ACTES
DU
CONGRÈS PÉNITENTIAIRE INTERNATIONAL
DE
LONDRES
A OÙT 1925

RAPPORTS
SUR
LES QUESTIONS DU PROGRAMME
DE LA
PREMIÈRE SECTION: LÉGISLATION

VOLUME II

GRONINGEN
BUREAU DE LA COMMISSION PÉNITENTIAIRE INTERNATIONALE
1925
En commission chez ST. EMPFLI & CIE., à Berne.

TABLE DES MATIÈRES DU II^e VOLUME

IMPRIMÉ PAR STÆMPFLI & CIE., BERNE (SUISSE)

Rapports sur la première question		Page
présentés par		
MM.	Lord ALNESS, «Lord Justices Clerk» pour l'Ecosse, Edimbourg	1
	A. BERLET, Procureur de la République, à Vouziers (France) avec le concours de M. J.-B. HANUS, Juge d'instruction au Tribunal de Vouziers	5
	le D ^r A.-A. CNOPIUS, Avocat général près la Cour d'appel, Arnhem (Pays-Bas)	9
	LEONHARD DUNNING, B. A., «Inspector of Constabulary» pour l'Angleterre et le pays de Galles, Londres	19
	RENÉ GARRAUD, Membre correspondant de l'Institut (Académie des Sciences morales et politiques), Professeur honoraire à l'Université de Lyon	41
	EDOUARD MASSARI, Professeur de droit pénal et de procédure pénale à l'Université de Naples	47
	le D ^r RODOLPHE MATOUS, Avocat à Mor. Ostrava (Tchéco- slovaquie)	59
	AUGUSTE MIRICKA, Professeur de droit à l'Université tchèque, à Prague	71
	S. MOTOJI, Docteur en droit, Directeur de l'administration pénitentiaire au Ministère de la Justice de l'Empire du Japon, Tokio	81
	GASTON SCHUIND, Substitut du Procureur du Roi à Charleroi	91
	le D ^r LOUIS ZEHERY, Professeur agrégé à l'Université, Secré- taire au ministère de la justice, Budapest	105
Rapports sur la deuxième question		
présentés par		
MM.	le D ^r PAUL ANGYAL, Conseiller aulique, Professeur à l'Uni- versité de Budapest	115
	LORD ASHMORE, Conseiller à la Haute Cour de l'Ecosse, Edimbourg	121
M ^{lle}	S. MARGERY FRY, J. P., Secrétaire de la «Howard League for Penal Reform», Londres	135

	Page
MM. E. J. HAYWARD, «Clerk to the Justices», Cardiff	153
JOSEPH MAGNOL, Professeur de droit criminel à la Faculté de droit de Toulouse.	165
N. MULLER, Docteur en droit, Juge au Tribunal d'Alkmaar (Pays-Bas), Secrétaire général de la Société néerlandaise pour l'amélioration morale des prisonniers	183
HENRI ROLLET, Juge au Tribunal pour enfants de la Seine, Paris	195
R. DE RYCKERE, Avocat général à la Cour d'appel de Gand, Membre du Conseil supérieur des prisons, Membre du Conseil de direction de la Société générale des prisons de France	203
ALESSANDRO STOPPATO, Professeur de droit et de procédure pénale à l'Université Royale de Bologne (Italie)	213
M ^{lle} JARMILA VESELÁ, Docteur en droit, Prague.	219

Rapports sur la troisième question

présentés par

MM. LUIS-JIMÉNEZ DE ASUA, Professeur ordinaire de droit pénal à l'Université de Madrid, Professeur de procédure criminelle et identification judiciaire à l'École de Criminologie, Professeur de droit pénal comparé dans la Section des Hautes Etudes de l'Académie de Jurisprudence et Législation, Madrid	231
EUGÈNE DE BALOGH, ancien Ministre de la justice, ancien Professeur de droit pénal à l'Université de Budapest, Secrétaire perpétuel de l'Académie Hongroise des Sciences	247
E. R. CASS, Secrétaire général de la Société des Prisons des Etats-Unis de l'Amérique, New-York	251
UGO CONTI, Professeur ordinaire de Droit et Procédure pénale à l'Université de Sienne (Italie), à Rome	257
MARCEL COULON, Procureur de la République, Beauvais (France)	271
ERNEST HAFTER, Professeur de droit pénal à l'Université de Zurich	275
ROBERT HOLMES, «Probation Officer», Sheffield	285
LOUIS HUGUENEY, Professeur de législation et procédure criminelles à la Faculté de droit de l'Université de Paris	297
LEWIS E. LAWES, Directeur de la Prison «Sing-Sing», New York.	305
le D ^r ALBERT MILOTA, Professeur à l'Université de Bratislava (Tchécoslovaquie)	311

	Page
MM. Lord SANDS, L. L. D., Conseiller à la Cour Suprême de l'Ecosse, Edimbourg	319
NILS STJERNBERG, Professeur de droit pénal à l'Université de Stockholm, Membre de la Direction de l'Université	329

Rapports sur la quatrième question

présentés par

MM. SANFORD BATES, Commissaire des affaires pénitentiaires, Boston (Mass.)	337
AMOS W. BUTLER, ancien Secrétaire de l'Assistance publique de l'Etat d'Indiana, à Indianapolis	357
W. CLARKE HALL, Magistrat Métropolitain, Londres	375
ANDRÉ HENRY, Professeur de droit criminel à l'Université de Nancy (France).	379
ANDRÉ RENOUX, Docteur en droit, Juge au Tribunal de Rochefort-sur-Mer, Membre de la Société Générale des Prisons et de l'Institut International d'Anthropologie, de Paris	389
SIMON SASSERATH, Avocat à la Cour d'appel de Bruxelles; Professeur à l'Institut des Hautes Etudes de Belgique; Directeur de la Revue de droit pénal et de criminologie, Secrétaire général de l'Union belge de droit pénal, Bruxelles	405
le D ^r J. SIMON VAN DER AA, Professeur de droit pénal à l'Université, Juge suppléant au tribunal, Groningue (Pays-Bas)	417
le D ^r BÉLA SZENT-ISTVÁNY, Secrétaire au Ministère des Affaires Etrangères à Budapest	425

PREMIÈRE SECTION

PREMIÈRE QUESTION

Convient-il de laisser à l'autorité, chargée des poursuites, la faculté de statuer sur leur opportunité ?

Dans l'affirmative, cette faculté doit-elle être restreinte dans certaines limites et soumise à un contrôle ?

Convient-il dans ce même ordre d'idées d'attribuer au juge la faculté de ne pas prononcer de condamnation, bien que le fait soit matériellement établi ?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

Lord ALNESS,

«Lord Justices Clerk» pour l'Ecosse, Edimbourg.

Je me propose de traiter la première et la seconde question ensemble. Ma réponse sera claire si j'explique le système écossais des poursuites des crimes et si je constate que j'approuve les principes sur lesquels il est basé.

En Ecosse, les poursuites des crimes ont en général un caractère public. Le chef officiel du système de l'administration criminelle est le «Lord Advocate» qui est un des grands officiers de l'Etat et un des ministres du Roi. C'est lui qui prend en dernier ressort toute décision relative aux poursuites des crimes en Ecosse,

mais dans la pratique ses pouvoirs sont délégués. Le «Solicitor General» qui occupe la seconde place dans la hiérarchie de l'administration criminelle écossaise en entreprend beaucoup. D'ailleurs, il y a quatre fonctionnaires nommés «Advocate Deputes», qui sont nommés par le «Lord Advocate» et qui exercent un grand nombre de ses fonctions dans l'administration de la loi criminelle. Chaque «Advocate Depute» est chargé de l'administration d'une circonscription de l'Ecosse et le total de leurs juridictions comprend le pays entier. Enfin, dans chaque comté de l'Ecosse, il y a un fonctionnaire public nommé le «Procurator Fiscal», auquel est confié la poursuite des crimes dans sa région spéciale.

Supposons maintenant qu'un crime a été commis dans le comté de Caithness. C'est le devoir du «Procurator Fiscal» du comté, qui est généralement domicilié dans le chef-lieu du comté, de faire les enquêtes nécessaires par l'intermédiaire de la police locale et d'obtenir des déclarations des témoins dont il paraît que le témoignage établirait probablement le crime. Cela fait, le «Procurator Fiscal» rédige un rapport sur le cas et le transmet avec les déclarations des témoins au département du «Lord Advocate» à Edimbourg. C'est dans ce département que l'attention de l'«Advocate Depute», dans la juridiction duquel le comté de Caithness est situé, est portée sur le crime. Ayant pris connaissance des actes à lui envoyés par le «Procurator Fiscal», l'«Advocate Depute» dans l'exercice de sa discrétion décide: 1^o Si les dépositions justifient une poursuite, et 2^o auprès de quel tribunal la poursuite sera entamée. Dans les cas où l'«Advocate Depute» a quelque doute, il soumet les actes au «Solicitor General» ou au «Lord Advocate», dont le jugement est décisif en dernier ressort. Il y a lieu d'ajouter qu'en beaucoup de cas, le «Procurator Fiscal» exerce sa propre discrétion sans se référer au département du «Lord Advocate».

Il paraîtra donc qu'en Ecosse il y a une discrétion à l'égard de la question si l'on doit ou non entamer une poursuite dans les cas criminels et qu'en tout cas de difficulté cette discrétion se trouve assujettie à la contrainte et au contrôle des hauts fonctionnaires légaux («Law Officers») de l'Etat.

S'il m'est permis de faire une allusion à moi-même, j'ajouterai qu'ayant eu l'honneur de remplir les fonctions du «Lord Advocate»

pendant trois années, je suis à même de parler en vertu de mon expérience personnelle du fonctionnement du système que je viens de décrire. Ce système a existé en Ecosse depuis beaucoup d'années, et vu le succès qu'il a eu, il n'y a qu'une seule réponse possible aux deux premières questions du questionnaire. Cette réponse est «oui».

Je voudrais ajouter d'ailleurs que dans les tribunaux d'instance inférieure de l'Ecosse, c'est-à-dire ceux de juridiction sommaire, le procureur («Public Prosecutor») — et il y en a toujours un — exerce une discrétion analogue quant à la question d'entamer une poursuite ou de s'en abstenir. Si, néanmoins, il a une difficulté dans le cas, il a le droit de consulter et il consulte le département du «Lord Advocate» et il agit selon le conseil ou plutôt les instructions qu'il reçoit de sa part.

La troisième question demande encore une réponse. Le tribunal ne devrait-il pas aussi avoir de la discrétion en ce qui concerne la condamnation, quand même les faits sont établis?

Je n'hésite pas à répondre à cette question dans un sens affirmatif. Les tribunaux écossais jouissent de la discrétion dont il est question, le prévenu étant soumis à la probation. Cette discrétion leur est accordée par la loi 7 Edward VII, C. 17, sections 1 et 2. Je comprends qu'un usage bienfaisant est souvent fait de cette discrétion. Les actions du tribunal en vertu des pouvoirs à lui conférés par les sections de la loi susmentionnée ne sont pas considérées comme l'équivalent d'une condamnation. L'importance de ceci saute aux yeux, non seulement du point de vue de la renommée du coupable, mais aussi bien si l'on considère la coutume de prendre note des condamnations antérieures dans le cas d'une nouvelle accusation criminelle et de les considérer comme une aggravation du délit et comme justifiant par suite l'infliction d'une peine plus sévère.

PREMIÈRE SECTION

PREMIÈRE QUESTION

Convient-il de laisser à l'autorité, chargée des poursuites, la faculté de statuer sur leur opportunité?

Dans l'affirmative, cette faculté doit-elle être restreinte dans certaines limites et soumise à un contrôle?

Convient-il dans ce même ordre d'idées d'attribuer au juge la faculté de ne pas prononcer de condamnation, bien que le fait soit matériellement établi?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. A. BERLET,

Procureur de la République, à Vouziers (France)

AVEC LE CONCOURS DE

M. J.-B. HANUS,

Juge d'instruction au Tribunal de Vouziers.

Dans la plupart des législations, le ministère public est institué, et par son institution même a le monopole de l'action publique. Cependant la législation anglaise, fidèle à la tradition romaine, laisse le droit de poursuite directe au plaignant et au dénonciateur.

Aucun représentant de l'Etat, même l'Attorney General, n'est tenu d'exercer l'action publique, facultative pour ce haut magistrat, même dans les cas réservés à sa compétence. Ce système, traditionnaliste et en apparence très rationnel, a de tels inconvénients que des lois anglaises des 3 juillet 1879 et 14 août 1884 l'ont profondément modifié et qu'en Ecosse et en Irlande il a été, depuis longtemps, abandonné.

L'utilité du ministère public étant démontrée, il reste à savoir s'il doit être le seul appréciateur de l'utilité des poursuites. Dans la très grande majorité des pays, cette question est résolue par l'affirmative et les pouvoirs du ministère public ne sont limités en fait que par le contrôle parlementaire et par l'ingérence effective, sinon efficace, de la presse. Seul, le code de procédure pénale de l'empire allemand (art. 116) attribue à la juridiction d'accusation le droit de décider s'il y a lieu de traduire l'inculpé devant la juridiction de jugement. C'est là une restauration du système inquisitoire du droit romain, déjà établi en France par le décret législatif des 16/29 septembre 1791 instituant le jury d'accusation, à l'exemple de l'institution semblable qui fonctionnait en Grande-Bretagne.

Ce système a le double inconvénient de retarder les poursuites et, en les rendant publiques dès la dénonciation ou la plainte, d'entraver singulièrement les recherches du ministère public. Il ne se comprend vraiment, à notre avis, que dans les législations, comme l'ancienne législation romaine et comme la législation anglaise actuelle, où le droit d'accusation appartient à tous les citoyens et s'exerce directement devant le juge. L'intermédiaire du ministère public ne ralentit l'exercice de l'action pénale que proportionnellement à la durée de l'information préalable. Si à cette durée s'ajoute la procédure de la mise en accusation, la répression du délit est vraiment bien tardive. Nous en avons la preuve en France et dans les pays dont la procédure pénale s'est inspirée du Code français d'instruction criminelle: le crime (*stricto sensu*) n'étant déféré à la cour d'assises que par un arrêt de renvoi de la chambre des mises en accusation, la comparution de l'accusé devant la juridiction criminelle de jugement en est sensiblement retardée et la détention de cet accusé prolongée. En présence de ce double et regrettable effet de la procédure spéciale d'une mise en accusation, il ne nous semble guère désirable d'étendre cette procédure aux

délits, qui sont actuellement déférés sans elle, par le Parquet ou par le juge d'instruction, au tribunal répressif.

D'ailleurs, en ce qui concerne les informations faites par un juge d'instruction, elles offrent toutes garanties d'impartialité. En ce qui concerne les enquêtes dirigées par les magistrats du ministère public, la hiérarchie de ces magistrats, l'autorité des chefs de cette hiérarchie et le contrôle du ministère de la justice, lui-même contrôlé par le Parlement, nous paraissent être de sûres garanties contre un arbitraire despotique.

Doit-on cependant, comme on l'a proposé dans l'intérêt de l'amendement des coupables, épargner à ceux-ci la flétrissure d'une condamnation et même la honte d'une comparution en justice? Le ministère public, ou le juge d'instruction, pourrait-il prononcer lui-même une admonition, sans renvoyer le prévenu devant la juridiction de jugement? Même en ce qui concerne le juge d'instruction, nous n'osons pas demander pour lui ce dangereux pouvoir; quant aux magistrats du Parquet, nous souhaitons vivement qu'il ne leur soit pas attribué. Que de réclamations susciterait l'exercice de ce pouvoir exorbitant! Quel procureur, quel juge même ne verrait pas suspecter ses décisions, prises pour des acquittements et contraires à l'égalité devant la loi. Nous ne comprendrions l'attribution de ce pouvoir qu'en matière de délits commis par des enfants ou des adolescents. Nous en admettrions plus facilement la dévolution à la juridiction de jugement, sous forme d'admonition, forme déjà en vigueur dans certains Etats. Mais nous ne cachons pas nos préférences pour la loi de sursis, permettant de prononcer une condamnation conditionnelle. Au moins, en cas de récidive, cette condamnation devient-elle effective et la crainte de son exécution tient-elle le coupable en respect. L'illustre Bérenger, en la faisant adopter, avait le double but de corriger l'auteur de l'infraction et de protéger la société. L'admonition n'atteint pas aussi sûrement ce double but. Nous n'estimons donc pas qu'il y ait lieu d'autoriser les tribunaux, ni surtout les magistrats informateurs, à remplacer toute condamnation par un simple avertissement.

