président, d'appeler toute l'attention de la Société sur la discussion qui va suivre.

J'ajoute, si vous me permettez de le faire, que je suis un peu intéressé personnellement dans la discussion; voici pourquoi.

Il y a sept ou huit ans, un sénateur de province était venu me trouver et m'avait dit: « Je voudrais faire une proposition de loi touchant la modification de la procédure devant les tribunaux de simple police, qui me paraît extrêmement compliquée, et qui pourrait être simplifiée. » Ce sénateur était M. Goirand, je ne vois pas pourquoi je ne le nommerais pas. Il me demande si je pouvais lui indiquer quelques idées. J'accédai très volontiers à la demande de M. Goiran, et nous avons formé une petite commission dont faisait partie M. Bonnefoy, greffier du tribunal de simple police de la Seine. Nous avons, à nous deux, fait un projet qui était tout à fait étudié. Je ne puis dire qu'il était excellent, puisque j'en suis l'auteur, mais au moins était-il très étudié, de la part de M. Bonnefoy particulièrement, qui avait fait un projet très complet, traduit dans des tableaux qui en faisaient une procédure extrêmement simple.

La guerre est arrivée. J'avais fait déposer le projet chez le sénateur qui l'avait demandé et je n'en ai plus entendu parler. Il est mort, et je me suis dit: voilà le projet enterré. J'ai donc été tout à fait surpris lorsque j'ai vu ce projet ressusciter, non pas déposé par l'initiative parlementaire, mais au nom du Président de la République; c'est devenu un projet de loi. Je ne crois pas me tromper en disant que c'est le mien, parce qu'un père reconnaît toujours ses enfants. Le texte imprimé, c'est celui que nous avions proposé, mais ce qui m'inquiète

c'est que notre projet était plus complet. Autant que mes souvenirs me permettent d'affirmer, nous avions travaillé plus que çà, et particulièrement, à ce projet était joint le tableau dont je parlais tout à l'heure, dressé par M. Bonnefoy, et qui rendait cette procédure encore plus simple que ne l'est la procédure allemande.

Par exemple, je disais que le juge de simple police pouvait statuer, mais avec pouvoir de renvoyer d'office l'affaire devant le tribunal. Il y avait des précautions dont j'avais entouré le projet, et que je ne retrouve plus.

La parole est à M. le Rapporteur.

M. Paul KAHN, *avocat à la Cour de Paris, secrétaire général adjoint*. — Le rôle du rapporteur de la Société générale des Prisons n'est pas d'épuiser la question, mais de la poser, d'en signaler les points délicats, et de provoquer la discussion d'où peut sortir une solution définitive. C'est dans cet esprit que j'ai étudié la matière qui vous est soumise aujourd'hui, comme je l'ai toujours fait lorsque vous avez bien voulu me charger d'être votre rapporteur.

Il est nécessaire, au début de mes explications, que je vous signale rapidement quelle est la procédure actuelle en matière de contraventions de simple police.

La procédure en matière de contraventions est régie par le titre 1er du livre II C. Instr. crim., art. 137 à 138. Il donne compétence au juge de paix pour juger les faits prévus par les dispositions du livre IV C. pén., et qui peuvent donner lieu à une amende de quinze francs et au-dessous, ou a cinq jours d'emprisonnement et au-dessous. L'art. 154 dispose que les contraventions sont prouvées, soit par des procès-verbaux ou rapports, soit par des témoins à défaut de rapport ou de procès-verbal ou à leur appui.

Nous pouvons cependant dire qu'en fait la poursuite est toujours basée sur un procès-verbal ou sur un rapport. Les parties sont convoquées devant le tribunal de simple police par des citations (art. 145), délivrées par un huissier. Toutefois, l'art. 147 leur permet de comparaître volontairement sur un simple avertissement sans qu'il soit besoin de citation.

Il est à remarquer que si les inculpés ne comparaissent pas sur citation, on ne peut donner défaut contre eux, et il est

nécessaire pour le tribunal de renvoyer à une audience ultérieure pour que la citation par huissier soit régulière.

Les circulaires de la Chancellerie recommandent, depuis fort longtemps, la procédure de l'avertissement, pour éviter des frais. On a malheureusement dû renoncer à cette procédure à Paris et dans les grands centres, sauf en ce qui concerne les administrations publiques et les grandes compagnies, telles que la Compagnie des omnibus. Il importe de remarquer que, malgré les citations délivrées par huissier, 85 p. 100 des décisions sont rendues par défaut. Il s'agit en général de faits de peu d'importance, et on préfère se laisser condamner sans se déranger, d'autant plus que la peine infligée contradictoirement ou par défaut est presque toujours la même.

Si l'on voulait donc employer la procédure de l'avertissement pour essayer d'éviter des frais, il en résulterait en fait une désorganisation des audiences, un surcroît de travail et un très grand retard pour la solution des affaires.

On le voit par ces quelques indications, notre procédure en matière de contraventions est désuète, lente, coûteuse Il est nécessaire de la changer. Il s'agit de trouver une procédure rapide, économique, et qui permette le recouvrement facile et prompt des amendes.

Les étrangers se sont trouvés en présence des mêmes difficultés, et, dans certains pays, il y a longtemps déjà que l'on a cherché les moyens d'y remédier

En Autriche, code de 1873, paragraphe 460, les tribunaux de simple police peuvent prononcer une condamnation par simple ordonnance, quand il s'agit d'une amende, ou d'un emprisonnement de courte durée. Aux Pays-Bas et au Siam, il existe une législation analogue. En Italie, le code de procédure pénale italien en vigueur depuis le 1er janvier 1914 prévoit dans ses articles 298 à 302 la condamnation par décret pénal. Il faut bien remarquer que cette condamnation est un décret et non point une sentence. Le décret pénal n'a pas le caractère d'un véritable jugement, il n'est qu'une ordonnance contre laquelle le condamné peut protester, et qu'il peut faire tomber par simple opposition.

L'Allemagne, — et il est nécessaire d'y insister un peu, parce que nous retrouverons sa législation à propos de l'Alsace et Lorraine, — dans les art. 447 et suivants du code de procédure pénale de 1877, permet au juge de bailliage, lorsque le

ministère public le requiert par écrit, de prononcer sans débats préalables une condamnation par ordonnance pénale. Cette condamnation peut s'élever à 150 marks au maximum, et la privation de la liberté à six semaines. Bien entendu, l'inculpé pourra, dans le délai d'une semaine à partir de sa signification, faire opposition à l'ordonnance rendue contre lui.

La Suisse va encore plus loin. Le code d'instruction pénale génevois et les lois du 1er octobre 1880 et 28 mars 1891, permettent à l'agent verbalisateur d'extraire un talon d'un carnet à souche et de faire payer immédiatement le montant de la contravention.

Il n'apparaît pas qu'un pareil système puisse être appliqué en France. D'abord, cela permet l'arbitraire de l'agent : il dressera ou ne dressera pas la contravention, suivant ses sympathies, et il sera peut-être accessible à certains raisonnements qui l'empêcheront de tirer son carnet de tickets. D'un autre côté, notre C. pén. prévoit les aggravations de peine en cas de récidive, et un pareil système rend l'application de ce principe impossible.

En l'examinant, je pensais à ce qu'on nous apprenait à la Faculté de droit en matière de droit romain, à savoir qu'un riche romain, sachant que l'injure était frappée d'une peine fixe, se promenait dans les rues de Rome suivi d'un esclave qui remettait aux personnes, qui avaient été injuriées par son maître, le montant des dommages-intérêts prévus. Un pareil système est une prime donnée à la richesse : je suis riche, donc je peux violer la loi, et je ferai exprès de la violer ; je sais qu'il m'en coûtera un franc pour passer par un chemin interdit aux cyclistes, deux ou trois francs pour autoriser mes domestiques à secouer leur tapis par les fenêtres à toute heure du jour. Il n'y aura aucune espèce de raison pour se gêner.

Pour ma part, et je crois que vous serez tous de cet avis, je repousse avec énergie un tel système. J'estime qu'il est nécessaire que la condamnation soit prononcée par un juge, et non point par un simple agent.

Mais est-il nécessaire que ce juge statue en audience publique ? On aurait pu penser, pour éviter des frais, à remplacer la citation par une simple lettre recommandée. Ce système séduit théoriquement et au premier abord, mais si l'on y réfléchit, on s'aperçoit qu'il est impraticable. Qu'arrivera-t-il si la lettre recommandée est refusée ? Qu'arrivera-t-il si elle ne touche pas le destinataire absent ou parti sans adresse ? Le juge se trouvera-t-il alors dans l'impossibilité de statuer ?

Il y a là des difficultés sérieuses, et, d'ailleurs, les inculpés qui ne comparaissent pas, lorsqu'ils sont cités par huissier, ne comparaitront certainement pas davantage quand ils seront convoqués par une lettre recommandée.

Il faut donc envisager un autre système, et puisque nous savons que la plupart des contraventions (85 p. 100) sont jugées par défaut, pourquoi ne pas employer un système analogue à celui des systèmes étrangers que nous venons de rappeler, la condamnation par simple ordonnance ?

La question avait déjà été soulevée avant la guerre, et M. le professeur Garçon avait été consulté par M. le sénateur Goirand pour un projet qu'il voulait déposer, sur l'introduction de l'ordonnance pénale en France. Le système était le suivant :

Toutes les fois que les contraventions seraient constatées par un procès-verbal, ce procès-verbal serait envoyé au juge de paix sans formalités. Le juge de paix condamnerait sans convoquer le prévenu, le jugement serait signifié, le droit d'opposition ouvert, et dans ce cas, l'affaire serait jugée dans les termes du droit commun.

Après la guerre, la question a pris un nouvel aspect en raison du système employé en Alsace et Lorraine. Après l'armistice, il a été nécessaire de laisser pendant un certain temps les lois pénales allemandes en vigueur dans nos provinces retrouvées. Les Alsaciens ont vivement insisté pour que la procédure du code allemand en matière de contraventions soit maintenue, et c'est ce qui a été fait jusqu'à présent. On dit en Alsace le plus grand bien de cette procédure qui a l'avantage d'être extrêmement rapide, peu coûteuse et de ne déranger personne. C'est ce qu'indique M. le procureur de la République de Strasbourg, que j'ai consulté pour lui demander son avis. J'extrais de sa lettre les passages suivants :

« Le délai qui s'écoule entre l'entrée au cabinet du ministère « public d'un procès-verbal, — à condition naturellement qu'il « soit régulier et complet, — et la demande de peine, est de « deux à trois jours.

« Le délai entre la demande et l'ordonnance du juge est de « un à deux jours.

« Les cas où le juge n'est pas d'accord avec le ministère « public sur la peine sont si rares qu'il n'est même pas possible « d'en établir un pourcentage. Les oppositions aux ordonnances « pénales ne dépassent pas 5 p. 100 quand il s'agit de simples

« peines d'amende ; par contre, il y a chaque fois opposition, « quand il s'agit d'une peine de prison.

« Les frais à payer par le condamné au cas où il n'y a pas « opposition sont : pour une amende de 1 à 25 fr. ou un emprison- « nement de 1 à 10 jours, 1 fr. 65; pour une amende de 25 fr. « à 37 fr. 50, ou un emprisonnement de 10 à 14 jours, 3 fr. 05 ; « pour une amende de 37 fr. 50 à 75 fr. ou un emprisonnement « de 14 jours à 4 semaines, 5 fr. 90; pour une amende de 75 « à 187 fr. ou un emprisonnement de 4 à 6 semaines, 8 fr. 80.

« Le tribunal de simple police de Strasbourg, auquel ont été « soumises en 1920 plus de 8.000 affaires de simple police, de « chasse, de pêche, etc, est parvenu à se tenir à jour avec une « audience par semaine et 15 affaires en conséquence par audience.

« Rapidité, économie d'argent et économie de temps pour les « magistrats et les justiciables, ce sont là des résultats qui ne « sont pas à dédaigner. »

Dans ces conditions, on s'est demandé s'il ne serait pas possible d'employer un système analogue en France, puisque l'expérience montre quelle est son utilité. M. le Garde des Sceaux Lhopiteau a déposé, dans la séance du 29 mars 1920, un projet de loi sur la procédure devant les tribunaux de simple police. Ce projet est destiné à établir la procédure de la condamnation par ordonnance dans le droit pénal français. Il est à remarquer que ce projet n'est pas destiné à établir une nouvelle loi spéciale en France. Les deux articles envisagés sont destinés à être incorporés dans le C. Instr. crim. à la place des deux art. (139 et 140), relatifs à la compétence des maires en matière de simple police, qui ont été abrogés par la loi du 27 janvier 1873. Les deux articles nouveaux deviendraient, dans ces conditions, les art. 139 et 140. Cela à l'avantage de ne pas faire une loi spéciale à côté du C. Instr. crim. et se combinant avec lui. On a un peu abusé des lois spéciales en matière pénale en France, et vous faisiez justement remarquer tout à l'heure, M. le Garde des Sceaux, les inconvénients qu'il y avait à procéder de cette façon.