PREMIÈRE SECTION

PREMIÈRE QUESTION

Convient-il de laisser à l'autorité chargée des poursuites, la faculté de statuer sur leur opportunité?

Dans l'affirmative, cette faculté doit-elle être restreinte dans certaines limites et soumise à un contrôle?

Convient-il dans ce même ordre d'idées d'attribuer au juge la faculté de ne pas prononcer de condamnation, bien que le fait soit matériellement établi?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. le D^r A.-A. CNOPIUS,

Avocat général près la Cour d'appel, Arnhem (Pays-Bas).

Entre les deux sujets soulevés dans la première question, je ne peux découvrir qu'une cohésion relative et cela d'autant moins en rapport avec l'explication donnée par le commentaire. Je veux dire ceci: si sur l'autorité chargée des poursuites reposait l'obligation d'entamer des poursuites à l'égard de tout fait pénal qui est parvenu à sa connaissance par la voie officielle, il est nécessaire que l'autorité judiciaire possède un correctif pour éviter les conséquences de ces poursuites, quand un fait aurait été dénoncé,

qu'on aurait mieux fait de ne pas poursuivre. En d'autres termes : la compétence de ne pas poursuivre des faits punissables — comme elle existe par exemple aux Pays-Bas pour le ministère public — devrait être transformée d'une manière ou d'une autre en une compétence de la même force et du même effet que le pouvoir judiciaire devrait alors posséder.

Par conséquent, quand il est admis que cette compétence, si elle n'est pas attribuée au ministère public, doit appartenir à la magistrature assise, il apparaît en même temps comme résultant de la pratique qu'il ne peut pas être désirable d'entamer tout de suite des poursuites pour tout fait qu'un citoyen quelconque considère comme un fait punissable.

Sous ce rapport, nous sommes à la longue plutôt allés en arrière qu'en avant, et dans cette direction nous nous écarterons — à ce que je crains — toujours de plus en plus de ce qu'on est convenu de considérer comme une situation saine.

Bien des citoyens s'intéressent de moins en moins à leurs devoirs, mais ont, en revanche, un sentiment très vif pour ce qu'ils estiment être leurs droits et, par conséquent, aussi pour tout ce qu'ils croient pouvoir considérer comme une violation, une infraction à leurs droits réels ou supposés. La voie pour faire respecter ou reconnaître leurs droits par le juge civil est pour eux souvent coûteuse et quelquefois ils ne l'estiment pas comme le moyen le plus propre. Il est beaucoup plus simple de s'adresser à la police ou à la justice en déclarant qu'il a été commis un fait punissable dont il serait la victime et de tâcher d'obtenir justice de cette manière.

Il faut, par conséquent, que d'un côté il existe un pouvoir qui puisse décider si un fait est suffisamment sérieux et punissable pour pouvoir conduire à des poursuites judiciaires. Mais, à côté, il faut qu'une réglementation d'appel soit offerte, par où chacun qui croit qu'on lui a fait tort à ce point de vue et qui croit qu'il ne peut pas obtenir justice puisse faire appel à un autre pouvoir qui prononce une décision définitive.

Si, autrefois, on trouvait cela peut-être moins nécessaire, selon les conceptions de l'heure actuelle, cela est sans doute inévitable, maintenant que tout le monde possède et s'arroge le droit de pousser en avant autant que possible ses propres intérêts.

Dans le nouveau Code néerlandais d'instruction criminelle, qui a été promulgué en 1921, mais qui attend encore sa mise en vigueur, et encore plus dans l'avant-projet d'une commission, le principe d'opportunité, parmi d'autres sujets, a été considéré plus amplement. Ceci et cela peut former un bon point de départ pour traiter les sujets en question. Cependant, un produit de la législation néerlandaise ne contient pas de prévision complète pour les autres pays concernant le sujet et, à mon avis, pour deux causes :

Pour autant que mon assez longue pratique juridique a pu me le faire observer, aux Pays-Bas, des considérations politiques ne dominent presque jamais la question de la poursuite ou de la non-poursuite des faits punissables. La politique est ici autant que possible tenue scrupuleusement à l'écart de la justice, ce qui constitue un grand avantage pour la dernière, sans aucun doute. Même il peut être constaté que quelques pénalités qui avaient été créées spécialement à la suite de conceptions et de complications politiques, ne furent presque jamais appliquées.

Une deuxième différence que les Pays-Bas présentent à l'égard d'autres pays et qui peut avoir de l'influence dans la pratique du principe d'opportunité, se trouve dans la circonstance que la justice y est exercée par des juges de profession et non avec l'aide d'un jury. Par cela, il y aura en premier lieu une appréciation plus sévère ou plus exacte touchant la question de savoir si un fait considéré comme répréhensible est, en effet, un fait punissable. Et, à côté, il faut observer que, si on a donné au peuple le droit de se prononcer sur la juridiction des faits punissables, les conséquences extrêmes doivent aussi amener qu'il lui soit permis de s'immiscer en quelque mesure dans la question de savoir si des faits punissables doivent être poursuivis ou non. Naturellement, cela sera surtout d'importance pour les faits punissables qui ont un fond politique.

En général, les questions concernant les poursuites ou les non-poursuites ne comprennent, aux Pays-Bas, qu'exceptionnellement des faits extrêmement graves.

Le plus souvent, il s'agit de cas d'irritation personnelle ou de préjudice financier qui appartiennent au droit civil. Mais il y a aussi une grande partie des plaintes au sujet des négligences commises dans l'établissement des poursuites de querelleurs et

de gens qui sont tout de suite prêts à démontrer ou à croire que la police s'est rendue coupable «de nouveau» de scandaleux abus d'autorité ou de brutalités.

Mais quand même la pratique montrerait que seulement des cas de moindre importance se présentent pour être jugés, il faut pourtant reconnaître que chacun doit pouvoir avoir le droit de faire connaître son opinion quand il est d'avis que l'autorité qui doit statuer sur l'établissement des poursuites, a été insuffisante dans cette décision.

A mon avis, il va sans dire qu'il peut être répondu affirmativement au premier alinéa de la première question de la première section: «Convient-il de laisser à l'autorité chargée des poursuites, la faculté de statuer sur leur opportunité?»

La considération devient naturellement autre quand les particuliers d'une manière ou d'une autre ont la compétence d'instituer eux-mêmes des poursuites. Je ne connais pas une telle réglementation dans la pratique, mais je crois pouvoir en juger l'effet moins pratique en considérant ce qu'on a voulu m'imposer pendant ma longue carrière de la part des particuliers comme des faits qui auraient dû donner lieu nécessairement à des poursuites. Une des grandes fautes qui se présentent toujours dans ce cas, c'est que le plaignant, maintenant que cela le regarde lui-même, a une idée complètement fautive concernant la question de savoir ce qui est légalement punissable ou non.

Ce qui fournit un exemple intéressant à ce point de vue, c'est le délit d'escroquerie: le fait de déterminer quelqu'un à délivrer quelque objet, ou à contracter une obligation ou à éteindre une créance dans l'intention de se procurer un profit illégal; ce qui cependant est seulement punissable si cette action de «déterminer» a été réalisée par un moyen frauduleux, savoir: «l'adoption d'un faux nom ou d'une fausse qualité, l'emploi de manœuvres frauduleuses ou d'un tissu d'assertions mensongères». Ces moyens frauduleux sont toujours négligés par le plaignant à l'appréciation de la question de savoir s'il a été escroqué; de là ne dépend pas la pénalité, à son avis. On lui a fait tort, lui, du moins, il le croit, et, *par conséquent*, il a été escroqué, donc *il faut* qu'on punisse.

Quand on pose comme norme pour la justice que seuls des faits légalement punissables peuvent être poursuivis, il est néces-

saire de s'en rapporter à l'avis d'une autorité compétente, dans ce cas, le ministère public, si une poursuite doit être établie ou non. Cet organe peut alors en même temps avoir soin que des affaires par trop futiles et les affaires dont les poursuites ne serviraient pas l'intérêt général ne parviennent pas jusqu'au tribunal, quoique, à la rigueur, elles puissent être considérées comme punissables.

Pourtant, cette autorité — le ministère public — n'est pas infaillible; l'appréciation de la question, de savoir ce qui sera cité ou non, dépend beaucoup de points de vue individuels et, par cela, elle n'est pas toujours juste. Tous les membres du ministère public ne sont pas également assidus et compétents; par cela, il peut arriver que des affaires soient classées, parce qu'un certain membre du parquet en prend à son aise, tandis que ces faits, après une enquête sérieuse et approfondie, auraient justifié très certainement l'établissement d'une citation.

Si on a pris soin de placer au ministère public des gens qui ont une vue large, impartiale et sensée des personnes et des situations et qui sont actifs, on ne sera pas beaucoup incommodé de plaintes sérieusement fondées concernant des non-poursuites. Toutefois, comme il a été dit ci-dessus, une disposition contre des écarts possibles est nécessaire.

Dans le code néerlandais, la magistrature assise est désignée comme le corps chargé de la réception de la plainte. Dans l'un des articles de la loi, à côté de la plainte de l'*intéressé*, l'intervention d'office de la magistrature assise est aussi rendue possible. Dans un autre article de la loi, l'*intéressé* seul est compétent pour porter plainte. Il me semble que cette intervention d'office appartient plutôt au contrôle disciplinaire qui est exercé sur les membres du ministère public et que l'initiative de l'*intéressé* est seulement indiquée pour l'intervention de la magistrature assise.

Bien que la notion «l'*intéressé*» ne doive pas être prise ici trop étroitement, il ne faut pas aller si loin que, si une personne ou une corporation, qui est plus éloignée du fait punissable que celui qui avait été directement lésé, portait plainte, il ne puisse pas être répondu avec une apparence de droit à un tel plaignant: «de quoi vous mêlez-vous, la personne que cela regarde directement ne s'en soucie pas selon toute apparence?» Cette manière de voir peut avoir son utilité à l'égard d'une prétention

éventuelle venant de bureaux de syndicats ou de comités politiques.

Tout d'abord, il avait été proposé dans le nouveau règlement qu'il ne serait permis de faire appel à la magistrature assise qu'après que la plainte, qui avait été introduite auprès de l'autorité disciplinaire chargée de contrôler les fonctionnaires du ministère public, n'avait pas eu de succès. Le chef du ministère public est le ministre de la justice, au-dessous suivent les procureurs généraux et les procureurs de la Reine; le plus simple est donc de présenter immédiatement une requête au ministre de la justice.

Cette modification a été retirée plus tard. A tort, selon moi, parce qu'un état très irrégulier devient maintenant permanent. Un plaignant s'adresse premièrement à la magistrature assise, un autre premièrement au ministère public. En tout cas, il est préférable de fixer une ligne de conduite déterminée pour l'établissement d'un appel.

Pour être complet, il peut être mentionné que, comme conséquence du système parlementaire aux Pays-Bas (et probablement ailleurs aussi, où les électeurs et ceux qui sont élus pour les représenter essayent d'exercer une trop grande influence sur le gouvernement), il existe encore un autre moyen de faire appel à l'intervention du ministre de la justice, afin d'obtenir une décision au sujet des poursuites d'un fait pénal. Celui qui appartient publiquement à un parti politique trouve facilement un député qui, en posant des questions, ordinairement écrites, veut prêter son concours pour demander compte au ministre en face de la représentation du peuple et de l'opinion publique, mise immédiatement au courant par la presse, et d'exercer ainsi une pression, de sorte que des poursuites soient entamées ou supprimées.

Bien qu'aux deux manières susdites on puisse faire appel à l'intervention du pouvoir disciplinaire chargé de contrôler le ministère public, il est cependant, selon moi, préférable et aussi, pour un jugement conforme à la justice, plus juste de demander la décision à la magistrature assise.

C'est que celle-ci doit également rendre un jugement si l'affaire a déjà été poursuivie. Elle est l'autorité qui a l'habitude de juger la question de savoir si un fait est punissable ou non et elle a la tâche d'évaluer si un fait punissable est plus ou moins grave et

d'exprimer cela par une peine plus ou moins importante. Elle décide sans arrière-pensées politiques et sans crainte d'être obligée de rendre compte si un événement quelconque ne pénètre pas jusqu'à la salle d'audience.

Cela n'empêche pas, cependant, que la possibilité pût exister de conférer la décision définitive à un autre collègue ou une personne impartiale, s'ils pouvaient être trouvés ailleurs parmi les organes du gouvernement ou les fonctionnaires. En s'efforçant d'obtenir un jugement impartial et sans préjugés, le nouveau règlement néerlandais est peut-être allé trop loin en stipulant, après avoir conféré la décision pour tous les cas à la cour, que «de préférence» dans le traitement d'un appel, les conseillers ne décideront pas d'une affaire pénale dans laquelle ils se sont déjà prononcés sur l'opportunité de poursuivre ou de non poursuivre. Cette clause est peut-être juste en principe, mais me semble absolument inutile. Il faut pourtant avoir quelque confiance, surtout quand il s'agit des plus hauts collèges judiciaires, dans les personnes qui en font partie et ne pas se ranger parmi les gens qui doutent tout de suite de l'impartialité et de la bonne foi des fonctionnaires judiciaires.

L'explication du premier point de la question s'occupe exclusivement du deuxième sujet, et dans cette explication, le motif de renoncer à des poursuites n'est plus évidemment cherché dans les raisons qui ont été de rigueur jusqu'ici, savoir: la non-pénalité du fait, la futilité du fait ou la circonstance que, par l'établissement de poursuites, l'intérêt particulier serait trop servi et l'intérêt général trop peu ou pas du tout. On veut maintenant poser la question de savoir s'il pourrait être justifié de négliger toutes les poursuites ou de prononcer un jugement dans lequel le coupable est renvoyé sans punition; et cela en vertu des nouvelles idées dans le domaine des pénalités judiciaires qui se frayent un chemin de plus en plus et qui sont quelquefois un peu trop poussées en avant avec trop de suffisance par des gens incompetents. La question vise donc aussi bien la société que les coupables et les circonstances de leur vie. Il est évident que l'explication incline vers la tendance de la condamnation conditionnelle qui est introduite dans presque tous les pays. Aux Pays-Bas, une pareille conception est déjà mise en pratique à l'égard des enfants ainsi que pour

des infractions commises par des adultes. Pourtant, je crois que ce problème justifie une étude à part, à l'égard des délits et, en général, à l'égard des faits graves.

Il m'a toujours semblé que la condamnation conditionnelle, augmentée de conditions spéciales à observer (que je préfère de beaucoup à la condamnation conditionnelle simple sans pareilles conditions), ne peut pas avoir seulement une grande valeur comme moyen de patronage (de prisonniers libérés), mais a aussi de l'importance, parce qu'elle impose aux condamnés libérés une obligation qui, surtout au commencement du temps d'épreuve, est ressentie par la nécessité d'observer les conditions. De cette manière, le coupable ressent les suites du délit qu'il a commis et cela peut, dans une certaine mesure, être considéré comme une peine. Mais, à côté de cela, cette obligation donne aussi à ceux qui l'entourent et qui peuvent constater que les conditions sont observées, l'impression que le condamné n'a pas échappé aux conséquences de son délit. Si l'auteur du fait punissable n'éprouve pas quelques désagréments sensibles comme conséquence de son égarement, je ne peux pas encore admettre qu'une décision pénale ait eu lieu.

Je sais bien que quelques-uns veulent faire passer la simple comparution devant le juge comme une punition suffisante pour l'accusé. Cela pourra être ainsi dans quelques cas exceptionnels, mais nous ne devons pas aller trop loin dans cette direction; tout dépend trop de l'individu.