Examinons rapidement ce projet. Les procès-verbaux de contraventions sont transmis directement au magistrat du parquet de simple police (C. Instr. crim., art. 15 et 20). Si l'on continuait à procéder ainsi, il en résulterait de graves inconvénients, par suite de l'organisation particulière du ministère public en matière de simple police, dont le personnel

est essentiellement changeant, sauf à Paris. Aussi le projet décide t-il que, désormais, les procès-verbaux seront transmis au procureur de la République, qui saisira le ministère public près le tribunal de simple police. Mais le procureur de la République aura-t-il le droit de choisir entre la citation, l'avertissement et la nouvelle procédure ? Il n'est pas possible de donner ce pouvoir au procureur, ce serait contraire à tous les principes de notre droit pénal, et à toutes les prescriptions inscrites dans le C. Instr. crim.. Ce sera donc le juge de paix auquel le procès-verbal sera envoyé par le parquet, qui appréciera si, en raison de la nature et de la gravité de l'infraction, il y a lieu de citer ou bien d'employer la nouvelle procédure.

Pourra-t-on prononcer de cette façon des peines d'emprisonnement, qui peuvent être longues en raison du cumul des peines en matière de simple police ? Le projet dit : non, la procédure nouvelle ne sera appliquée que lorsque la peine encourue est l'amende. Bien entendu, le juge de paix ne pourrait par simple ordonnance prononcer sur des dommages-intérêts, parce que cette procédure suppose la non-présence des parties.

Pourra-t-il juger ainsi lorsqu'il y aura des civilement responsables ? Le projet déclare que cette procédure sera inapplicable dans ce cas. Vous aurez à vous demander s'il n'y aurait pas lieu d'autoriser dans certains cas les juges de paix à procéder par simple ordonnance, même dans le cas où il y a un civilement responsable.

Certains sont même allés plus loin. Ils voudraient qu'on étendît cette procédure à tous les délits contraventionnnels, à tous les délits dans lesquels la question d'intention ne se pose pas, notamment l'infraction à la police des chemins de fer. Vous apprécierez dans votre discussion, s'il est possible d'aller jusque là, et si, en raison de l'importance de certaines infractions de la compétence des tribunaux correctionnels, il est possible d'admettre que, sans débats, sans publicité, les peines puissent être ainsi prononcées.

Dans tous les cas, le projet ne va que jusqu'à l'amende, et déclare formellement que la procédure ne sera jamais appliquée lorsqu'une peine de prison pourra être prononcée.

Telle est, rapidement esquissée, l'économie de l'art 139 nouveau. Je vous en indique le texte :

« ART. 139. § 1er. — Les rapports et procès-verbaux,

« constatant les contraventions de simple police, sont adressés « au procureur de la République qui les transmet au juge de « paix compétent. Ce magistrat pourra, sur avis conforme du « ministère public, rendre une ordonnance portant condam- « nation à l'amende, dans les limites fixées par la loi et aux « frais.

« § 2. — L'ordonnance du juge indiquera :

« 1° Les nom, prénoms et domicile du contrevenant;

« 2° L'infraction dont elle mentionnera le lieu et la date;

« 3° Le texte de loi et les dispositions réglementaires appliquées;

« 4° Le chiffre de l'amende et des frais avec invitation d'en « verser le montant entre les mains du percepteur;

« 5° Elle spécifiera enfin que le contrevenant, s'il entend ne « pas effectuer ce paiement, peut faire opposition, dans les formes « ci-après spécifiées, dix jours au plus tard après celui de la no- « tification de l'ordonnance, et qu'il peut, en outre, pendant le « même délai, si l'art. 172 du présent code le permet, inter- « jeter appel de la dite ordonnance, conformément aux dispo- « sitions des art. 173 et suivants. »

Il n'y a rien à dire sur les quatre premiers numéros du paragraphe 2. Il est évident que l'ordonnance doit contenir les nom, prénoms et domicile du contrevenant, l'infraction qu'il a commise, le texte de loi appliqué, le chiffre de l'amende prononcée. Cependant, il est nécessaire d'insister sur la façon pratique dont la notification pourrait être faite.

M. Bonnefoy, greffier du tribunal de simple police de la Seine, a imaginé un système qui apparaît comme très pratique. Il y aurait au greffe du tribunal de simple police un registre à souches, chaque ordonnance emploierait trois talons, l'un restant au greffier et servant de preuve, le second étant envoyé à la partie, le troisième étant envoyé au percepteur comme titre de paiement pour recevoir l'argent.

L'ordonnance, d'après le système ainsi imaginé par M. Bonnefoy, pourrait être ainsi conçue :

« Nous, juge de paix; président du tribunal de simple police de la ville de

Vu le procès-verbal dressé le contre X de- « meurant à et Y demeurant à , ce dernier « civilement responsable de , pour avoir le ,dans « le ressort du présent tribunal de simple police, contrevenu à « l'article de l'arrêté municipal ou préfectoral du (in- « diquer le fait); infraction réprimée par (indiquer le texte « qui punit).

« Disons que cette infraction mérite contre X. la pénalité de francs d'amende.

« Disons que, dans le cas où le montant de l'amende et des « frais liquidés à la somme totale de , comme il est dit « ci-après, serait acquitté chez M. le percepteur de la ville de , dans les délais de de la notification de la présente, « il ne sera pas fait d'autres frais, et que, dans le cas contraire, « le prévenu (et le civilement responsable), seront poursuivis « devant le tribunal de simple police de par les soins du « ministère public. »

« Fait à, etc. »

J'insiste particulièrement sur le dernier paragraphe du projet d'ordonnance, qui nous amène à parler des voies de recours. Il est nécessaire, en effet, qu'il y ait une voie de recours contre une semblable ordonnance. D'abord, le prévenu peut contester la contravention ; il peut également soutenir que le fait, bien que matériellement prouvé, ne constitue pas une contravention; il peut invoquer telle excuse qui aura pour effet de lui faire appliquer une amende moindre. Quelle sera la voie de recours?

Deux systèmes sont ici en présence. Le défaut de paiement dans le délai, comme il est prévu dans le projet d'ordonnance, sera-t-il considéré comme rendant nulle cette ordonnance, ou bien devra-t-on considérer que, *faute d'avoir fait opposition dans le délai, l'ordonnance sera définitive?* En d'autres termes, faut-il accorder à l'ordonnance la valeur d'un jugement par défaut?

C'est le second système que choisit le projet de loi, et qui fait l'objet de l'art. 140.

« ART. 140. — L'ordonnance du juge de police est notifiée « au contrevenant par *lettre recommandée* du greffier avec ac- « cusé de réception. L'opposition est formée soit par lettre « recommandée, soit par déclaration au greffier qui en remet « récépissé. Il sera statué sur l'opposition dans les conditions « prescrites par les art. 151 et suivants du présent code.

« A défaut d'opposition ou d'appel, l'ordonnance devient définitive et le greffier délivre un extrait à l'administration des finances. Toutefois, le condamné peut, à réception de l'ordonnance et sur présentation de ce titre, se libérer entre les mains du percepteur; même en ce cas, l'ordonnance pourra servir de base à la récidive prévue en l'art. 433 du C. pén.