Il y a des juges et des membres du ministère public — heureusement cette race s'étendra à la longue — qui rendent la comparution de l'accusé dans la salle d'audience doublement désagréable en l'intimidant et en l'humiliant. Par contre, je me souviens aussi de magistrats qui se comportent envers l'accusé plutôt comme des pères que comme les «grincheux» dont je viens de parler. En général, j'en ai connu beaucoup qui accueillaient les accusés d'une manière parfaitement calme, sérieuse et impartiale. Les accusés, eux-mêmes aussi, se comportent pendant leur comparution devant le juge, selon leur caractère, d'une manière calme et résignée, rétive et impertinente, nerveuse et craintive. Une grande influence peut être exercée par un conseiller qui parvient quelquefois à entourer l'accusé d'une sorte d'auréole d'innocence persécutée, de

sorte qu'à la fin il quitte la salle d'audience la tête haute sous les regards de ses amis, qui sont dans les tribunes, comme s'il s'était conduit d'une façon très méritoire, tandis qu'il s'est mal conduit.

Considérés de cette manière, ces quelques exemples de la vie dans la salle d'audience montrent suffisamment qu'il est difficile de dire d'avance si, en général, la simple comparution devant le juge peut être considérée comme une pénalité suffisante. L'appréciation devient encore plus difficile si l'on voulait décider d'avance dans quelle mesure il pourrait être justifié de renoncer aux poursuites.

Notre justice pénale est déjà très imparfaite par rapport à l'application de la privation de la liberté — et pour cela je ne vois pas de remède efficace —, parce que nous ne savons jamais quel sera l'effet de l'application de la peine cellulaire sur l'individu. La nouvelle manière proposée de prononcer la justice nous mènerait encore plus loin vers l'incertitude et, par conséquent, vers l'inégalité. Pour cela, il faudrait s'en rapporter à des renseignements et à des rapports qui ne sont pas toujours dignes de confiance et qui sont souvent superficiels, quelquefois non exempts d'influence politique et religieuse.

Tant que nous ne posséderons pas une base plus solide d'appréciations, l'extension que l'on désire augmenterait la chance — en décidant de ne pas poursuivre ou de condamner sans peine — de donner de temps en temps une impression absolument fautive à l'intéressé et à son entourage.

Déjà à l'heure actuelle, puisque nous n'avons pas une compréhension et une appréciation généralement justes des nouvelles idées du domaine de la justice pénale et comme nous ne pouvons pas compter sur des renseignements complètement loyaux et impartiaux de la part du juge, il faut, à mon avis, que déjà la condamnation conditionnelle soit appliquée avec une grande circonspection; par conséquent, je ne peux pas donner mon adhésion à une extension de cette tendance.

Peut-être qu'après beaucoup d'années, la société sera devenue mûre pour cela. Ce qu'il y a de sûr, c'est que nous pourrions avoir plus de succès en faisant comprendre nos propres imperfections et en collaborant à l'amélioration générale qu'en faisant ressentir des mesures répressives.

PREMIÈRE SECTION

PREMIÈRE QUESTION

Convient-il de laisser à l'autorité, chargée des poursuites, la faculté de statuer sur leur opportunité ?

Dans l'affirmative, cette faculté doit-elle être restreinte dans certaines limites et soumise à un contrôle ?

Convient-il dans ce même ordre d'idées d'attribuer au juge la faculté de ne pas prononcer de condamnation, bien que le fait soit matériellement établi ?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

Sir LEONARD DUNNING, B. A.,

« Inspector of Constabulary » pour l'Angleterre et le pays de Galles, Londres.

Le Bureau du Congrès pénitentiaire international m'a fait le grand honneur de me permettre de prendre part à ses délibérations et je trouve que je dois me justifier par quelques explications d'avoir accepté cette invitation. Il m'est impossible d'aborder en qualité d'homme de loi la question sur laquelle je suis autorisé à écrire, parce que je n'appartiens pas au barreau, n'étant ni « barrister-at-law », ni « solicitor », d'où il suit que toutes les remarques que je pourrai faire au sujet de la loi devront être considérées comme venant d'un « amateur ». Pendant mes nombreuses années de service actif comme officier de police, j'ai exercé ce pouvoir discrétionnaire même qui fait l'objet de la première question et ma situation actuelle

que l'on pourrait qualifier d'officier de liaison entre le gouvernement central et les autorités policières locales me fournit de nombreuses occasions de donner des conseils à ces dernières sur l'exercice de ce pouvoir. J'ose donc espérer que mon expérience pourra peut-être intéresser et aider quelque peu le congrès.

Je dois insister sur le fait que j'écris exclusivement sur l'Angleterre et le pays de Galles et non sur la totalité du Royaume-Uni. Les lois de l'Ecosse diffèrent de celles de l'Angleterre sur un point particulier qui a une importance vitale dans la question et, si je comprends bien, certaine personnalité versée dans les complications de la loi écossaise s'occupera de cette partie du royaume; cependant que les changements récemment survenus en Irlande amènent à penser qu'une discussion de la question, peut-être en ce qui concerne l'Irlande septentrionale et sûrement pour ce qui est de l'Etat Libre Irlandais, pourrait être prématurée.

Les notes explicatives donnent à penser que le but de la question, c'est d'obtenir des renseignements sur les lois qui permettent de faire usage d'un pouvoir discrétionnaire quand un délit a été commis et que la déposition sur laquelle l'inculpé pourra être poursuivi va avoir lieu. On déclare qu'il y a déjà des cas dans lesquels la législation a conféré à l'autorité chargée des poursuites un certain pouvoir discrétionnaire dans l'exécution de ses fonctions. Ceci semble présupposer deux circonstances: l'existence d'une autorité définie chargée des poursuites et quelque principe général ou disposition légale particulière établissant que, dans chaque cas semblable, la poursuite doit immédiatement suivre la découverte du coupable, à moins que la législation n'ait spécifiquement créé un pouvoir discrétionnaire.

En Angleterre et dans le pays de Galles, ni l'une ni l'autre de ces circonstances n'existe dans son intégralité et je vais m'efforcer d'expliquer à qui pourrait s'appliquer la qualification d'autorité chargée des poursuites et la mesure dans laquelle cette autorité jouit du pouvoir discrétionnaire de traiter une inculpation autrement que par des poursuites. Les notes explicatives posent la question suivante: «Ne peut-on pas supprimer dans certains cas les poursuites mêmes?» Seulement les mots «supprimer les poursuites» sonnent à des oreilles anglaises comme une proposition plutôt sinistre, et je préfère les termes que j'ai employés.

Il n'existe personne à qui l'on puisse, d'une manière générale, appliquer la qualification d'autorité chargée des poursuites pour l'Angleterre et le pays de Galles, mais l'«Attorney General» de Sa Majesté Britannique décide, soit personnellement dans les cas où son «fiat» est requis par la loi, soit par l'intermédiaire du «Director of Public Prosecutions» dans certaines occasions, s'il y a lieu, ou non, de poursuivre.

Au nombre des cas dans lesquels est requis le «fiat» de l'«Attorney General» figurant les infractions aux lois suivantes:

«Punishment of Incest Act», 1908 (loi de répression de l'inceste).

«Explosive Substances Act», 1883 (loi sur les substances explosives), (explosions susceptibles de mettre en danger la vie des gens ou de causer des dégâts graves aux propriétés).

«Firearms Act», 1902 (loi sur les armes à feu), article 7 (possession d'armes à feu et de munitions avec intention de causer des dommages analogues aux précédents).

«Prevention of Corruption Acts», 1906 et 1916 (lois de prévention de la corruption), et «Public Bodies Corrupt Practices Act», 1889 (loi sur les pratiques de corruption des corps publics), (subornation et corruption dans des rapports aussi bien d'affaires qu'officiels, y compris la subornation de la police).

«Money Lenders Act», 1900 (loi sur les prêteurs d'argent), (prêteurs d'argent non enregistrés et personnes pratiquant ce commerce autrement qu'à leur adresse enregistrée).

«Newspapers, Printers and Reading Rooms Repeal Act», 1869 (loi d'abrogation de la loi sur les journaux, imprimeurs et salles de lecture), (impression, publication ou distribution de journaux ne portant pas le nom et l'adresse de l'imprimeur).

«Geneva Convention Act», 1911 (loi de la convention de Genève), (usage illicite de la croix de Genève).

La charge de «Director of Public Prosecutions» a été créée par le «Prosecutions of Offences Act», de 1879 (loi de poursuites des délits), puis une loi ultérieure en a transféré les fonctions au «Treasury Solicitor» (avocat du trésor), et, pour l'objet de cette question, l'«Attorney General», le «Director of Public Prosecutions» et le «Treasury Solicitor» peuvent être regardés comme ne faisant qu'une seule et même personne.

Les fonctions du «Director» sont les suivantes: «Intenter, entreprendre ou exécuter telles poursuites correctionnelles ou criminelles et fournir tels avis et aide aux officiers principaux de police, greffiers de juges et autres personnes, officiers ou non, concernés dans toutes poursuites correctionnelles ou criminelles qui pourront, au moment considéré, être prescrites par les règlements institués en vertu de cette loi ou qui pourront être ordonnés dans un cas spécial par l'„Attorney General“.»

(Loi dite «Prosecution of Offences Act», de 1879, article 2.)

Les parties des règlements établis en vertu de la loi du 25 janvier 1886 qui se rapportent au sujet sont comme suit: «Les cas dans lesquels il appartiendra au „Director of Public Prosecutions“ d'intenter, d'entreprendre ou d'exécuter des poursuites correctionnelles ou criminelles relativement à un délit sont les suivantes:

- a) quand le délit est passible de la peine de mort;
- b) quand le délit appartient à une catégorie dont les poursuites ont été entreprises jusqu'alors par le „Treasury Solicitor“;
- c) quand un ordre est donné dans ce sens au „Director“ par le secrétaire d'Etat ou l'„Attorney General“;
- d) quand il semble au „Director“ que le délit ou les circonstances dans lesquelles il a été commis sont d'une nature telle que des poursuites à ce sujet s'imposent dans l'intérêt public et qu'en raison de l'importance ou de la difficulté du cas ou d'autres circonstances, l'avis du „Director“ est nécessaire pour assurer la légitime poursuite du délinquant.»

* * *

L'officier en chef de tout district policier devra fournir au «Director» des renseignements:

- a) sur tout délit passible de la peine de mort;
- b) dans les cas suivants au sujet d'un délit qui n'est pas passible de la peine de mort, c'est-à-dire:
 - 1° si le délit paraît être, aux yeux de l'officier de police en chef, d'une telle importance ou difficulté que l'aide du «Director» est désirable, ou
 - 2° si la poursuite du délit est abandonnée ou supprimée, ou si elle n'est pas autrement menée convenablement, ou

3° s'il semble autrement à l'officier de police en chef que le délit est tel qu'il appartient au «Director», en vertu de ces règlements, d'intenter, d'entreprendre ou de mener des poursuites à ce sujet, et

4° si les renseignements sont demandés par une réquisition par écrit du «Director».

* * *

«Les poursuites à intenter, entreprendre, ou mener dans l'un quelconque des cas ci-dessus seront celles que le „Director“ estimera nécessaires pour assurer la poursuite convenable du délinquant.»

* * *

Les délits pour lesquels le «fiat» de l'«Attorney General» est nécessaire et ceux qui doivent être signalés au «Director» paraissent embrasser un champ plutôt vaste, mais on peut faire observer qu'en général ils sont de nature à faire de l'intérêt public le facteur prédominant dans la question de décider si, oui ou non, des poursuites sont, à la fois, nécessaires et désirables. Toutefois, on se rendra mieux compte, par les chiffres qui suivent, de la mesure réelle dans laquelle l'intervention du «Director» influence la question des poursuites.

Les statistiques correctionnelles et criminelles (Angleterre et pays de Galles) de 1922, qui sont les plus récentes que l'on puisse se procurer, montrent que 60,767 personnes ont été poursuivies pour méfaits qualifiés délits (tableau XVI), dont 713 l'ont été par le «Director of Public Prosecutions» et que 529,149 personnes ont été poursuivies pour méfaits non qualifiés délits (tableau XVII), dont 80 l'ont été par le «Director».

Sur le tableau XV qui donne les chiffres du «Director» figure la note suivante:

«En outre des poursuites ci-dessus, le „Director“ intervint dans deux affaires pour lesquelles il avait été lancé, contre les auteurs de discours violents, des mandats de comparution les requérant de trouver des garants répondant qu'ils ne troubleraient plus la tranquillité et qu'ils auraient une bonne conduite, et il y

eut 1280 demandes au sujet de délits de police correctionnelle ou allégués tels, pour lesquels le „Director“ n'ordonna pas de poursuites. Etaient comprises dans ce nombre des demandes relatives à des cas d'extradition et à des appels aux sessions trimestrielles, dans certains desquels le „Director“ était intervenu ou avait fourni un avis ou une aide, ainsi que des affaires variées, ces dernières ayant été principalement transmises par d'autres services gouvernementaux.»

Il est donc évident qu'il nous faut chercher ailleurs pour avoir des renseignements complets sur le pouvoir discrétionnaire qui fait l'objet de la question soumise au congrès.

Mais, avant d'aller plus loin, je me permettrai de prier mes lecteurs de l'étranger de tenir pleinement compte de ce que je n'appartiens pas au barreau et d'accepter mon explication, quelque peu vulgaire, des termes employés ci-dessus de méfaits qualifiés délits et non qualifiés délits. Nous ne possédons en Angleterre aucune classification vraiment scientifique des crimes, délits et contraventions, mais, dans un but de statistique, nous divisons les infractions à la loi en : «Indictable» (qualifiées délits) qui sont celles jugeables sur accusation devant un jury aux assises et aux sessions trimestrielles et «non-Indictable» (non qualifiées délits) qui sont jugées par la «Court of Petty Sessions». Au tribunal cité en dernier, les magistrats rémunérés, qu'on ne trouve qu'à Londres et en quelques autres villes fort peuplées, les magistrats non rémunérés ont, pour ainsi dire, la même juridiction, si ce n'est que, dans beaucoup de cas où il faut deux magistrats non rémunérés, un seul magistrat rémunéré peut rendre un jugement. Seulement, cette division des infractions à la loi en qualifiées et non qualifiées délits ne donne aucune indication réelle sur la façon dont beaucoup de méfaits qualifiés délits seront vraiment jugés. Pendant de nombreuses années, le Parlement a eu pour règle de faire rentrer les méfaits qualifiés délits dans la compétence du tribunal dit «Court of Petty Sessions», à la condition que l'inculpé choisisse d'être jugé par une juridiction sommaire, particulièrement s'il est d'âge tendre. Sur les 60,767 personnes inculpées de méfaits qualifiés délits, il n'y en eut que 8454 de réellement jugées sur accusation.

Sur les méfaits qualifiés délits («Indictable Offences»), les uns sont appelés «felonies» et les autres «misdemeanours». Cette

distinction entre les deux dates du temps où une condamnation pour «felony» entraînait certaines conséquences en dehors de la peine infligée par le tribunal. Ces conséquences ont été abolies depuis longtemps, mais le Parlement emploie encore ces mots pour désigner des délits de plus grande ou de moindre gravité et qui demandent des degrés de peine correspondants. Toutefois, un point qui est important en ce qui concerne les poursuites, c'est que, soit qu'un cas de «felony» ait été ainsi qualifié par le droit commun avant nos lois les plus anciennes, soit qu'il soit désigné de la sorte par la loi actuelle, la faculté donnée par l'ancien droit commun d'arrestation sans mandat d'arrêt s'applique toujours et que les poursuites sont, de ce fait, facilitées et hâtées. Cette distinction fournit en outre une légère indication du rapport de gravité à établir entre deux délits; les vols sont, pour la plupart, des «felonies», tandis qu'en majorité, les vols sont des «misdemeanours», et le petit garçon qui dérobe à un comptoir pour deux pence de bonbons est coupable de «felony», alors qu'une escroquerie qui ruine des centaines d'innocents sera probablement qualifiée de «misdemeanour». Il était nécessaire de donner ces explications avant que nous puissions examiner le cas de la personne suivante sur le pouvoir discrétionnaire de laquelle repose la possibilité d'intenter des poursuites et qui est le particulier.

Je dois encore ici réclamer l'indulgence et, au lieu de discuter, comme un homme de loi pourrait le faire, la situation légale du particulier en tant que poursuivant, je dirai simplement qu'en Angleterre et dans le pays de Galles, le particulier peut, excepté dans le petit nombre de cas où le «fiat» de l'«Attorney General» est nécessaire, demander des poursuites correctionnelles contre tout individu par suite du méfait duquel il a souffert dans sa personne, ses biens, ou sa réputation; qu'il peut le faire dans certains cas où il n'a pas souffert personnellement et qu'il existe des méfaits pour lesquels il n'y a que lui qui puisse rechercher les recours de la loi correctionnelle.

Aux fins d'exercer ces pouvoirs, il est investi de pouvoirs d'arrestation presque égaux à ceux de la police et, s'il manque d'exercer ces pouvoirs, il peut se rendre passible d'une peine. Mais, en employant de nouveau le langage d'un profane du barreau, je dirai que ce particulier peut, s'il le désire, s'abstenir de poursuivre

un individu qu'il sait avoir commis une infraction à la loi, du moment qu'en agissant ainsi, il ne commet pas d'infraction lui-même.

Il y a plusieurs moyens par lesquels il pourrait faire infraction aux lois qui ont pour but de protéger les intérêts de la communauté en empêchant que l'on ne vienne par des mobiles malhonnêtes, entraver les fins de la justice.

Le poursuivant virtuel pourrait, en s'abstenant de poursuivre, se rendre coupable du délit de droit commun de «Compounding a Felony» (Transaction d'un délit) et qui est ainsi décrit :

«Tout individu qui, ayant connaissance qu'une „felony“ a été commise, s'engage par une convention à s'abstenir de poursuivre ou à entraver les fins de la justice, se rend coupable du délit de compounding a „felony“, et ce délit n'est pas limité au propriétaire du bien volé.»

Ou il pourrait être coupable de complicité :

«Le complice après perpétration est celui qui, après qu'un délit a été commis, en reçoit, loge ou aide le principal auteur en sachant que ce dernier a commis le délit, et avec l'intention et le projet de lui permettre d'échapper aux poursuites de la justice.»

Ou encore il pourrait être coupable du délit suivant d'après la loi :

«Quiconque promettra par voie d'annonce publique une récompense pour la restitution de tout bien, quel qu'il soit, qui aura été volé ou perdu, et emploiera dans cette annonce des mots quelconques laissant entendre qu'il ne sera posé aucune question; ou emploiera dans une annonce publique quelconque tous mots laissant entendre qu'il sera donné ou versé une récompense pour n'importe quel bien qui aura été volé ou perdu, sans s'emparer de la personne qui produira ce bien ou faire une enquête quelconque après que cette personne l'aura produit, ou promettra ou offrira, dans une semblable annonce publique, de rembourser à tout prêteur sur gages ou toute autre personne qui aura pu acheter un tel bien volé ou perdu, ou avancer de l'argent dessus au moyen d'un prêt, l'argent ainsi payé ou avancé ou toute autre somme d'argent ou récompense pour la restitution d'un tel bien; ou qui imprimera ou publiera une telle annonce, sera passible d'une amende de la somme de cinquante livres pour toute contravention semblable envers toute personne qui poursuivra pour cette somme à titre de

créance, laquelle amende sera recouvrée avec tous les dépens du procès.» «Larceny Act» (1 i sur le vol), 1861, article 102.

Sous réserve seulement de ces restrictions, le particulier peut user de son pouvoir discrétionnaire. La façon la plus habituelle dont il s'abstient de poursuivre, c'est naturellement de n'adresser aucune plainte à une autorité définie chargée d'exercer des poursuites, comme le «Director of Public Prosecutions» ou la police. Je ne peux fournir aucun renseignement sur le nombre de délits commis qui, de cette manière, ne sont pas parvenus à la connaissance des pouvoirs officiels et des statisticiens. Mais il arrive très fréquemment que l'individu qui a souffert d'un délit commis fait une plainte à la police; seulement, quand cette dernière a découvert le coupable, il refuse de pousser plus loin l'affaire. Quand le délit est un vol dit «felony», la police peut, de son propre mouvement, intenter des poursuites et demander le procès pour forcer le plaignant et les autres témoins à comparaître, mais il est très rare qu'elle choisisse cette manière d'agir, à moins qu'elle ne pense que les poursuites sont absolument nécessaires dans l'intérêt public ou que la conduite du plaignant a été influencée par des mobiles malhonnêtes. Une telle façon, de la part du plaignant, d'exercer son pouvoir discrétionnaire est admise, et l'on rencontre beaucoup de cas semblables dans les statistiques criminelles sous la rubrique de «délits dont les auteurs ont été découverts, mais au sujet desquels il ne figure aucune poursuite» (tableau XVI, colonne 13).

On ne peut que faire des suppositions sur les motifs qui poussent le particulier à poursuivre ou à s'abstenir de le faire; il se peut qu'il choisisse la seconde alternative par un franc désir de voir traiter le délinquant d'une manière qui soit peut-être plus efficace et plus clémente. Dans les nombreux cas de patron et d'employé, le premier considère souvent le renvoi immédiat comme le moyen le plus simple de résoudre la difficulté et, d'une manière générale, le particulier s'abstient de poursuivre, simplement pour s'épargner de l'ennui, des frais possibles, et une publicité désagréable.

Mais le pouvoir discrétionnaire dont il jouit est tel qu'il n'y a certainement pas besoin de l'accroître par une législation.

Maintenant que nous avons ainsi traité le cas du «Director of Public Prosecutions» et celui du particulier en tant que personnes exerçant des poursuites, nous arrivons à celles qui, en vérité,

décident la question dans la majorité des délits figurant dans nos statistiques criminelles comme délits connus de la police (tableau XVI, colonne 2), ainsi que dans les infractions dites «non-indicible» (non qualifiées délits) (tableau XVII), dont beaucoup sont réglées par un simple avertissement sans poursuites. Cependant, il faut que j'appelle ici l'attention du lecteur sur une différence essentielle qui existe entre ces deux tableaux, à savoir que le tableau XVI donne les méfaits qualifiés délits que l'on sait avoir été commis, avec les résultats des poursuites qui suivirent leur découverte et les cas dans lesquels la découverte ne fut pas suivie de poursuites ; tandis que le tableau XVII est en entier un relevé des poursuites et ne tient aucun compte des délits commis qui auraient pu être l'objet de poursuites, mais qui ne l'ont pas été.

Dans la grande majorité des cas donnés dans les deux tableaux, le pouvoir discrétionnaire envisagé par la question soumise au congrès est exercé par la police, et je dois entreprendre, spécialement pour renseigner mes lecteurs de l'étranger, la tâche d'expliquer qui l'on entend réellement par la police.

Pour comprendre le «policeman» de l'Angleterre et du pays de Galles, il faut se reporter à de nombreux siècles en arrière et remonter au temps où chaque citoyen, en retour du privilège de vivre sous la protection de la loi et de jouir de la paix que lui donnait son roi, devait prendre, à tour de rôle, sa faction de veille et de garde pour protéger ses concitoyens et participer à la chasse aux malfaiteurs. Plus tard, on choisit un homme destiné à remplir ces fonctions au nom de tous, d'abord pour un temps fixe et sans rémunération, et ensuite pendant une période indéfinie et avec un salaire. Mais, au travers de toute l'évolution du service de «Constable» (agent de police), y compris les réformes du début du siècle dernier qui ont fondé les forces policières actuelles, les pouvoirs donnés au particulier par l'ancien droit commun ont survécu. En ce qui concerne la poursuite des délits dits «felonies», les pouvoirs de la police sont ceux du particulier et, «à quelques exceptions près, le policeman est une personne payée pour accomplir, à titre de fonctions, des actes qu'il aurait pu, s'il en avait eu l'idée, accomplir volontairement» (Sir James Stephen, dans «A History of Common Law» [Histoire du droit commun], volume 1^{er}, chapitre 14). Diverses lois ont imposé à la police le devoir de poursuivre dans le

cas de certains délits spécifiques, mais il n'est pas exagéré de dire qu'à part les cas où la mission d'intenter des poursuites correctionnelles n'est pas positivement du ressort du «Director of Public Prosecutions», ou est exécutée volontairement par le particulier, celle-ci est considérée comme incombant à la police. Le premier objet du service policier en Angleterre et dans le pays de Galles se trouve décrit dans la déclaration que signe un «Constable» à son entrée dans ce service :

«Je, soussigné déclare que je servirai bien et fidèlement mon Souverain et Seigneur le Roi dans le service de „Constable“ du comté (ou de la cité, ou du bourg) de sans faveur ni affection, ni malice ni malveillance, et que je ferai du mieux en mon pouvoir pour le maintien et la conservation de l'ordre et pour empêcher toutes offenses contre les personnes et les biens des sujets de Sa Majesté; et que, tant que je continuerai à détenir les dites fonctions, j'en accomplirai tous les devoirs au mieux de mon habileté et de mes connaissances, fidèlement et conformément à la loi.»

L'objet final de la poursuite et du châtiment, c'est la prévention (dans l'acception de mesure préventive) et, bien que le pouvoir discrétionnaire du «policeman» soit limité, de même que celui du particulier, par des lois qui ont pour but de garder l'administration de la loi criminelle pure et exempte d'influences blâmables, dans la pratique, l'agent de police s'abstient de poursuites quand il croit que leur objet peut être atteint par quelque autre moyen.

Pourtant, il est complètement impossible de décrire d'une façon générale la façon dont la police exerce son pouvoir discrétionnaire. Bien que le policier «Constable» soit un serviteur de la Couronne, il est nommé par les autorités locales et ce sont elles qui règlent ses devoirs dans certaines limites; or, il n'y a pas moins de 183 autorités locales en Angleterre et dans le pays de Galles. Ces autorités comprennent le secrétaire d'Etat aux Affaires Intérieures, ainsi que l'autorité policière du district de police métropolitaine, avec son organisation de près de 20,000 officiers et agents, les «Standing Joint Committees» de 60 comtés, avec des organisations variant entre 2012 et 16, et les «Watch Committees» des 123 cités ou bourgs, avec des organisations variant entre 1732 et 11.

Le secrétaire d'Etat, outre qu'il est l'autorité policière de la métropole, exerce certains pouvoirs de critique sur les autres autorités, par suite de dispositions financières suivant lesquelles les frais du service sont partagés entre les impôts impériaux et les contributions locales. Quelquefois, il indique les bases sur lesquelles une nouvelle loi devrait être administrée ou il appelle parfois l'attention sur quelque méthode suivie dans le district de police métropolitaine, et il la propose aux autres comme guide. Mais la réelle administration de la loi criminelle est positivement confiée aux autorités locales.

Les responsabilités qui varient dans la mesure que suggèrent les chiffres donnés ci-dessus se réfléchissent naturellement dans les manières de voir des autorités policières locales et des constables en chef auxquels est confiée réellement l'administration de la loi criminelle. Certains de ces derniers verront plus large que les autres et tenteront audacieusement des expériences devant lesquelles les autres hésiteraient. Ces variations se montrent dans les décisions auxquelles sont arrivés les constables en chef mêmes et dans les instructions qu'ils donnent quand ils délèguent à leurs subordonnés l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Il n'y a pas beaucoup d'années de cela, le «policeman» était regardé comme étant surtout un agent de poursuites; l'efficacité d'un corps policier local se mesurait à l'aide d'une comparaison faite entre le nombre de méfaits commis et celui des personnes rendues justiciables des tribunaux; et l'éclat dont resplendit un cas de poursuites qui ont réussi peut avoir conduit à la solution de bien des causes par des poursuites au lieu d'un traitement qui, bien que moins ostensible, eût été plus efficace. Seulement, des conseillers plus sages sont arrivés à faire mieux reconnaître que le but à poursuivre, ce n'était pas le succès des poursuites, mais bien d'assurer l'objet réel d'un service policier, lequel est la prévention du crime. Parfois la nature du délit, parfois la moralité du délinquant, exigent des poursuites dans l'intérêt de la communauté, et c'est la maxime «salus populi suprema lex» qui doit principalement guider la police dans son rôle de poursuivante. Mais, si elle pense que les poursuites ne s'imposent pas pour servir aux autres d'exemple et d'avertissement, elle peut légitimement examiner s'il est possible de sauver le délinquant du danger de recommencer son délit par un autre moyen que celui des

poursuites. Le traitement des cas de tentative de suicide indique la lente progression de semblables thèses.

La tentative de suicide est un délit qualifié «misdemeanour» et passible d'emprisonnement, mais, depuis nombre d'années, les Cours de justice ont répugné à châtier le délit quand il a été causé par des souffrances trop dures à supporter. Toutefois, la coutume de poursuivre les délinquants de cette catégorie continua pendant longtemps après que les tribunaux eurent adopté cette règle de conduite, et l'infortunée victime avait toujours à subir l'épreuve d'un procès qui avait toutes les chances d'aggraver sa misère. En 1903, la police de la cité de Liverpool reçut les instructions suivantes:

«En ce qui concerne l'arrestation des auteurs de tentatives de suicide et les poursuites intentées contre eux, il n'est en aucune façon nécessaire que l'arrestation et les poursuites suivent le délit dans chaque cas et, quand leur auteur aura été mis dans un hôpital pour y être soigné de ses blessures, le surintendant devra toujours s'assurer que les poursuites sont opportunes avant de donner des instructions d'arrestation et autres procédures. Dans beaucoup de cas, la tentative est provoquée par un tourment quelconque et elle est suffisamment punie par les souffrances, de sorte que la honte supplémentaire de comparaître devant le tribunal pour répondre à l'accusation ne ferait peut-être qu'aggraver le tourment antérieur et enlever à la victime les chances de faire un nouveau départ dans la vie.»

En 1916, le «Commissioner of Police» (correspondant au préfet de police) de la métropole arrêta, avec l'approbation du secrétaire d'Etat, en qualité d'autorité policière du district de la police métropolitaine, les instructions suivantes:

«Quand une personne sera amenée au poste pour tentative de suicide et sera en état d'y être détenue, elle ne devra pas être inculpée sur-le-champ, mais il faudra faire une enquête immédiate pour déterminer quel était le motif de la tentative et s'il y a des amis ou parents qui soient désireux et capables de se charger du délinquant et d'en être responsables. Si l'on peut trouver de telles personnes et s'il n'existe pas de circonstances spéciales, telles que la perpétration d'un autre délit, une tentative précédente de suicide, des signes caractérisés d'insanité, des menaces de re-

commencer l'acte, des habitudes d'excès de boisson, etc., le délinquant ne sera pas inculpé, mais il faudra le remettre aux soins des amis ou parents, et un rapport devra être alors soumis à l'examen du „Commissioner“ sur la demande de poursuites.»

En 1921, le secrétaire d'Etat appela, par une circulaire adressée aux autorités policières locales, l'attention sur la méthode de la police métropolitaine et en proposa l'adoption dans les cas où l'on suivait une règle différente quelconque. Un certain nombre de constables en chef s'étant réunis en conférence, exprimèrent leur adhésion à la proposition, mais un des membres la traita de dangereuse, parce qu'elle pouvait conduire à des différences de traitement des délinquants par la police.

En conséquence, nul ne peut tenter de décrire les théories qui guident la police de tous les 183 districts policiers dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire envisagé par la question soumise au congrès, et je ne puis qu'offrir les résultats de l'expérience personnelle que j'ai acquise dans un district policier, celui de la Cité de Liverpool. Cette ville a toujours présenté de grandes occasions d'étudier le problème du délinquant et de son traitement, ainsi que l'on peut bien s'en rendre compte par les chiffres d'une des années du service de celui dont je vais décrire l'expérience. Il y eut, par chaque quantité de 100,000 habitants de Liverpool, une proportion de 456,21 personnes jugées pour infractions qualifiées délits et de 1,187,58 pour vagabondage, prostitution et ivrognerie. Les chiffres analogues pour quatre autres grands districts policiers urbains furent, pour le district de la police métropolitaine, de 212,12 et 952,74; pour Birmingham, 250,048 et 767,09; pour Cardiff, 263,81 et 181,6; et pour Leeds, 186,08 et 606,41.

L'amplitude du problème posé par Liverpool a conduit cette ville à tenter, dans le traitement des délinquants, des expériences dont j'ai déjà cité une, mais aucun problème ne dépassa en importance celui du délinquant adolescent, et je choisis son cas comme étant le plus propre à montrer comment y fut exercé le pouvoir discrétionnaire envisagé par la question soumise au congrès.