« Les ordonnances de condamnation ne pourront être frappées de pourvoi que dans les cas spécifiés aux art. 441 et 442 ci-après. »

On sait que le délai d'opposition, en matière de simple police, est de trois jours. On a pensé que ce délai était un peu court, et qu'il fallait le fixer à dix jours, par analogie avec le délai d'appel. En somme, le projet de loi ne modifie les règles ordinaires de procédure que sur la non présence du contrevenant et sur le quantum du délai. L'opposition se fait très facilement, soit par lettre recommandée, soit par déclaration au greffe. Bien entendu, il est loisible au contrevenant de se libérer entre les mains du percepteur avant même l'expiration du délai.

Une dernière question se posait : fallait-il accorder au condamné la possibilité de se pourvoir en cassation?

Non, dit le projet, le condamné n'a pas fait opposition ou appel dans le cas où cela lui est permis (il s'agit, ne l'oublions pas, d'infractions de peu de gravité), on désire obtenir une répression rapide et économique, le pourvoi en cassation est inutile puisque le condamné n'a pas jugé utile d'user des autres voies de recours qui lui étaient ouvertes.

Cependant, il peut y avoir l'intérêt de la loi, dans les cas prévus par les art. 441 et 442 du C. Intr. crim. Le projet réserve dans ce cas, au procureur général près la cour de cassation, ou au Garde ces Sceaux, la possibilité de se pourvoir dans l'intérêt de la loi.

Telle est l'économie du nouveau projet de loi. Certaines de ses dispositions peuvent prêter à critique, on peut penser qu'il y aurait là un système différent de tous ceux qui sont admis par les principes de notre droit pénal; mais il semble bien que c'est un système pratique, et qui peut rendre les plus grands services.

Au fond, il n'y aura pas de difficulté de fait, puisque la condamnation par ordonnance existe pratiquement. Je vous ai rappelé que 85 °/₀ des contraventions étaient jugées par défaut. Il y a très peu d'oppositions, et, dans ces conditions, il est inutile d'avoir des dépenses, de faire des citations coûteuses, puisque

un franc d'amende revient actuellement à 31 fr. 35.

La procédure nouvelle permettrait de diminuer considérablement ces frais, puisqu'ils ne seraient plus que de 12 fr. 10 pour un franc d'amende, et cela permettrait très rapidement — rappelez-vous les indications données par le procureur de la République de Strasbourg — d'arriver au recouvrement des amendes. Elles seraient certainement bien plus faciles à recouvrer qu'elles ne le sont actuellement, parce que la plupart ne le sont pas, et que les frais restent à la charge du Trésor.

Vous apprécierez s'il est possible d'adopter un pareil système en France. Pour ma part, je crois qu'il a fait ses preuves déjà et qu'il peut rendre les plus grands services. Il permettra à l'État de recouvrer des sommes importantes, ce qui est une de ses principales préoccupations à l'heure actuelle. (*Applaudissements.*)

M. LE GARDE DES SCEAUX. — Messieurs, je serai certainement votre interprète à tous en remerciant M. Paul Kahn de son remarquable exposé, si complet et si plein de clarté.

Obligé de me retirer avant votre discussion, M. le Président je vous demanderai, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, de me faire parvenir au ministère de la Justice, le plus rapidement possible, votre discussion et les résultats de votre délibération.

Comme je vous le disais tout à l'heure, j'en tiendrai le plus grand compte quand j'aurai à défendre devant la commission le projet de M. le professeur Garçon.

La Séance est reprise sous la présidence de M. Prudhomme, Président de la Société.

M. E. GARÇON. — Messieurs, je voudrais prendre la parole sur la question qui nous est soumise par M. Paul Kahn. Il y a intérêt à vous faire comprendre la grosse différence qui existerait entre la législation proposée et la législation actuelle. Lorsque la procédure est faite par défaut, pour rendre le jugement exécutoire, il faut qu'il soit signifié ; or cette signification devient infiniment plus facile dans le projet du gouvernement. Lorsque l'individu reçoit la copie de son ordonnance, il est mis en demeure de se prononcer immédiatement, acquiescer ou faire opposition ; l'opposition, le cas échéant, se fait pour ainsi dire sans frais, cela permet de mettre beaucoup plus vite à exécution les jugements par défaut. Toute la question est de savoir si le seul fait pour

le contrevenant de ne pas payer, après réception de l'ordonnance pénale, suffit pour constituer l'opposition.

M. KAHN. — Je l'ai signalé, il y a deux systèmes possibles : vous ne payez pas, cela veut-il dire opposition, ou cela veut-il dire acceptation ?

M LE COMMANDANT JULLIEN. — Donner au silence du contrevenant la valeur d'une acceptation n'est pas sans danger pour lui, car il peut être absent de son domicile, n'avoir pas reçu la lettre recommandée ; cela se voit.

M. BONNEFOY, *greffier du tribunal de simple police de la Seine*. — Si c'est par lettre recommandée, il n'y a pas de question de réception.

M. LE PRÉSIDENT. — Vous croyez qu'elles arrivent ?

M. BONNEFOY. — On le fait en matière de commission arbitrale des loyers, et cela fonctionne admirablement.

M. CHARPENTIER, *avocat à la Cour d'appel*. — Beaucoup mieux que les contraintes d'huissier.

M. HENNEQUIN. — En principe, elles arrivent.

M. ROUSSILHON, *avocat à la Cour de Paris, conseiller général*. — En matière d'inst. crim., le plus souvent, le reçu des lettres recommandées envoyées aux avocats est signé par la concierge.

M. KAHN — Cela dépend des instructions données; moi, je ne laisserais pas signer.

M. LE COMMANDANT JULLIEN, *secrétaire-général*. — Dans la pratique, les avocats donnent très souvent mandat à la concierge de signer. Mais quand il s'agit d'un particulier, et ce sera le cas général, celui-ci n'a généralement pas donné mandat de signer; s'il est absent, en voyage, que se passera-t-il ? Les délais courront contre lui, alors qu'il ne sera même pas averti ?

M. LE PRÉSIDENT. — Comme président d'une commission arbitrale des loyers, j'ai constaté qu'à Lille les lettres recommandées n'arrivent presque jamais.

M. BONNEFOY. — A Paris, elles arrivent 99 fois sur 100.

M. LE PRÉSIDENT. — Parce qu'à Paris vous avez des concierges, mais en province il n'y en a pas, et quand le facteur ne trouve pas, il ne cherche pas et signe lui-même l'accusé de réception.

M ROUSSILHON. — J'habite un très grand immeuble, où il y a peut-être vingt-cinq locataires. J'ai pu voir remettre chez la concierge les citations avec le timbre sans se préoccuper de savoir si les destinataires étaient dans les lieux ou non, et mettre : « parlant à sa personne ou à une femme de son service. »

M. Clément CARPENTIER. — En correctionnelle, il y a beaucoup de jugements par défaut parce que les citations n'ont pas été délivrées convenablement. Les citations n'offrent donc pas beaucoup plus de garantie que les lettres recommandées.