Les rapports dont j'ai tiré les extraits suivants décrivaient la façon dont avaient été traités tous les délinquants adolescents qui auraient pu être poursuivis, mais j'ai borné à dessein les extraits aux cas dans lesquels, pour employer les termes des notes explica-

tives, «les poursuites furent supprimées» ou, comme je préfère le dire, dans lesquels le délinquant fut traité autrement que par des poursuites.

Extraits des rapports annuels du service de la police de la cité de Liverpool.

1907. L'année dernière, j'ai pu, pour la première fois, obtenir que les cas d'enfants soient traités d'une façon suivie et systématique et, pour la première fois, j'ai pu réunir et analyser convenablement tous ceux dans lesquels des enfants s'étaient, à la connaissance de la police, attiré des ennuis, que ces cas aient, ou non, entraîné des poursuites. Je crains qu'il n'y ait eu autrefois une tendance à ignorer tout de l'affaire et du délit quand une personne refusait de poursuivre, ou que pour quelque autre bonne raison il n'était pas à désirer que l'enfant fût poursuivi. Le nouveau et meilleur système ne fait réellement que se mettre en route actuellement et il est possible que l'augmentation du nombre des cas qu'il montre au jour ne signifie pas qu'il y ait vraiment un accroissement des méfaits d'adolescents; à la vérité, je trouve que plus l'enquête est poussée dans les cas individuels, plus grand est le nombre des garçons impliqués directement ou indirectement dans l'affaire, parce qu'il est rare que le jeune délinquant agisse seul.

Le tableau 22 indique comment ont été traités 1612 cas qui vinrent à la connaissance de la police, et l'analyse suivante permet de les comparer avec ceux de 1906.

<i>Ages des enfants concernés:</i>		
	1906	1907
Au-dessous de 10 ans.	153	481
Entre 10 et 12 ans.	218	452
Entre 12 et 14 ans.	282	467
Entre 14 et 16 ans.	291	212
<i>Délits:</i>		
Violation de domicile avec ou sans effraction	59	167
Vol simple («Larceny»)	682	1092
Vagabondage.	92	226
Autres délits, par exemple: immixtion malintentionnée dans les attroupements, possession illégitime, dégât volontaire	III	127

<i>Traitement:</i>	1906	1907
1 ^o Arrêtés et inculpés	387	400
2 ^o Renvoyés devant le comité d'éducation	130	220
3 ^o Avertis par la police.	405	967
4 ^o En suspens	22	25
Total	<u>944</u>	<u>1612</u>

Dans le choix du traitement de chaque cas individuel, la nature ou la gravité du délit comptent peu; le garçon qui pénètre par effraction dans une boutique ou qui donne un coup de couteau à son copain peut n'être qu'un gamin, à tempérament hautain, dont les goûts ont été pervertis par la lecture d'histoires terribles à deux sous de bandits de la brousse et de voleurs de grand chemin, tandis que le garçon qui vole des sous dans le tiroir-caisse de son patron peut être né criminel; les vrais facteurs, ce sont la moralité du garçon à la maison et à l'école ou au travail, et, par-dessus tout, la moralité de son intérieur. Si l'influence de son intérieur est bonne, laissez-lui avoir la chance de se corriger; si elle est faible, essayez de l'augmenter par la surveillance de la police; si elle est pernicieuse, il faudra, dans l'intérêt même du garçon et dans celui de la communauté, l'en retirer pour le confier aux soins de cette dernière.

Il va sans dire que nous faisons des erreurs comme tout le monde: sur les 967 enfants et adolescents délinquants que nous nous étions abstenus d'amener devant les magistrats, 63 inquiétaient de nouveau la police, mais, après tout, cela ne faisait que 6,5 % et je ne regrette pas qu'ils aient eu une chance de revenir au bien, même s'ils n'en ont pas fait bon usage.

Naturellement, il faut comprendre que la surveillance que la police exerce sur les cas dans lesquels elle s'est abstenue de poursuites n'est pas basée sur les mêmes règles fixes que celles qui sont établies pour les surveillants dits «Probation Officers» de libérés conditionnellement qui sont nommés en vertu de la nouvelle loi; on s'y efforce de rendre plus réel l'ancien système qui consistait à lâcher l'enfant avec un simple avertissement, spécialement dans les cas où l'autorité des parents est faible et qu'elle n'a simple-

ment besoin que d'un léger raffermissement, tel que celui que peut donner une enquête faite de temps à autre par la police.

1908. J'arrive maintenant aux rapports les plus importants qui existent entre la police et les adolescents, notamment ceux qui sont créés par la perpétration d'un si grand nombre des délits qui sont portés au débit de la cité dans les tableaux 1, 3, 4 et 6.

Peu de personnes se rendent compte du nombre de délits, depuis le cambriolage jusqu'aux moins graves qui sont commis par des enfants. Quand nous savons qu'un délit a été commis par un enfant d'un âge à peine au-dessus de celui de la connaissance du bien et du mal, ce délit ne semble peut-être pas être aussi grave que lorsqu'il a été commis par un adulte, mais, si le nombre des délits commis par des enfants entre pour la même proportion dans le nombre total des délits figurant au tableau I, colonne 2, que celle pour laquelle entrent les délits établis à leur actif dans le nombre total des infractions découvertes, le montant des méfaits de l'adolescence mérite certes que l'on s'en préoccupe de la façon la plus sérieuse. Dans un seul cas, quatre garçons, tombés entre les mains de la police, avouèrent que, dans l'espace de quelques semaines seulement, ils avaient pénétré par effraction dans 43 maisons pour piller le compteur à gaz automatique (genre moderne de délit qui est devenu assez commun pour provoquer une mention spéciale dans la préface des statistiques judiciaires et criminelles qui viennent d'être publiées), cependant que les recherches effectuées à la suite de plaintes ont révélé dans de nombreux cas les agissements de bandes de petits gamins, atteignant jusqu'au nombre de six ou huit, qui pillaient systématiquement les boutiques avoisinant leurs demeures, en particulier dans les faubourgs où la protection de la police n'est que faible. Il n'est pas douteux que la façon dont le petit boutiquier doit attirer la clientèle ait fait naître chez eux la tentation, mais il est très important qu'ils aient été pris, parce qu'ils ont eu ainsi un avertissement qui pourra peut-être les sauver de prendre l'habitude du vol.

Le nombre des enfants et adolescents, c'est-à-dire de garçons et filles au-dessous de 16 ans, contre lesquels fut établie la perpétration de délits, est donné au tableau 22 qui peut être amplifié comme suit:

<i>Ages:</i>	1907	1908
Au-dessous de 10 ans.	481	336
Entre 10 et 12 ans.	452	434
Entre 12 et 14 ans.	467	473
Entre 14 et 16 ans.	212	412
	<u>1612</u>	<u>1655</u>

<i>Délits:</i>	1907	1908
Violation de domicile avec ou sans effraction . .	167	135
Vol simple («Larceny»)	1092	1205
Vagabondage (mendicité, coucher à la belle étoile)	226	192
Autres délits (immixtion malintentionnée dans les atroupements, possession illégitime, dégât volon- taire)	<u>127</u>	<u>123</u>
	<u>1612</u>	<u>1655</u>

Et, ainsi qu'il est dit dans le tableau, les délinquants furent traités comme suit:

	1907	1908
Arrêtés et inculpés	645	748
Avertis par la police	967	907
	<u>1612</u>	<u>1655</u>

Sur ceux dont la police décida de s'occuper elle-même au lieu de les amener devant les magistrats, il n'y en eut que 72 qui s'attirèrent de nouveau des ennuis, soit 7,9 0/0, en comparaison de 6,3 0/0 en 1907. Sur ce nombre, il y en avait quelques-uns qui auraient été amenés devant les magistrats pour être mis en accusation si leur placement dans une institution avait pu donner des résultats, mais ils étaient physiquement ou mentalement inaptes à un entraînement industriel et leur cas fournit un exemple de la nécessité absolue d'un lieu où il serait pris soin et fait l'éducation de jeunes garçons qui ont des instincts criminels et qui, en même temps, ne sont pas éligibles pour le «Reformatory» ordinaire (maison de correction) ou l'école industrielle; leur destin actuel se traduit par des démêlés continuels avec la police et des périodes, par intervalles, de détention au «Workhouse» (asile d'indigents) jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de la prison, dont ils deviendront alors les pensionnaires habituels.

D'un autre côté, le fait que les autres 92,1 0/0 passèrent l'année sans s'attirer de nouveaux ennuis justifie entièrement la police de s'être abstenue de les amener devant le magistrat; sans doute, les délits qu'ils ont commis viennent grossir la liste de ceux qui sont portés au débit de la cité (tableau I, colonne 2), mais le but est de beaucoup plus important que le méfait même; il est absurde et mauvais d'amener un gamin devant un magistrat pour un acte de malice ou pour une chose qu'il a faite à l'instigation d'un autre s'il y a vraisemblablement chance qu'un avertissement donné par la police et qu'un petit raffermissement de l'influence des parents, obtenu par une visite de temps à autre, empêchera le gamin de recommencer son étourderie.

C'est là l'esprit de la surveillance que nous avons eu coutume d'exercer sur de tels cas dans le passé, et cet esprit tend, non seulement à influencer le gamin, mais aussi à développer l'influence des parents, influence dont la décadence joue un si grand rôle dans la mauvaise conduite de la jeunesse. Dans certains cas, à l'autorité des parents vient s'ajouter celle d'un patron, dont beaucoup sont disposés à fermer les yeux sur une escapade de jeunesse, mais je puis dire que quand un gamin a maille à partir avec la police, son patron n'en est pas prévenu, à moins que les intréêts de ce dernier puissent souffrir de ce qu'il est tenu dans l'ignorance des faits ou que l'on puisse utiliser ses services à maintenir le gamin dans la bonne voie.

Les visites faites dans les intérieurs pour tous ces objets, ainsi que pour la surveillance des marchands des rues patentés, des enfants laissés en liberté conditionnelle et officiellement commis aux soins de la police ou pris en surveillance par elle sans aucune ordonnance, et pour les quêtes faites en aide au «Reformatory» et aux écoles industrielles, se sont montrées au total à 35,126, et je crois sincèrement que la grande majorité de ces visites ont, non seulement atteint un but utile, mais encore qu'elles ont été reçues avec l'esprit dans lequel elles ont été faites.

Je me rends parfaitement compte de ce qu'il existe un préjugé contre l'emploi de la police à ce genre de besogne, préjugé qui, heureusement, ne s'est pas étendu à Liverpool dans une grande mesure; et ce qui est encore plus à l'honneur des hommes qui sont chargés de cette mission, c'est qu'ils s'en acquittent sans attirer

l'attention du public, attendu que l'absence d'attention du public veut généralement dire l'absence de motifs de plainte.

* * *

J'espère que ces extraits feront suffisamment voir l'esprit dans lequel la police, en tant que poursuivante, doit exercer son pouvoir discrétionnaire et je terminerai en citant un exemple qui montre de quelle manière un particulier, d'un côté, et un poursuivant policier, de l'autre, considèrent la question dans un cas spécifique. Le directeur d'une grande maison de commerce avait téléphoné au constable en chef pour se plaindre de ce qu'un agent de police avait arrêté l'un de ses employés et était sur le point de l'amener devant le magistrat. Le constable en chef se rendit aux bureaux où l'arrestation avait eu lieu et découvrit que la police y avait été mandée pour découvrir l'auteur d'une série de vols commis dans le vestiaire des employés et qu'un agent de police qui s'y était caché avait pris un jeune garçon en train de voler dans la veste d'un de ses camarades employé aux écritures. Le directeur ne désirait pas que le garçon fût poursuivi, parce qu'il ne tenait pas à ce que vînt à la connaissance du public qu'un vol avait été commis dans ses bureaux, et il proposa de congédier le jeune homme séance tenante. De son côté, le constable en chef ayant découvert que le jeune homme avait été bien élevé et qu'il avait simplement cédé à la tentation d'entretenir sa bonne amie, estima que ce châtement sans procès n'était pas le meilleur moyen à employer pour ramener le coupable dans la voie de l'honnêteté et il ne consentit à renoncer aux poursuites qu'à la condition que le jeune homme serait gardé jusqu'à ce que son père eût pu lui trouver un autre emploi. Il se peut que ce moyen ait, ou non, réussi, mais, en tout cas, il présentait plus de chances de le faire que la substitution proposée par le directeur du renvoi aux poursuites.

J'ai l'honneur de soumettre au congrès l'opinion qu'en ce qui concerne l'Angleterre et le pays de Galles, le pouvoir discrétionnaire dont jouissent ceux qui peuvent mettre en branle la loi criminelle est si vaste qu'il n'y a aucune nécessité de l'accroître par une législation.

Je crains que la présente étude ne réponde pas directement à la question telle qu'elle est réellement présentée, mais, comme elle décrit la façon dont le pouvoir discrétionnaire envisagé par cette question est exercé dans certaines parties de l'Angleterre et du pays de Galles, je me risque à l'offrir dans l'espoir qu'elle pourra peut-être intéresser quelque peu ceux qui m'ont fait l'honneur de me permettre de prendre part à leurs délibérations.

PREMIÈRE SECTION

PREMIÈRE QUESTION

Convient-il de laisser à l'autorité, chargée des poursuites, la faculté de statuer sur leur opportunité?

Dans l'affirmative, cette faculté doit-elle être restreinte dans certaines limites et soumise à un contrôle?

Convient-il dans ce même ordre d'idées d'attribuer au juge la faculté de ne pas prononcer de condamnation, bien que le fait soit matériellement établi?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. RENÉ GARRAUD,

Membre correspondant de l'Institut (Académie des Sciences
morales et politiques),

Professeur honoraire à l'Université de Lyon.

I.

Deux conceptions, à l'heure actuelle, se partagent les législations du continent: celle de la *légalité* et celle de l'*opportunité* de l'action publique, exercée, au nom de la société; par l'autorité à laquelle est déléguée la poursuite (ministère public).

En France, si le droit écrit dans les codes du commencement du XIX^e siècle (Code d'instruction criminelle de 1808; Code pénal de 1810) paraît consacrer le système de la légalité, l'interprétation que la pratique a donné à ces codes, au cours du siècle qui a suivi leur promulgation, après bien des tâtonnements, a réalisé, en réalité, le système de l'opportunité. Cette interprétation laisse au ministère public la faculté de statuer sur la question de savoir s'il y a lieu, lorsqu'un crime ou un délit lui est signalé, de saisir l'autorité chargée de juger :

Il est intéressant de constater cette évolution à laquelle la loi même est restée étrangère.

Le système de la légalité est bien, en principe, celui qu'ont établi les Codes du Consulat et de l'Empire. Il dérive d'une notion fondamentale, dont l'exactitude ne saurait, du reste, être contestée. La répression, dans les sociétés modernes, n'est exercée et ne peut être exercée que par l'Etat, après un jugement déclarant le prévenu ou l'accusé coupable et prononçant contre lui la peine qu'il a encourue. L'action publique est la mise en œuvre du droit et du devoir de l'Etat de poursuivre en justice l'inculpé d'un délit pour l'en convaincre et l'en punir. L'action publique, dans la logique de ce concept, a donc été déléguée à des fonctionnaires spéciaux qui l'exercent au nom de l'Etat, mais auxquels elle ne saurait appartenir. Il en résulte: 1^o que l'action publique étant la conséquence nécessaire et irrévocable du délit, tout individu commettant un délit doit être poursuivi et puni; 2^o que l'action publique n'étant pas dépendante du caractère dommageable du délit et de l'action civile qui est la suite de ce caractère, la plainte de la partie lésée n'est pas nécessaire pour que le ministère public puisse agir; 3^o L'action publique étant une action sociale, le ministère public n'en a que l'exercice, et il ne saurait lui appartenir soit d'en disposer avant de l'avoir intentée, soit de l'éteindre après l'avoir soumise aux juges qui doivent en connaître.

Ce concept de la légalité de l'action publique se résume donc dans les deux propositions suivantes: Le ministère public est tenu d'exercer l'action publique toutes les fois du moins qu'il estime se trouver en présence d'un délit; — Et l'action mise en mouvement, il lui est impossible d'entraver la marche du procès par un retrait d'accusation.