M. ROUSSILHON. — Mais on voit généralement les juges s'en préoccuper; ainsi cet après-midi même, en correctionnelle, le président de l'audience s'est renseigné et a voulu savoir comment les significations avaient été faites, avant de prononcer des condamnations par défaut.

M. GARÇON. — Je crois que dans notre texte nous n'avons pas dit que le non-paiement rendrait le jugement définitif, mais que le délinquant, qui avait été déclaré coupable provisoirement, recevait une notification, et que s'il ne payait pas dans les dix jours, cela valait opposition.

M. KAHN. — Il est prévu, dans le projet de loi, à l'art. 140 modifié, que si dans les dix jours le condamné n'à pas fait opposition par lettre recommandée ou par déclaration au greffe, le jugement est définitif.

M. BONNEFOY. — La copie de notre avant-projet mentionne que le condamné doit dans les dix jours, après avoir payé à un percepteur quelconque, renvoyer au greffe intéressé la quittance du percepteur. On doit l'avertir que dans le cas où il ne paierait pas, cela équivaudrait à opposition.

M. KAHN. — Voici en effet le texte prévu dans le proje d'ordonnance de M. Bonnefoy :

« Disons que cette infraction mérite contre X. la pénalité « de ..... francs d'amende (ou tant de jours de prison, selon « le cas).

« Disons que dans le cas où le montant de l'amende et des « frais liquidés à la somme totale de ..... comme il est dit « ci-après, serait acquitté chez M. le percepteur de la ville de « dans les délais de ..... de la notification de la présente, il « ne sera pas fait d'autres frais, et que, dans le cas contraire, le « prévenu (et le civilement responsable) seront poursuivis « devant le tribunal de simple police de ..... par les soins « du ministère public. »

M. GARÇON. — Je préfère notre système à celui du projet de loi ; la modification qu'on y a introduite n'est par très heureuse, parce que dans le nôtre, comme je vous l'ai dit, il n'y a pas de dépense. Quand l'individu poursuivi est condamné sans avoir été entendu, il reçoit une notification ; s'il accepte, il va chez le percepteur et paye ; s'il ne paye pas, c'est que ou il ne veut pas payer, ou il n'a pas reçu la notification, et cela vaut opposition. Or l'opposition n'offre aucun danger pour lui.

Je répète, en outre, que le système de l'ordonnance pénale donne à l'État la possibilité de recevoir les amendes plus facilement et plus rapidement.

M. BONNEFOY. — Et plus une amende, peut être recouvrée rapidement, plus elle a chance de l'être.

M. GARÇON. — Enfin, c'est une garantie de ne pouvoir être condamné sans accepter la condamnation, et ensuite, celui qui ne veut pas réclamer contre l'ordonnance se trouvera dans la nécessité de s'exécuter et de payer dans les dix jours. C'était simple. Je recevais une feuille disant : « Vous avez été condamné parce que votre bonne a secoué le tapis par la fenêtre. » Je me dis : Elle a eu tort ; je suis responsable ; je viens de recevoir une feuille me disant que j'ai à payer tant, je vais payer. Si je ne paye pas, on fait de la procédure..

M. CHARPENTIER. — Cela fait une histoire, c'est ennuyeux, on préfère payer.

M. BONNEFOY. — Cela a l'avantage de simplifier la procédure. Actuellement, vous devez commencer par envoyer un avertissement. Si la personne se présente, on prend jugement contradictoire, sinon on doit statuer par défaut.

M. LE PRÉSIDENT. — Vous avez parlé, M. Bonnefoy, de faire avertir le greffier par le condamné quand celui-ci aura payé. Ne peut-on demander au percepteur d'avertir ?

M. BONNEFOY. — Ce serait un travail formidable pour les percepteurs, qui sont déjà surchargés, puisqu'ils ne sont plus seulement percepteurs, mais payeurs encore.

M. LE COMMANDANT JULLIEN. — Mais supposez une négligence de celui, qui a payé, ou même qu'il soit illettré. Le greffier n'a pas reçu l'avis de paiement, il ignore donc que le condamné s'est exécuté. Quel que soit le système adopté, que, par le seul fait du non-paiement, le jugement soit considéré comme définitif, ou qu'il y ait automatiquement opposition, c'est la confusion et on risquera de continuer des poursuites contre une personne qui a déjà payé. Le percepteur devrait aviser le greffier.

M. LE PRÉSIDENT. — Le percepteur peut renvoyer le talon. Ne pourrait-on faire en double le papier avisant le condamné de payer, et remettre ce double au percepteur ? Les gens qui ne savent ni lire ni écrire ne seraient plus embarrassés.

M. BONNEFOY. — Avec M. le sénateur Goirand, nous avions envisagé aussi l'extension de la compétence des tribunaux de simple police aux délits dits contraventionnels.

M. ROUSSILHON. — C'est aller trop loin. Si vous saviez, par exemple, à quel point sévit le braconnage dans certaines régions !

M. BONNEFOY. — Laissez-moi vous expliquer. Actuellement, vous avez une contravention d'excès de vitesse commise par un autobus, elle va en simple police ; si elle est commise par un tramway, elle va en police correctionnelle. On pourrait réserver à la simple police tout ce qui n'est pas fait avec intention.

M. ROUSSILHON. — C'est changer complètement le système pénal français.

M. Bonnefoy. — Songez qu'actuellement le tribunal de simple police peut prononcer jusqu'à 600 jours et plus de prison, par le jeu du cumul des peines. J'en ai eu des exemples,

M. Garçon. — Je connais un exemple de trois mois de prison. Néanmoins il faut que tous les délits restent correctionnels; je ne veux pas que le juge de paix puisse prononcer plus de 5 jours de prison. Mais enfin, nous verrons plus tard. Faisons déjà cette petite réforme, c'est quelque chose, elle nous permet de ramener les trois départements dans la loi française. Si vous soulevez l'autre question, elle ne passera jamais, tandis que si le Garde des Sceaux, présente la première, elle sera adoptée sans difficulté.

Je propose de renvoyer la question à la première section, qui délibérera, fera une proposition, rédigera un projet et le présentera à M. le Garde des Sceaux, qui nous l'a demandé, après tout.

La proposition est adoptée.

La séance est levée à 6 h. 10 minutes.

RAPPORT

DE LA PREMIÈRE SECTION SUR LES PROJETS DE RÉFORME DE LA PROCÉDURE PRÉVUE EN MATIÈRE DE CONTRAVENTION ET DE SIMPLE POLICE

La 1re section de la Société générale des Prisons à laquelle a été renvoyé le projet de loi sur la procédure devant les Tribunaux de simple police, tendant à introduire dans notre droit l'ordonnance pénale, a examiné la question dans les séances des 22 et 29 juin 1921, sous la présidence de M. Emile Garçon, professeur à la Faculté de droit de Paris. (1)

I. — M. Émile Garçon, a exposé les grandes lignes du projet, et, sans se prononcer, a sollicité les membres présents d'émettre leur avis, se réservant de formuler ultérieurement ses idées personnelles.

II.— M. Charpentier, estime que l'exposé, objectif, impartial, complet et limpide de M. Paul Kahn, laisse apparaître les inconvénients du projet qui constitue une grave dérogation aux principes de la procédure pénale dont les garanties sont indispensables).

Notre collègue ne considère pas comme arguments suffisants:

a) Que les justiciables Alsaciens et Lorrains désirent le maintien de cette législation d'origine allemande;

b) Que le système proposé soit accueilli favorablement par l'opinion publique.

L'opinion des contrevenants éventuels ne doit pas, à son avis, être prise en considération ; bien au contraire, la gêne et les ennuis qui résultent d'une citation en simple police sont et doivent rester redoutables, exemplaires et désagréables, notamment pour les contraventions au règlement sur la circulation des automobiles;

2) Le système projeté en transformant une « peine » en une « taxe » et le « contrevenant » en un « contribuable » d'une

(1) Ont pris part aux travaux de la 1re Section :

M. Garçon, professeur de Droit criminel, à la Faculté de droit, Président. M. de Casabianca, Avocat général à la Cour de Paris, M. Alexandre Celier, M. Rousillon avocat, Conseiller général de l'Ardèche. — MM. Kahn, Charpentier, Fourcade, avocats à la Cour de Paris et M. Bonnefoy, Greffier en chef du Tribunal de simple police de Paris. — M. le Commandant Jullien, Secrétaire général. Maurice Toudoire, avocat à la Cour de Paris, secrétaire.

catégorie un peu spéciale, constitue un encouragement immoral à commettre de nombreuses contraventions pour certaines catégories sociales fortunées;

La contravention perd tout caractère répressif;

3) La condamnation par ordonnance porte atteinte aux droits de la partie civile: Celle-ci a, dans le droit actuel, la possibilité de suivre les débats et d'intervenir jusqu'à leur clôture à l'audience même.

La suppression des débats publics et de l'audience la prive nécessairement de ce droit et, en même temps, de la possibilité de réserver son intervention jusqu'au moment où l'audience des témoins et les incidents d'audience lui permettront d'apprécier l'opportunité de son intervention

La partie civile obligée d'intervenir prématurément ne pourra plus être entendue comme témoin avant de se constituer.

4) Le projet supprime le contrôle nécessaire de l'opinion publique sur des sanctions rendues après débats publics et en audience publique.

La non-publicité est contraire aux nécessités de la répression et aussi à tous les principes de notre droit pénal ;

5) Le système préconisé constitue un précédent dangereux que l'on sera tenté d'étendre plus tard aux délits, ou à certains délits relevant soit du tribunal correctionnel, soit du tribunal de simple police, dont il est question d'étendre la compétence.

III. — M. P. DE CASABIANCA, *avocat-général près la Cour d'appel*, fournit des documents très intéressants sur la législation italienne et donne lecture de la traduction des textes dont il a su admirablement respecter l'esprit, tout en les faisant rentrer dans le cadre plus souple et plus vivant de notre langue.

LE DÉCRET PÉNAL (*decreto pénale*), est régi par les articles, 298, 299, 300, 301 et 302 du nouveau Code de procédure pénale d'Italie, en vigueur depuis le 1er janvier 1914, dont voici la traduction :

Art. 298. — Dans les poursuites relatives aux contraventions de sa compétence, le préteur, qui, à la suite de l'examen des pièces et des recherches effectuées, décide d'infliger une amende n'excédant pas cent livres, prononce la condamnation sans aucun débat, par décret, mettant ainsi à la charge du contrevenant les frais du procès, et, dans les cas spécifiés par la loi, il ordonne la confiscation ou la restitution des objets saisis.

Il peut même ordonner la suspension de l'exécution de la condamnation, aux termes des articles 423 et 424, sous l'avertissement prescrit par l'article 425.

Art. 299. — Le décret contient : 1° les nom, prénoms âge et autres indications personnelles destinées à identifier l'inculpé ; 2° les motifs de droit et de fait qui servent de base à la prévention ; 3° la condamnation avec référence aux articles de loi appliqués ; 4° la date et la signature du préteur et du greffier.

Art. 300. — La copie du décret est notifiée à l'inculpé, avec avis que si, dans le délai de cinq jours de la notification, il ne l'attaque pas en se présentant au greffe ou en se faisant représenter par un procureur pour demander un débat, le décret sera exécutoire.

Dans l'acte même par lequel le préteur reçoit la demande de débat, le préteur fixe le jour du débat et constate la communication verbale qui en est donnée au requérant, laquelle vaut citation. Dans le même acte, quand il y a lieu, le défenseur est désigné.

Art. 301. — Quand le débat a été ordonné, si l'inculpé se présente à l'audience, le décret est tenu comme non avenu ; par la sentence, le préteur peut révoquer l'ordre de suspension d'éxécution de la condamnation et même infliger dans les limites fixées par la loi, une peine plus forte.

Si l'inculpé ne se présente pas à l'audience, et ne justifie pas d'un empêchement légitime, le préteur ordonne l'exécution du décret selon la procédure établie pour l'exécution des condamnations, met à la charge du condamné les frais ultérieurs et, au cas où il l'aurait accordée, il révoque la suspension de l'exécution de la condamnation.

Art. 302. — Il n'y a aucune voie de recours contre le décret rendu exécutoire conformément aux deux articles précédents, ou contre l'ordonnance d'exécution visée dans le deuxième paragraphe de l'article ci-dessus. Néanmoins, si le Procureur du Roi constate que, pour un délit ou pour une contravention qui n'est pas de la compétence du préteur, il a été prononcé une condamnation par décret, il peut en tout temps, exercer l'action pénale avec la procédure ordinaire, en donnant immédiatement avis au préteur.

Le juge appelé à se prononcer sur cette action pénale provoque de droit la révocation du décret et des actes d'exécution qui l'ont suivi, en prenant les mesures nécessaires pour régulariser les conséquences de la condamnation intervenue, soit en ce qui concerne la restitution des sommes payées, soit en ce qui touche le calcul de la peine, suivant l'article 40 du Code pénal (déduction de l'amende en cas de détention préventive).

M. DE CASABIANCA ajoute que la limite d'application aux contraventions punissables de cent livres d'amende pourrait à première vue paraître relativement élevée, puisque le juge de simple police en France ne peut prononcer qu'une amende de quinze francs et un emprisonnement de cinq jours au plus ; mais il importe de rappeler que le préteur en Italie a une compétence pénale beaucoup plus étendue, puisqu'il peut condamner, pour les contraventions prévues par le C. pén. ou par les lois spéciales, à des peines privatives de liberté juspu'à deux ans et une amende pouvant s'élever à deux mille livres.