Dans notre pratique française, si la seconde de ces deux conséquences reste absolument exacte, la première n'est plus rigoureusement vraie.

En effet, les premiers commentateurs du Code d'instruction criminelle français de 1808 avaient soutenu, en invoquant certaines dispositions de ce code, et notamment l'article 47, que le ministère public, dès qu'il avait connaissance d'un délit, était tenu d'en poursuivre l'auteur. Mais on reconnaît aujourd'hui que le ministère public reste maître de la suite à donner aux dénonciations et aux plaintes qui lui parviennent; on s'en remet à son honneur, à sa conscience; on ne l'oblige pas de poursuivre et on affirme qu'il est juge du point de savoir si la poursuite est opportune.

Du reste, le ministère public, en France, use largement de cette indépendance, il tient compte, pour s'abstenir ou poursuivre, d'une série de considérations dont la principale est l'absence ou la réparation du préjudice causé par le délit.

C'est peut-être un point de vue terre à terre, mais il est conforme à cette idée pratique d'après laquelle la réparation du dommage causé par le délit, lorsqu'elle est assurée par les institutions appropriées et qu'elle est soutenue par les mœurs publiques, est l'un des moyens les plus énergiques de lutter contre la criminalité.

II.

Le contrôle nécessaire de cette indépendance du ministère public s'exerce, en France: 1^o par les parties lésées qui ont le droit de saisir les tribunaux de répression et de mettre ainsi l'action publique en mouvement sans l'intervention du ministère public; 2^o par la surveillance des supérieurs hiérarchiques, qui est fortement organisée.

Ce contrôle est-il suffisant? Il existe des associations, ayant pour objet la répression de certains actes délictueux, non dans l'intérêt de leurs membres, mais dans un but désintéressé, philanthropique, humanitaire ou moral. En France, ces associations sont sans qualité pour se substituer au ministère public ou pour se faire ses auxiliaires. Aussi appellent-elles de leurs vœux la réforme d'une législation qui ne leur permet pas d'agir directement devant les tribunaux et restreint leur activité dans les limites d'une dénonciation des actes dont elles demandent la répression.

III.

Dès que le tribunal est saisi, le ministère public n'est plus maître de l'action. La cause appartient désormais au juge. Si tout tribunal ne peut statuer sans être saisi, tout tribunal a le droit et le devoir de juger quand il est saisi. Le ministère public est donc impuissant à dessaisir le tribunal qu'il a saisi.

Cette règle est le corollaire de la séparation des fonctions d'action et des fonctions de juridiction. Elle reste étrangère aux problèmes que nous examinons.

Mais quels sont les pouvoirs du tribunal saisi? Dans la législation française, la seule limite infranchissable à la juridiction repressive, c'est celle qui consiste à absoudre un individu déclaré coupable. Tout prévenu ou tout accusé qui est convaincu d'avoir commis l'infraction reprochée doit être condamné à une peine.

Les pouvoirs du juge s'exerceront seulement sur la nature, le taux et les modalités de la condamnation.

En matière correctionnelle, deux institutions mettent à la disposition du juge, par leur combinaison, la faculté presque illimitée de modérer et d'individualiser la condamnation: c'est l'institution des circonstances atténuantes et celle du sursis à l'exécution de la peine, de sorte que, quelle que soit la gravité du délit, le juge peut ne prononcer qu'un *franc d'amende* et même ordonner qu'il sera sursis à l'exécution de cette peine illusoire.

En matière criminelle, l'institution du sursis n'est pas applicable: Quant aux circonstances atténuantes, elles permettent tout au plus d'abaisser la peine de deux degrés. Mais si la peine d'emprisonnement qui, en principe, ne peut être inférieure à un an, est substituée, par l'effet des circonstances atténuantes, à la peine criminelle légalement encourue, cette correctionnalisation judiciaire autorise la cour à prononcer le sursis.

Faut-il aller plus loin? Il a paru à quelques esprits que cette possibilité d'indulgence, allant presque jusqu'à la faiblesse, n'étant pas suffisante, M. le sénateur Bérenger a déposé sur le bureau du Sénat français, le 12 novembre 1901, une proposition de loi très audacieuse, bien que modestement intitulée «proposition de loi portant extension et modification de la loi du 26 mars 1891 sur l'atténuation et l'aggravation des peines», qui élargirait et trans-

formerait, si elle passait dans le domaine des réalités, les fonctions du juge d'instruction. Il s'agirait de la mise en œuvre d'une conception juridique dont il fut souvent question, il y a bien des années en France, devant le Parlement et dans la presse: «*La loi de pardon*». Le caractère moderne et indépendant de cette institution consisterait en ceci, qu'elle ne serait ni une dispense judiciaire de l'exécution d'une condamnation, un «sursis», ni une sorte de peine, occupant le dernier degré de l'échelle de la répression, telle que la réprimande judiciaire, mais un véritable «pardon-absolution» prononcé par l'autorité judiciaire, une grâce avant la peine, c'est-à-dire une sorte d'amnistie individuelle accordée par les tribunaux. Dans aucune des nombreuses propositions dont le Parlement français avait été antérieurement saisi, cet «esprit nouveau» qui tend, pour certaines catégories de délinquants ou certaines catégories de délits, à substituer, à la peine, un simple avertissement dans un but de préservation individuelle n'était allé aussi loin. Ce ne serait pas seulement la peine, même réduite à une réprimande ou à un avertissement que l'on proposerait d'écarter, mais aussi et surtout «les humiliations de la poursuite, la honte de la comparution publique et de l'admonition». Ce souci d'épargner au délinquant, même l'ombre d'une tâche, même l'occasion d'une contrariété, est évidemment le dernier mot, non de la solidarité, mais de la défaillance sociale. Nous ne saurions nous associer à des mesures ou à des projets qui donnent au juge le droit, jusqu'ici régalien, de pardonner. Le juge doit rester dans son rôle qui est de rendre la justice.

Conclusions.

I. La faculté de ne pas poursuivre le délinquant doit être accordée à l'autorité chargée d'exercer l'action publique.

II. Mais comme contrepoids à cette faculté, il faut donner aux victimes du délit le droit d'en poursuivre la répression. Il conviendrait aussi, sous certaines conditions et pour certains délits, d'autoriser des associations désintéressées à se substituer au ministère public.

III. Dans le cadre des institutions existantes, au moins en France, le pouvoir modérateur des juges est suffisant pour tenir compte des diverses conditions individuelles des délinquants.

PREMIÈRE SECTION

PREMIÈRE QUESTION

Convient-il de laisser à l'autorité, chargée des poursuites, la faculté de statuer sur leur opportunité?

Dans l'affirmative, cette faculté doit-elle être restreinte dans certaines limites et soumise à un contrôle?

Convient-il dans ce même ordre d'idées d'attribuer au juge la faculté de ne pas prononcer de condamnation, bien que le fait soit matériellement établi?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. EDOUARD MASSARI,

Professeur de droit pénal et de procédure pénale à l'Université de Naples.

I.

Les termes du problème.

Les études que la plus récente littérature criminaliste a consacrées à la fonction de la peine et du procès pénal ont mis en lumière certains éléments fondamentaux capables de justifier comme quoi l'exercice de l'accusation devrait rationnellement être réservé à un organe de l'Etat et, par conséquent, expliquent pourquoi les codes tendent toujours davantage vers l'accusation d'Etat. Dans ce sens, les juristes affirment que le procès pénal moderne est

dominé par la maxime de l'officialité, autrement dit de la persécution officielle.

On a pu reconnaître que l'intérêt punitif ne concerne premièrement et directement ni le particulier victime du délit (lequel pourrait même manquer), ni des groupes déterminés ou noyaux sociaux, ni la société comprise comme une agrégation d'individus manquant d'une organisation constitutionnelle, mais qu'il concerne un intérêt touchant directement l'Etat et ne différant en rien de tout autre droit public subjectif, que l'Etat, comme titulaire de ce même droit, fait avec raison valoir en jugement au moyen d'organes qui lui sont propres.

Les tempéraments acceptés par les législations relativement à la maxime de l'officialité, comme la *plainte de partie lésée* déterminant l'exercice de l'accusation d'Etat pour certains délits, et le concours du particulier à l'exercice de l'action en voie de coopération principale ou subsidiaire à l'accusation d'Etat, limitée elle aussi à certains délits et à certaines phases de la procédure, ces tempéraments n'attaquent pas dans sa substance la valeur du principe de l'officialité.

Si pourtant l'accusation officielle constitue le système qui répond le mieux aux raisons et aux fins de la tutelle pénale, il y a un second problème, ouvert à présent à la discussion des juristes. Il s'agit de déterminer si l'accusation d'Etat doit s'inspirer du critérium de la plus rigide légalité, de manière à exclure toute appréciation discrétionnelle sur la convenance de poursuivre le délit, ou s'il y a lieu, au contraire, d'admettre une évaluation d'opportunité dans l'exercice de l'action pénale.

On peut affirmer qu'il n'y a pas de système législatif qui n'admette pas, dans une mesure plus ou moins large, la maxime de l'opportunité de l'accusation; et par là on est amené à examiner d'autres problèmes: celui des limites auxquels devrait se plier l'actuation de la maxime même, et celui de l'organe ou des organes auxquels devrait être commise l'évaluation du pouvoir discrétionnaire de l'accusation.

Puisque ce groupe de problèmes forme un des thèmes des plus importants que se propose d'examiner le IX^e Congrès Pénitentiaire international, la présente communication a pour objet de développer les propositions ci-après:

- a) que le procès pénal continue, pour règle, à être basé sur la maxime de la légalité, et que le contrôle en soit confié à l'organe juridictionnel;
- b) que la maxime d'opportunité soit admise en thème de délits politiques;
- c) que l'évaluation d'opportunité soit remise à des organes non judiciaires et, par conséquent, non à l'accusateur; en tout cas, elle ne devrait jamais être déferée au juge.

II.

La règle de la légalité dans l'exercice de l'accusation: contrôles pour l'observation de cette règle.

C'est, ainsi qu'il a été dit, une règle largement admise dans les législations. Elle se trouve adoptée aussi dans le dernier code de procédure pénale italien (art. 179), et elle trouve des suffrages tant dans les courants juridiques qui se rattachent à la pensée de Romagnosi, de Carrara et de Pessina, que dans l'école positive d'anthropologie criminelle qui aboutit à Lombroso et à Ferri.

On présente diverses raisons pour soutenir l'accusation obligatoire: elle offre la garantie que la justice pénale ne deviendra pas une justice de parti, c'est-à-dire un instrument de persécution contre les minorités contraires aux Gouvernements, et un moyen d'impunité pour les factions qui détiennent le pouvoir public. Elle constitue la plus symptomatique et la plus concrète affirmation de la conception de l'*Etat juridique*, par opposition aux périodes historiques du passé où existait ce qu'on appela l'*Etat de police*.

Par l'affirmation juridictionnelle des manifestations criminelles, elle offre le moyen le plus sûr d'analyser d'une manière statistique le phénomène de la criminalité et du pouvoir aux réformes législatives convenables et aux mesures les plus appropriées pour combattre les diverses sortes de délits. Au point de vue subjectif, elle présente le miroir fidèle de la capacité nuisible de l'individu, fournissant le matériel utile d'observation pour contrôler la validité des doctrines anthropologiques et pour préparer les lois contre les récidivistes, les délinquants habituels, et les incorrigibles. Et il y a aussi un côté du problème qui légitime la maxime de l'accusation obligatoire, même au point de vue inter-

national: c'est celui qui se rapporte aux aspirations scientifiques générales pour une coopération plus vive et plus intense de la communauté internationale des Etats à la lutte contre le délit. Sous ce rapport, l'intérêt de chaque Etat à faire observer les lois pénales et à punir les malfaiteurs révèle, d'une manière plus appréciable, le caractère que l'accusation doit revêtir, c'est-à-dire d'un pouvoir non abandonné à sa discrétion, mais s'imposant à l'Etat comme un devoir; en effet, ce pouvoir est appelé à réaliser des fins qui s'élèvent au-dessus des fins particulières de l'Etat dans lequel est commis le délit, et qui pénètrent dans des sphères sociales plus vastes.

Toutes ces raisons constituent un ensemble d'arguments qui suffit pour justifier la faveur généralement accordée par la doctrine pour que le procès pénal dans les initiatives des organes accusateurs suive la rigueur de la maxime de la légalité. Et elles donnent encore la justification des préoccupations doctrinales pour assurer l'observation de cette maxime par un système approprié de contrôles.

Dans la législation comparée, trois tendances se manifestent relativement à ces contrôles: l'une voudrait donner à la partie privée, lésée par le délit, une activité qui accompagnerait les initiatives accusatrices et qui non seulement se manifesterait par l'apport d'éléments subsidiaires à l'accusation publique, mais encore devrait pouvoir se substituer à l'organe accusateur quand celui-ci serait incertain ou insuffisant.

Une deuxième tendance retiendrait comme suffisante la garantie disciplinaire ordinaire, dérivant du rapport d'emploi: c'est-à-dire que, dans la menace des sanctions disciplinaires pour négligence ou autre forme d'abus commis par l'accusateur d'Etat dans l'exercice de l'action pénale, elle verrait un moyen plus que suffisant pour assurer l'observation du principe de légalité.

Enfin, une troisième tendance retient qu'on ne pourrait obtenir un contrôle vraiment sérieux que si l'on imposait la communication à l'organe juridictionnel de toute dénonciation parvenue à l'accusateur public; l'ouverture du procès serait refusée si les deux organes étaient d'accord sur l'inconsistance de la dénonciation.

De ces systèmes, le plus illusoire est sans aucun doute celui qui repose sur les freins de la responsabilité disciplinaire. L'exercice de l'action disciplinaire appartient au pouvoir exécutif, et

le principe de légalité réclame surtout une défense contre les ingérences plutôt fréquentes du pouvoir exécutif dans les initiatives de l'accusation. Et d'autre part, l'évaluation d'une omission ou d'un exercice abusif de l'accusation pénale devant un conseil de discipline, présente des difficultés assez graves quant à la preuve, et donne un remède posthume, complètement disproportionné à la violation du principe de la légalité, déjà accomplie.

De la coopération de la partie lésée on peut espérer les meilleurs résultats pour l'accusation obligatoire. Mais il y a des délits qui, de leur nature, ne comportent pas des lésions de biens individuels, et, dans ces circonstances, de telles coopérations ne pourront que difficilement être obtenues. Et, dans tous les cas, il ne faut pas oublier que l'intérêt particulier ne s'accorde pas toujours avec celui de l'Etat dans l'application de la loi pénale; que le particulier, qui a reçu, ou prétend avoir reçu une offense, peut faire dépendre sa coopération des impulsions de la passion, et même de la mauvaise foi, et cette coopération finit par se changer en un dommage pour la justice pénale, par porter l'accusation à des attitudes vexatoires, ce qui, loin de réaliser la règle de la légalité, en est au contraire la négation flagrante.

Il ne reste donc qu'à préférer le troisième système, celui de la coopération du juge à promouvoir l'accusation. Encore ce système n'est-il pas dépourvu d'inconvénients, surtout par la difficulté pratique d'en faire l'application dans les délits pour lesquels manque une dénonciation quelconque et pour lesquels la *notitia criminis* parvenue directement à l'organe accusateur devrait pousser celui-ci à promouvoir l'action pénale.

Ces inconvénients restent grandement atténués, lorsque, pour les délits politiques, serait admise la maxime de l'opportunité dans l'initiative de l'accusation: maxime qui est justifiée par ce qui est exposé dans les paragraphes suivants.

III.

La maxime d'opportunité dans les procédures pour délits politiques.

La difficulté de trouver un système de contrôles, capable d'assurer dans tous les cas l'application de la règle de légalité,

révèle l'existence d'un groupe de cas réfractaires à cette règle, c'est-à-dire de formes criminelles qui, ne se laissant pas absorber ou commander par le principe de la rigide accusation, sont ordinairement régies par la règle opposée: par la règle de l'accusation facultative ou discrétionnelle, ou d'opportunité.

Ces formes criminelles sont toutes réunies dans la catégorie du *délit politique*.