Il ressort des dernières statistiques pénales italiennes (1915-1916) (Rivista Pénale, avril 1921) que les condamnations par décret dépassent 60 °/₀ du nombre total des contravenants.

IV. — Le SECRÉTAIRE GÉNÉRAL donne lecture d'une lettre de M. HENRI PRUDHOMME, Président de la Société, qui n'a pas pu asssiter à la séance,et dont le résumé est le suivant :

M. PRUDHOMME, admet en principe la réforme projetée puisqu'elle ne prive pas le justiciable du droit de demander que le débat soit contradictoire Il signale cependant les inconvénients de la notification par lettre recommandée, hors Paris, c'est-à-dire dans toutes les villes et les campagnes, où il n'y a pas dans chaque maison un concierge prêt à recevoir à tout moment les lettres adressées aux locataires. Les facteurs passent à des heures régulières, ce sont justement celles où la plupart des habitants sont à leur travail, aux champs, à l'usine, où la femme fait ses courses. Il laisse une note invitant le destinataire à se rendre au bureau de poste pour y chercher la lettre recommandée et celui-ci se voit imposer un déplacement plus onéreux que ne serait souvent le coût d'une citation par l'huissier.

Sans doute les parquets, font souvent citer les inculpés et les témoins par simple avertissement; mais cet avertissement est remis par la police qui choisit l'heure où elle sait devoir rencontrer le destinataire.

M. PRUDHOMME signale ensuite qu'en qualité de président de la 1re commission arbitrale de loyers, il a pu constater que l'usage de la lettre recommandée comme mode de notification etait souvent défectueux. Il montre en outre le service postal qui, dans une ville comme Lille, se trouvera avoir certains jours à distribuer 5 ou 6.000 lettres recommandées par distribution. Il lui semble qu'il serait possible d'organiser un mode économique de notification par huissier de l'ordonnance pénale, et il soumet à la section

un modèle composé de talon, souche contenant notification à renvoyer au greffe et partie détachable à remettre au percepteur contenant certificat de payement et qui sera renvoyée au greffier de simple police par le percepteur ; il y serait indiqué que le payement de l'amende pourra être fait dans toute perception et toutes indications seraient données pour faciliter le payement par chèque postal.

V. — Le SECRÉTAIRE-GÉNÉRAL donne lecture d'une lettre de M. CARRIVE, substitut à Reims.

Présent à la dernière assemblée de la Société générale des Prisons, M. CARRIVE s'étonne de ne pas avoir rencontré un empressement plus marqué en faveur du système suisse, qui, à son avis, présente des avantages certains de simplicité et d'efficacité très précieux. Il estime que le système suisse serait sûr de rencontrer l'approbation de tous ceux des magistrats qui vivent dans la pratique des parquets. M. CARRIVE se refuse à voir un inconvénient sérieux dans le fait que l'agent verbalisateur fixerait lui-même l'amende dans les limites si étroites prévues par la loi.

Répondant à l'objection qui pourrait être présentée, concernant la difficulté de constater la récidive, il indique qu'un état sommaire des contraventions pourrait être chaque semaine transmis au parquet de simple police, qui vérifierait la récidive et, s'il y a lieu, exercerait des poursuites complémentaires.

Poursuivant l'examen du projet de loi, M. E. GARÇON, président, fait remarquer que le législateur a toujours permis les voies de recours jusqu'à l'exécution du jugement.

Il exprime son appréhension de voir rendre définitifs des jugements dont on ne sera jamais sûr que l'intéressé aura eu connaissance.

Il n'y a qu'un moyen pour que la condamnation soit réputée connue, c'est son exécution.

Le seul fait que le contrevenant n'a pas exécuté mettra en mouvement la procédure ordinaire. Le meilleur mode de paiement pourrait être le système dn mandat-contribution.

La contravention pouvant entraîner soit une amende, soit de l'emprisonnement, le juge, s'il n'estime pas l'emprisonnement nécessaire, peut agir par ordonnance pénale.

M. DE CASABIANCA, à ce sujet, est partisan du double contrôle du procureur de la République et du ministère public près le tribunal de simple police.

M. LE PRÉSIDENT pose la question de savoir si l'ordonnance pénale s'appliquera lorsque surgira une complication; de même l'admettra-t'on pour les restitutions ?

La section admet que la confiscation peut être prononcée par ordonnance pénale, mais, en ce qui concerne les restitutions, la réponse négative rallie tous les suffrages. Quant à ce qui concerne la partie civile, M. DE CASABIANCA voit une assimilation possible avec la procédure correctionnelle des flagrants délits et l'on estime qu'il serait regrettable de voir échouer le projet des ordonnances pénales pour respecter les droits d'une partie civile qui n'est, en somme, pas privée de leur exercice.

M. DE CASABIANCA est d'avis d'écarter l'ordonnance pénale lorsqu'il y aura un civilement responsable, et, résumant sa pensée, est d'avis de *n'admettre l'ordonnance pénale que lorsqu'il n'y aura pas de contradiction possible.*

Tout le monde se rallie à la clarté et à la netteté de cette formule.

L'ensemble des objections et des observations présentées ont abouti à la rédaction du projet de loi dont la teneur suit, modifiant et complétant le projet du Gouvernement :

Projet de Loi.

ART. 1er. — *Les art. 139 et 140 du C. d'Instr. crim. abrogés par la loi du 27 janvier 1873 sont remplacés par les dispositions suivantes :*

ART. 139 § 1er. — « *Les rapports et procès-verbaux constatant « les contraventions de simple police sont adressés au procureur « de la République qui les transmet au ministère public près le « tribunal de simple police compétent. Le juge de simple police, « pourra, sur l'avis conforme du ministère public, rendre une « ordonnance portant condamnation à l'amende dans les limites « fixées par la loi et aux frais. En outre, le juge, par la même « ordonnance, prononcera la confiscation des objets, lorsqu'il y « aura eu saisie préalable.*

§ 2. — *L'ordonnance du juge indiquera :*

« *1° Les nom, prénoms et domicile du contrevenant;*

« *2° L'infraction, dont elle mentionnera le lieu et la date;*

« *3° Le texte de loi et les dispositions réglementaires appli-« quées;*

« *4° Le chiffre de l'amende et des frais, avec invitation à en ver-« ser le montant entre les mains du percepteur;*

« *5° Elle spécifiera enfin que si le contrevenant n'effectue « pas le paiement dans le délai fixé à l'article suivant, ladite « ordonnance sera réputée non avenue et que la procédure ordi-« naire sera suivie contre lui.*

« *Ladite procédure ne sera pas applicable lorsqu'il y aura « eu constitution de partie civile ou lorsqu'il y a lieu à resti-« tution requise par le ministère public, ni lorsqu'il y a une « personne civilement responsable.* »