A bien les considérer, c'est précisément dans les procédures pour délit politique que, d'une manière concrète, peut se révéler l'ingérence du pouvoir exécutif et, par conséquent, il n'y a pas lieu d'espérer dans les freins de la responsabilité disciplinaire comme moyen de garantir le principe de légalité. Et de même le délit politique est bien certainement celui où l'on retrouve le moins fréquemment une lésion d'intérêts individuels qui puisse pousser le particulier à coopérer avec l'accusateur public dans l'action persécutrice. Et, enfin, la criminalité politique est celle où, sous la pression hiérarchique du Gouvernement sur les organes de police judiciaire, peut manquer totalement tant la dénonciation privée facultative que la dénonciation officielle obligatoire. comme aussi peut manquer cet élément formel d'information sur lequel l'organe qui juge devrait, suivant le troisième des systèmes examinés ci-dessus, exercer sa coopération de contrôle.

Dans quelques-unes de nos études, il y a eu lieu pour nous de démontrer que dans le procès politique incoerciblement, rebelle à tout effort doctrinal d'élimination, la règle d'opportunité s'insinue, plus ou moins sentie.

Il faut rechercher la raison de ce phénomène dans la nature particulière du délit politique.

Le délit politique, dans la gamme des intérêts protégés par les lois pénales, peut être pris pour terme opposé du délit à plainte de partie, puisque dans celui-ci se rencontre le maximum de saturation de l'intérêt individuel, tandis que dans l'autre il y a le maximum de saturation de l'intérêt d'Etat. Ce n'est pas que dans le délit poursuivable par plainte de partie, l'intérêt de l'Etat manque pour en déterminer la punition, ou que, corrélativement, dans les délits politiques, l'intérêt individuel disparaisse complètement. Il s'agit seulement d'une question de mesure, où les deux ordres

d'intérêts se rencontrent dans les deux catégories de délits que nous examinons; et il s'agit précisément d'un rapport inverse où ces délits sont considérés par les règles respectives. Cela explique comment rationnellement et législativement, en matière de délits politiques, l'institution de la plainte de partie ne trouve aucune application.

Il y a encore lieu de considérer un autre aspect caractéristique du délit politique; et c'est l'indifférence que professe à son égard l'organisation juridique internationale: elle s'en désintéresse. La communauté internationale des Etats considère comme choses étrangères à ses propres fins la constitution politique dont les peuples se réservent l'attribution, et l'organisation des pouvoirs publics adoptée dans chaque Etat. La conséquence de cette conception abstentionniste pour tout ce qui regarde la constitution intérieure des Etats est que la communauté des Etats se trouve conduite à se désintéresser de tout attentat ou attaque contre les formes de gouvernement et contre les institutions constitutionnelles de ces Etats mêmes. L'exclusion de la criminalité politique des conventions et des usages internationaux, en matière d'extradition, rend manifeste, de la manière la plus claire, un tel désintéressement: c'est dire qu'elle démontre que les aspirations scientifiques à une plus intense coopération entre les Etats dans la lutte contre la criminalité, et dont nous avons parlé dans le paragraphe précédent, ne vont pas jusqu'aux délits politiques.

L'importance restreinte attachée à l'intérêt individuel et le manque absolu de repercussion dans la sphère des relations juridiques internationales, font voir quelle est la matière à laquelle s'attache l'objectivité du délit politique. Ce délit constitue une affaire de pur droit public intérieur, une violation qui lèse l'Etat dans ses attributs tout personnels de souveraineté; c'est-à-dire qu'il a pour objet une matière qui, tandis qu'elle exclut tout autre rapport direct ou indirect avec d'autres sujets, ne peut, par sa nature même, se soustraire à une évaluation discrétionnaire.

Il arrive que le droit subjectif de punir, rigide en principe, se plie ici à des dispositions discrétionnaires selon la nature du droit lésé. L'Etat, considérant dans l'ensemble les avantages et les

désavantages qui pourraient résulter de l'exercice de son droit de punir par rapport à l'ordre public et à la pacification sociale, peut trouver que pour le but même de la conservation des institutions politiques en vigueur, il serait mieux de s'abstenir d'une action judiciaire pour un délit ayant un contenu politique, parce que cette action pourrait être un ferment de propagande révolutionnaire et subversive plus étendue, et donner au coupable l'apparence d'une victime. Refuser à l'Etat ce pouvoir d'évaluation et de décision serait non certes protéger, mais compromettre éventuellement les intérêts les plus élevés et les plus délicats de l'Etat même; ce serait comprimer et déformer la nature du droit qu'il prétend garantir de toute atteinte. De plus, ce serait comme user, envers l'intérêt d'Etat, de moins d'égards que ne le concède la loi pénale même pour l'intérêt individuel dans les délits à plainte de partie lésée. De même que l'exercice de l'action pénale dans ces délits reste soumis à une évaluation d'opportunité de la partie lésée, de même dans le délit politique, on ne peut pas ne pas reconnaître à l'Etat un pouvoir discrétionnaire d'action, et cela pour des considérations tenant à la nature même du délit, c'est-à-dire pour des considérations d'ordre politique.

IV.

A qui doit être commise l'évaluation d'opportunité dans l'accusation facultative.

Dans le paragraphe précédent, on a relevé comme quoi les législations présentent des indices indestructibles de la règle d'opportunité dans la criminalité politique; ces indices révèlent des systèmes divers qui, souvent, se rencontrent dans une même législation.

Parfois, l'évaluation de convenance constitue un pouvoir exercé directement par l'organe accusateur, en vertu d'une faculté à lui reconnue expressément par la loi, ou encore en vertu d'un consentement du pouvoir exécutif, consentement souvent latent et non avoué. D'autres fois, la maxime d'opportunité agit par l'œuvre d'omission des organes de police judiciaire, qui s'abstiennent de présenter à l'accusateur la dénonciation du délit, ou n'appuient pas avec le zèle nécessaire le travail investigateur du juge en vue

d'acquérir des preuves. D'autres fois encore, la faculté de poursuivre pour des formes criminelles déterminées reste subordonnée à une autorisation accordée par le Parlement ou par le pouvoir exécutif. D'autres fois, est reconnu au chef de l'Etat le pouvoir d'arrêter le cours de l'action pénale, par un ordre de lui, et l'expérience montre que cela s'est passé communément dans le procès pour délits politiques. D'autres fois, le problème trouve une solution indirecte dans les institutions de l'amnistie et de la grâce, appliquées, elles aussi, comme le démontre l'expérience, surtout en matière de délits politiques. D'autres fois même, on confère au juge le pouvoir de faire une évaluation politique de l'accusation, comme il arrive lorsqu'on remet au jury la compétence pour juger de ces délits.

De ces systèmes et institutions, auxquels est attribuée l'application du principe d'opportunité, il faut condamner ouvertement ceux qui se fondent sur des attributions que s'arrogent, dans le silence de la loi, les organes de police judiciaire ou l'accusateur d'Etat, ou que leur confère d'une manière latente et clandestinement le pouvoir exécutif. Il n'y a pas lieu de démontrer ici, tellement cela est d'évidence intuitive, jusqu'à quel point ces pouvoirs, que ne consacre aucune disposition de loi, peuvent transformer en un instrument d'œuvre factieuse la règle d'opportunité.

De même, on ne doit pas encourager la tendance à confier à l'organe appelé à juger, l'appréciation d'une situation politique, pour en tirer comme résultat une absolution en contraste avec la preuve de la culpabilité de l'inculpé, ou la non-application de la peine. Tandis que, selon une direction doctrinale autorisée, l'institution du jury devrait, dans les pays du continent, être conservée justement pour connaître des délits politiques, il semble absolument absurde et dangereux, pour la stabilité de l'Etat et des institutions constitutionnelles, de transformer le juge en homme politique et de confier l'appréciation d'une situation politique à qui n'est pas en possession de tous les éléments complexes nécessaires pour donner autorité à son jugement d'évaluation. C'est pourquoi on doit retenir comme une méconnaissance de la fonction du juge, l'autorisation qu'on lui donnerait en se basant sur une évaluation de convenance politique, d'accorder, par exemple, au coupable la condamnation avec sursis et le pardon judiciaire.

En disant ainsi, on n'exclut cependant pas que ces formes d'atténuation et de rémission de la peine ne puissent pas trouver leur application aussi en matière de criminalité politique. Mais le point de vue, sous lequel cette criminalité doit être considérée par le juge, ne peut certes pas être celui de l'opportunité politique d'appliquer la peine, c'est-à-dire d'apprécier les répercussions politiques de la condamnation selon l'esprit dont s'inspire le principe de l'accusation discrétionnaire; ce point de vue doit être tout autre, car il doit consister à tenir compte de toutes les circonstances, objectives et subjectives, du fait sous imputation, en excluant toutefois la circonstance de l'évaluation politique. Pour entendre bien ce critérium distinctif il faut tenir compte surtout des différences du dynamisme spirituel qui peut animer le délit politique. Tantôt la criminalité politique, étant principalement caractérisée par la nature du droit lésé, peut être causée par des impulsions égoïstes, comme dans le cas de celui qui, par avidité de pouvoir, se propose d'usurper un trône et pousse la collectivité à l'aider dans l'accomplissement de son propos caché, ou bien dans le cas de celui qui se rendrait coupable de corruption électorale; tantôt, au contraire, elle peut provenir d'aspirations altruistes et viser à une meilleure distribution des organisations sociales.

En présence de cette duplicité d'attitudes spirituelles du délit, il est juste que le juge, tenant compte encore de chacune des autres modalités concrètes du fait, applique au réformateur, violent ou désintéressé, le bénéfice de la condamnation avec sursis ou du pardon judiciaire; d'autre part, il est juste qu'il refuse de tels bénéfices à l'ambitieux égoïste ou à l'électeur corrompu. Mais tout cela n'a rien à voir avec la maxime de l'opportunité de l'accusation, dont l'application ne peut, ni ne doit jamais être comprise au nombre des attributions du pouvoir juridictionnel.

Ainsi, il nous reste à examiner, par voie d'exclusion, les autres systèmes: celui qui confère à l'organe accusateur même l'évaluation de convenance pour l'exercice de l'action pénale; l'autorisation de poursuivre; l'*indulgentia principis*; le pouvoir du chef de l'Etat de tronquer, par son propre ordre, le procès dans son cours.

Nous ne pensons pas que l'accusateur d'Etat soit l'organe le plus propre à évaluer les données politiques qui peuvent déconseiller

l'exercice de l'action. On peut répéter pour lui ce qui a déjà été opposé pour le juge: une telle évaluation, pour mériter d'être prise en considération, exige la connaissance de trop d'éléments que l'accusateur ignore ou ne connaît qu'imparfaitement. Il ne suffit pas d'une connaissance relative des points principaux d'une situation politique pour se rendre un compte exact de cette situation et en tirer un jugement sur ce qu'il convient le mieux de faire: il faut quelque chose de plus, il faut vivre dans la politique, pouvoir en fouiller les côtés les plus délicats et les coins les plus cachés, être en mesure d'en percevoir toutes les vibrations, être inséré dans son tissu compliqué, être plongé dans son flot changeant et dangereux. Or, l'accusateur ne se trouve certainement pas dans ces conditions, et, pour cela, il doit, même en présence du délit politique, rester un organe de légalité.

Et nous ne croyons même pas qu'il puisse être concédé au chef de l'Etat d'empêcher, par un droit de veto, l'initiation d'un procès politique, ou, ce qui est encore pire, d'en arrêter le cours, comme cela est admis par la législation autrichienne, et comme le soutiendraient quelques juristes.

L'irresponsabilité du Chef de l'Etat servirait à mettre à l'entière disposition du pouvoir exécutif ce délicat instrument de justice; et contre les abus de celui-ci il ne suffirait certainement pas du principe de la responsabilité politique de Cabinet dans les Gouvernements à système représentatif. Tandis que le débat scientifique relativement à l'opportunité de conserver au principe la prérogative d'amnistie et de grâce est si vif, il ne semble vraiment pas que l'on puisse aspirer à une extension des prérogatives du chef de l'Etat, en manière de justice pénale.

De cette manière, le problème s'achemine vers la solution la plus appropriée. Que, si l'on croit, l'*indulgentia principis* subsiste comme un moyen indirect et coopérateur d'évaluation, pour empêcher l'initiation et arrêter le cours d'un procès, ou pour effacer une condamnation déjà prononcée; mais que la règle d'opportunité, dans sa fonction de dérogation au principe de légalité, soit appliquée dans la criminalité politique, grâce à une plus large application du système de l'autorisation à procéder, laquelle devrait être susceptible de révocation.

Cette autorisation, dans les pays à système représentatif, ne devrait pas être conférée à des organes particuliers du pouvoir exécutif, puisqu'il s'agit de l'évaluation d'un intérêt qui outre-passe l'activité administrative ordinaire; mais elle devrait être conférée ou au Conseil des Ministres, ou à un comité parlementaire permanent, avec représentation égale des deux Chambres, et en voie de contrôle et d'appel elle devrait dépendre de la décision de l'un et de l'autre des deux rameaux du Parlement.

PREMIÈRE SECTION

PREMIÈRE QUESTION

Convient-il de laisser à l'autorité chargée des poursuites la faculté de statuer sur leur opportunité?

Dans l'affirmative, cette faculté doit-elle être restreinte dans certaines limites et soumise à un contrôle?

Convient-il dans ce même ordre d'idées d'attribuer au juge la faculté de ne pas prononcer de condamnation, bien que le fait soit matériellement établi?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. le D^r RODOLPHE MATOUŠ,
Avocat à Mor. Ostrava (Tchécoslovaquie).

I. Dans ma pratique de plusieurs dizaines d'années auprès du barreau, je me suis trouvé très souvent en face du problème de savoir s'il n'était pas plus avantageux pour la société de *ne pas* infliger au prévenu trouvé coupable, la peine prévue par la loi en vigueur.

Ce doute occupait souvent le juge et même le procureur prononçant selon son devoir le réquisitoire sur la culpabilité de l'accusé. On avait quelquefois le sentiment que, tout en appliquant «le droit»,

on faisait tort. Dans son for intérieur, on avait la conscience qu'il existe une grande divergence entre la responsabilité légale et la responsabilité morale, et n'ayant pourtant pas le moyen d'écarter cette discordance, on a dû fléchir devant les strictes dispositions de la loi et, à contre-cœur, condamner l'accusé et lui infliger une peine grave statuée par la loi.

Le seul correctif se présentait dans les cas où l'affaire avait été jugée par la cour d'assises qui, dans ses verdicts, a plus de liberté de délibération que le juge professionnel. Et quand l'auteur principal du crime avait été jugé par la cour d'assises, tandis que les auteurs auxiliaires avaient comparu devant les juges professionnels, il arrivait quelquefois que le premier était acquitté et que ceux-ci, dont les faits étaient qualifiés moins graves du point de vue du droit pénal, étaient frappés de toute la rigueur de la loi.

Quid juris dans les cas suivants ?

Une jeune fille violée par un aliéné se fait procurer l'avortement par une sage-femme. Ces deux femmes, accusées et trouvées coupables d'avortement, doivent-elles être punies ?

Un savant opérateur a, par ses travaux scientifiques et par son habileté pratique, sauvé la vie à des centaines de personnes. Un jour, au cours d'une opération, il cause, par une négligence évidente, la mort du malade soumis à son opération. Est-ce que la justice exige inévitablement qu'il expie sa faute momentanée par les conséquences pénales ?

Un homme pervers abuse de son employé d'une façon punissable d'après la loi ; il est acquitté par le tribunal à cause de son «moral insanity». Son complice qui fut séduit par lui à cette luxure, doit-il être traité autrement ?

Excités par les instigateurs inconnus, les ouvriers forcent par menaces le patron à congédier des ouvriers d'un autre parti politique. Le lendemain, quand la surexcitation des esprits s'est calmée, après que l'autorité publique s'en est déjà mêlée, les travailleurs prient le patron d'engager de nouveau les expulsés en leur offrant même des réparations et des dommages-intérêts. Est-ce que, dans ce cas, le maintien de l'ordre public exige le châtement des auteurs visibles qui, dorénavant, seront de bons camarades pour leurs adversaires d'hier, tandis que les auteurs

invisibles, les instigateurs, se cachent derrière leur anonymat et sont par cela insaisissables ?