« ART. 140. — *L'ordonnance du juge de simple police est notifiée « dans les cinq jours au contrevenant par lettre recommandée envoyée par les soins du greffier. Si, dans les quinze « jours de l'envoi de la dite lettre recommandée, le contrevenant « a exécuté l'ordonnance, celle-ci devient définitive, sert de base « à la récidive, conformément aux art. 474, 478, 482 et 483 du « C. pén., et n'est susceptible d'aucune voie de recours, sauf de « pourvoi en cassation dans le cas des art. 441 et 442 du « C. d'Inst. Crim.*

« *A défaut d'exécution par le contrevenant dans ledit délai, « il sera cité devant le tribunal de simple police, sous les formes « prévues par les art. ci-après; les frais de l'ordonnance pénale « seront mis à la charge du condamné, sauf dispense expressément accordée par le jugement.* »

« ART. 2 — *Un règlement d'administration publique fixera « les conditions d'application de la présente loi.* »

Le modèle de l'ordonnance pourrait être celui donné ci-après :

(*Partie restant à la souche*)

N°

Nous, Juge de Paix, Président du Tribunal de simple police de

Vu le procès-verbal dressé le contre M

(nom, prénoms, lieu et date de naissance, âge, profession, domicile), pour avoir, le dans le ressort du présent tribunal, à le contrevenu à l'art. de l'arrêté municipal (ou préfectoral) et à l'article du Code pénal.

Disons que cette infraction mérite contre la pénalité suivante:

Disons que, dans le cas où le montant total de l'amende et des frais s'élevant à , suivant décompte au dos du présent, aura été acquitté entre les mains d'un percepteur et la quittance du percepteur retournée au greffier du tribunal de simple police de la ville de , dans un délai de quinze jours de l'envoi de la présente lettre, il ne sera pas fait d'autres frais, et que, dans le cas contraire, le prévenu sera poursuivi devant le tribunal de par les soins du ministère public.

Fait à X
en Chambre du Conseil le

LE JUGE DE PAIX, *Président*.

N°

Pièce à garder par le contrevenant.
(mêmes énonciations queci-contre.)

LE JUGE DE PAIX, *Président*

Signé :

Pour extrait conforme:

Le Greffier,

Je soussigné, percepteur de la ville de certifie avoir reçu la somme de

pour les motifs sus-énoncés au dos du présent.

le

Signature.

TRIBUNAL DE SIMPLE POLICE

N°

Quittance du percepteur

Reçu par nous, percepteur de la somme de
montant des condamnations prononcées par ordonnance de M. le Président du Tribunal de simple police de le sous le numéro
et se décomposant comme suit:
amende
décimes
frais liquidés

TOTAL

X le

Cette présente feuille doit être retournée par l'intéressé au greffier du Tribunal de simple police, suivant les indications au verso.

SOMME A PAYER

1° Amende
2° Décimes
3° Frais liquidés
Timbre du procès-verbal
Enregistrement dudit
Timbre de l'ordonnance
Enregistrement de ladite
Coût de la lettre recommandée
Emolument de l'officier ministériel
Extrait

TOTAL

Timbre de quittance

TOTAL GÉNÉRAL

Emplacement pour coller le récépissé de la poste.

A RECOMMANDER

MONSIEUR LE GREFFIER DU TRIBUNAL DE SIMPLE POLICE

à

Même indication que sur la tranche à droite

En définitive, la 1re section de la Société des Prisons repousse le système suisse, en estimant que son application risquerait de donner lieu à des contestations qui ne manqueraient pas de se produire et de s'envenimer entre les agents verbalisateurs et les contrevenants. C'est une question de caractère et de tempérament qui rentre en ligne de compte. Si les peuples sont régis par les lois qu'ils méritent, la législation reste le reflet du génie national. La section se rallie au projet du Gouvernement avec quelques modifications dans la rédaction des articles et dans certains détails d'application.

Le système préconisé tend à une très grande simplification de la procédure. M. E. Garçon résume la définition en trois mots:

Rapidité. — Économie. — Simplification.

Les droits de la défense restent sauvegardés et, pour le contribuable, les frais sont considérablement diminués. Avec le système proposé, il n'y a de connu que ce qui est exécuté.

Le système est basé sur l'exécution et non sur la notification, c'est en cela qu'il se sépare du projet du Gouvernement, réservant ensuite à un règlement d'administration publique le soin de fixer les détails d'application.

Paris, le 29 juin 1921.

Le Secrétaire de la Section,

Maurice TOUDOIRE,
Avocat à la Cour.

SÉANCE

DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EXTRAORDINAIRE

DE LA

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DES PRISONS

DU 15 JUIN 1921

L'ordre du jour appelle la discussion sur les modifications à apporter à l'art. 1er des statuts, relatif au titre et à l'objet de la Société. (1)

La séance est ouverte à 6 heures, sous la présidence de M. Henri Prudhomme, Président.

Les membres présents sont au nombre de 31.

M. Emile GARÇON, *professeur de droit pénal à la Faculté de droit de Paris*. — Je reprends la proposition que j'avais faite antérieurement. Nous sommes la Société générale des Prisons, il ne peut pas être question pour nous d'abandonner un patrimoine moral de 42 ans d'activité de la Société, et certainement nous ne pouvons abandonner

(1) EXPOSÉ DES MOTIFS:

La Société générale des Prisons à pris naissance en 1877. Tout démontrait alors l'insuffisance de notre régime pénitentiaire, tant au point de vue répressif que moralisateur. L'opinion publique ne portait pas encore ses préoccupations de ce côté, et cependant, une élite de la génération précédente, avait entrevu déjà la nécessité d'une réforme et l'avait préparée. Cette réforme, M. Lefebure, le premier organisateur du groupement, embryon de notre future société, l'avait résumée dans les termes suivants: «Amélioration du régime moral des Prisons, combinée avec le patronage des libérés, amendement des condamnés, sinon des plus pervertis, au moins de ceux qu'une première faute avait égarés». Ce premier et grand effort avait abouti à l'éclosion de la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales, qui tentait d'assurer la préservation morale des prisonniers par le système de l'emprisonnement individuel et qui organisait au ministère de l'Intérieur un Conseil supérieur des Prisons.

Mais il fallait suivre les effets de la réforme et surtout saisir l'opinion publique et l'y intéresser. Seule «la puissance de l'association était capable de l'éclairer, de la toucher, de la persuader ». Ce fut le but que se proposa d'atteindre le groupement, important dès son origine, qui s'est constitué deux ans plus tard, et est devenu très vite, non pas une œuvre de protection ou d'assistance effective donnée aux prisonniers, mais un «vaste centre d'études, d'action et d'information».

Le titre adopté en 1877, «Société générale des Prisons», ne répondait peut-être pas exactement alors aux travaux de cette association; mais nos fondateurs s'étaient inspirés de l'ancienne «Société royale des Prisons» fondée en France, sous