Je pourrais citer des dizaines d'affaires de ce genre, où l'on se trouve dans le grand embarras sur la question «quoi de droit ?»

On arrive à la conviction que les lois en vigueur ne sont pas assez adaptées à la complexité de la vie moderne, à la délicatesse du sentiment de la société moderne et à l'exigence de la doctrine moderne, qu'il faut que la peine soit conforme à l'individualité du malfaiteur.

II. Pour pouvoir répondre aux questions posées, il faut, en premier lieu, passer en revue l'évolution du droit pénal en matière de peines pendant les temps passés.

«Séparé du passé, le présent est muet sur l'avenir», dit Lamennais.

En procédant ainsi, on s'aperçoit d'un phénomène remarquable, à savoir que la jurisprudence pénale évolue vers l'adoucissement des peines et que l'application des peines qui, autrefois, étaient immuables, s'individualisait peu à peu, en prenant en considération non seulement la gravité du délit et la culpabilité du malfaiteur, mais aussi ses qualités morales et vitales, les effets individuels de la peine, etc.

Cette tendance fait des progrès immenses, gagne des cercles de plus en plus larges.

La loi pénale rudimentaire des sociétés primitives, des peuples enfants et barbares, consistait dans la vengeance du sang. La tranquillité d'une famille, d'une tribu une fois perturbée, la vengeance implacable s'ensuivait, exécutée par les membres de la famille ou de la tribu auxquelles appartenait la victime.

Dans la législation mosaïque de l'ancien testament, on trouve le principe non moins impitoyable, le droit du talion, contenu dans les termes précis : Œil pour œil, dent pour dent !

Lorsque les peuples se furent élevés à un plus haut degré de civilisation, aux temps mérovingiens, on trouve le système dit des compositions. Le lésé ou ses successeurs avaient d'abord le droit, puis le devoir d'accepter une indemnité pécuniaire de la part du malfaiteur en réparation du tort commis. En ces temps-là, le droit de punir était considéré comme l'intérêt privé du lésé.

Mais parmi les peuples plus organisés, on arrivait à la connaissance de l'unité, et peu à peu se formait l'opinion que les individus habitant le même territoire forment une société, constituent un Etat, et que, par l'infraction à la loi coutumière ou écrite, ce n'était pas seulement l'individu qui était atteint dans ses droits, mais que c'était aussi l'Etat même qui a le droit et le devoir de défendre la tranquillité de ses citoyens.

Ce droit émane du caractère de l'Etat, c'est le droit basé sur l'idée même de l'Etat, en sa qualité de gardien de la paix publique contre tout perturbateur, contre toute attaque venant du dehors ou du dedans.

L'Etat, qui a charge de maintenir la tranquillité entre ses membres, a donc le devoir de punir ceux qui ont perturbé cette tranquillité, il a le droit et le devoir de rétablir la paix et l'ordre publics à l'intérieur. L'Etat ne ferait pas son devoir et perdrait sa raison d'être, s'il ne châtiât pas les coupables; autrement, il en serait fait de l'ordre public, l'Etat même marcherait à sa dissolution.

Il faut inévitablement des sanctions contre un crime commis par quiconque, pour protéger la société représentée par l'Etat.

III. La peine est donc l'impératif catégorique, comme dit Kant, et la devise que l'infraction doit être suivie de punition a été, pendant des siècles, le principe suprême du droit pénal.

Ce principe n'avait pas d'exceptions, et la doctrine proclamait même la maxime que les juges n'ont pas le droit d'interpréter les lois et de mitiger les dispositions pénales.

«Les juges de la nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force, ni la rigueur.» (Montesquieu.)

«Rien de plus dangereux que cet axiome reçu: Il faut consulter l'esprit de la loi. Chaque homme a sa manière de voir; il en a même une différente, selon les circonstances. L'esprit des lois serait donc le résultat de la bonne ou de la mauvaise logique d'un juge; il tiendrait donc à une digestion facile ou pénible; il dépendrait de la faiblesse de l'accusé, de la violence des passions du magistrat, de ses relations avec l'offensé, enfin de toutes les petites causes qui changent l'apparence des objets dans l'esprit inconstant de

l'homme... Le même tribunal ne punirait pas également les mêmes crimes dans différents temps.» (Beccaria, dans son *Traité des délits et des peines*.)

La doctrine philosophique des écrivains de cette époque et de leurs adhérents considère le texte littéral de la loi comme la mesure immuable, infaillible et inflexible.

IV. Mais le mot célèbre d'Aristote: «Panta rhéi» = tout coule, c'est-à-dire tout change, a sa valeur aussi en matière de droit pénal.

La doctrine de l'infailibilité du droit écrit a dû céder à une conception nouvelle, plus libérale.

Ce n'est plus, d'après la doctrine nouvelle, la loi pétrifiée qui est la source du droit, c'est plutôt la vie même, c'est la connaissance interne de la nation, la connaissance qui est liée avec la vie et la culture de la nation comme la langue, l'art, la science, etc. Le droit est donc individuel et est soumis aux changements conformes à l'évolution de la nation. Ce qui fut considéré hier comme juste, peut être considéré demain comme injuste et vice versa.

La doctrine moderne reconnaît donc qu'il est impossible de pétrifier les peines, d'empêcher les juges de les accommoder aux circonstances établies, à l'individualité et à la personnalité du prévenu.

Il faut laisser au juge une certaine liberté pour apprécier quel degré du châtement servirait le mieux son but en prenant en considération non seulement la gravité du crime, mais aussi l'individualité du condamné. Dans son appréciation, le juge n'est limité, d'une part, que par le fait que la peine infligée ne peut pas dépasser la limite suprême statuée par la loi, d'autre part, que le coupable est passible d'une peine, fût-elle infime.

La tâche du bon juge consiste donc à s'efforcer de trouver la juste proportion entre le méfait et le châtement.

V. Dans la législation contemporaine, il y a déjà des dispositions légales par lesquelles est modifié le principe que toute infraction exige le châtement.

Ce sont les cas où la loi prévoit des mesures tendantes à *prévenir* la condamnation. La raison de ces mesures résulte de l'opportunité qui met en considération les intérêts publics.

Ce n'est qu'après des luttes acharnées entre les opinions opposées que la législation adopta ces mesures.

a) La prescription. Il serait inopportun, après l'écoulement d'un long laps de temps, quand le crime est déjà oublié et l'opinion publique calmée, de remuer de nouveau les passions et les esprits déjà apaisés.

b) L'abolition, la grâce, l'amnistie, les droits appartenant au représentant du pouvoir public.

«La grâce est une injustice contre la société», écrivait Zachariae.

«Les actes de grâce sont nécessaires pour corriger les fautes de la législation, pour des raisons politiques et pour des raisons d'utilité et d'opportunité publiques», disaient ses adversaires. Les révoltes réussies sont des exploits, les révoltes échouées sont des crimes.

Après le coup d'Etat réussi, il est inévitable de gracier tous ceux qui l'avaient préparé, ceux mêmes qui furent poursuivis par le régime précédent.

c) La condamnation conditionnelle. Le but de la peine est d'empêcher le coupable de nuire à la société, le châtement doit mener à la réforme de la conduite du malfaiteur.

La condamnation conditionnelle, dans la plupart des cas, donne satisfaction à ces deux buts.

Le condamné, pourvu qu'il ait bonne volonté, qu'il soit un être sensible, appréciera l'avantage de cette condamnation et, de peur d'expié la peine qui lui fut infligée conditionnellement, évite l'occasion de retomber dans la faute et combat le penchant qui l'y entraîne.

Donc il n'y aura pas de châtement, si le condamné se conduit comme il faut, pendant le temps fixé.

d) Dans la législation de la République tchécoslovaque, il y a des délits qui ne peuvent être poursuivis que sur l'autorisation de l'autorité publique visée dans la loi. S'il s'agit, par exemple, d'une insulte en paroles, par écrits ou dessins, faite à l'armée ou à la flotte ou à une subdivision de l'une ou de l'autre, tendant à faire outrage à leur honneur, la poursuite du coupable ne peut être effectuée que sur l'autorisation du ministre de la défense nationale.

Il en est de même, si l'outrage a été fait à un fonctionnaire public touchant sa fonction. Le procureur ne peut entreprendre la poursuite du coupable que sur l'autorisation de l'outragé ou de son supérieur.

Dans tous ces cas, c'est *l'opportunité* qui a modifié le principe suprême mentionné ci-dessus.

VI. Après nous être rendu compte de l'évolution du droit pénal en matière de peines, nous pouvons passer à la réponse aux questions qui nous ont été posées.

Il s'agit de deux questions principales:

a) Convient-il de laisser à *l'autorité* chargée des poursuites, la faculté de statuer sur leur opportunité?

b) Convient-il d'attribuer *au juge* le droit de ne pas prononcer la condamnation, bien que le fait soit matériellement établi?

La question supplémentaire est: Cette faculté doit-elle être restreinte dans *certaines limites* et soumise à un *contrôle*?

Si nous tenons au principe que la société elle-même, pour se défendre, a le droit de punir celui qui a violé l'ordre public, nous devons reconnaître que la même société peut *renoncer* à ce droit, si elle voit que la punition n'atteindrait pas le but salubre et qu'elle causerait à la société de *plus grands préjudices* que la suspension de ce droit. En théorie, les deux cas prévus ci-dessus seraient possibles. Quelle est l'autorité qui cessera les poursuites? Cela dépend seulement du moment où se manifestent les circonstances sur lesquelles se basent les raisons d'opportunité.

Il se peut que ces circonstances se manifestent déjà pendant les recherches et pendant l'instruction, avant que l'acte d'accusation soit dressé.

A quoi bon poursuivre des recherches, dresser l'acte d'accusation, procéder à l'examen, s'il est évident que la procédure ne mènera à rien?

Dans ce cas, dans ce stade de la cause, l'autorité chargée des poursuites doit avoir la faculté de proposer la suspension de la poursuite.

C'est la Chambre des mises en accusation, où le procureur aurait siège et voix, qui statuerait définitivement sur cette proposition.

Si les conditions mentionnées ci-dessus se sont manifestées plus tard, après que l'acte d'accusation a déjà été dressé, la suppression de la poursuite ne serait plus possible, la procédure devrait être menée jusqu'au bout, c'est-à-dire jusqu'à la conclusion des débats.

Le juge, après avoir établi la culpabilité de l'accusé, pourrait avoir le droit de ne pas prononcer la condamnation, s'il était d'avis qu'il y a des raisons d'opportunité qui justifient cette mesure.

Dans les deux cas, il faudrait que les arrêts de la Chambre des mises en accusation et ceux du juge même fussent soumis à un contrôle exercé par le tribunal de deuxième instance.

La mesure en question est d'une délicatesse infinie, elle exige beaucoup de clairvoyance de la part du juge, beaucoup de caractère et d'impartialité. Pour ne pas faire erreur, il faut certainement un contrôle rigoureux pour empêcher des abus aux fins partiales.

VII. Quelles sont les limites de cette mesure et quelles en sont les règles ?

Il est vraiment impossible de tracer les limites d'usage de cette mesure et on ne peut non plus fixer les règles générales.

Cela dépend non seulement de la composition de la société, du degré de son développement moral, de sa civilisation, mais aussi de la qualité individuelle morale et sociale du prévenu. Il y a des gens qui sont d'une sensibilité délicate, il y en a d'autres qui sont d'un naturel endurci, ceux-là sont plus accessibles aux douleurs et aux châtements corporels et spirituels que ceux-ci. Pour que le châtement ait l'effet voulu, il faut employer différents moyens dans les différents cas, toujours proportionnés à la sensibilité de l'individu.

Un bon gars est assez puni à l'aspect seulement de la verge, tandis qu'un garçon dépravé a besoin d'en être convenablement fustigé.

«La rigueur des peines doit être conforme à l'état actuel de la nation», dit déjà Beccaria. «Chez un peuple à peine sorti de l'état sauvage, les esprits endurcis ne seront frappés que par les plus fortes et les plus sensibles réflexions, mais à mesure que les âmes s'amollissent dans l'état social, elles deviennent plus sensibles,

et si l'on veut conserver les mêmes rapports entre l'objet et la sensation, il faut rendre les supplices moins rigoureux».

Ces lignes datent d'il y a deux cents ans, mais on les croirait écrites de nos jours.

On ne doit pas oublier que la mesure en question ne signifie pas l'impunité absolue, mais qu'elle doit laisser dans l'âme du prévenu, trouvé coupable, une épine morale qui lui rappelle qu'il a été mis hors de cause seulement pour des raisons de générosité, par l'application de la loi qui lui dit : Voyons, tu es un pécheur, mais pour cette fois-ci, je te pardonne, va-t'en et ne pêche plus !

Chez un peuple à un degré inférieur de la civilisation, chez un peuple sauvage et féroce, une telle mesure ne peut être introduite, car elle pourrait être considérée comme une faiblesse et au lieu de remédier au mal, elle aggraverait le mal moral de la société.

Il s'ensuit que la mesure dont il s'agit ne peut pas être généralisée par la doctrine pénale, qu'elle ne peut pas être adoptée dans tous les pays, mais que son introduction dans le système du droit pénal dépend du degré de civilisation et de moralité du pays.

Mais aussi dans les pays dont la législation adopterait cette mesure, elle ne peut y constituer qu'une *exception*. C'est pour cela que les conditions pour l'application de cette mesure doivent être appréciées et pesées rigoureusement.

En l'appliquant, il faut toujours avoir présent à l'esprit qu'on pratique un fait de justice et que la justice, comme a dit Diderot, est entre l'excès de la clémence et de la cruauté.

Ce serait vraiment l'excès de la clémence, si cette mesure exceptionnelle était accordée à profusion, même à des personnes qui n'en sont pas dignes et dans les cas où il n'y a pas de raisons d'opportunité très importantes.

Quant aux infractions qui en pourraient bénéficier, il est évident que les crimes les plus graves commis avec discernement et préméditation devraient être exclus et que la réparation effective des dommages causés par le méfait, donnée à celui qui en a été atteint ou aux personnes qui dépendent de lui, serait la condition *sine qua non*.

Parce que la déclaration d'opportunité est confiée, le cas échéant, au bon sens du magistrat lui-même, il faut se rendre compte que l'opportunité ne peut pas être interprétée uniquement du point

de vue politique, mais aussi du point de vue juridique, étant tout proche de la définition de l'équité.

De ce point de vue, on pourrait décider les affaires mentionnées dans l'introduction de cet article (dont le jugement relève, d'après les lois tchécoslovaques, du tribunal composé des juges professionnels), de manière, que le juge tout en constatant la culpabilité des accusés, ne prononcerait pas la condamnation.

VIII. La législation tchécoslovaque, si l'on ne prend pas en considération les dispositions mentionnées à l'article V de ce rapport, a fait en cette matière le premier pas dans la nouvelle loi sur la presse du 30 mai 1924, n° 124, qui porte la disposition suivante:

Sur la plainte de la personne diffamée ou injuriée dans un article d'un journal périodique, déposée contre l'auteur de l'article diffamatoire ou injurieux ou contre le rédacteur, le juge est obligé de fixer une audience dans le but de réconcilier les parties. Si le prévenu, au cours de cette audition, a proposé au lésé une réparation qui — en regard du contenu et de la forme de l'article diffamatoire et injurieux et par rapport au degré de l'outrage —, est considérée par le juge comme équitable (la réparation par écrit, rétractation de l'outrage avec expression du regret), le tribunal a le droit, tout en prononçant la condamnation de l'accusé, de ne pas prononcer la punition.

Dans ce cas, le tribunal ordonnera à l'auteur et à l'éditeur de publier dans le journal le jugement, contenant en termes précis la rétractation proposée.

Cette disposition n'a pas lieu, si l'article mentionné a contenu des allégations ou imputations touchant la vie privée du plaignant.

Cette disposition de la loi est dictée par des raisons d'opportunité, car si le tribunal, prenant en considération tous les faits importants, arrive à la conviction que l'outrage causé a été réparé par la conduite du prévenu manifestée au cours de l'audience mentionnée, ce serait un excès de rigueur d'infliger encore à l'accusé la peine légale avec ses conséquences, ce qui ne serait plus la réparation, mais un acte de vengeance.

Cette disposition de la loi tchécoslovaque est encore trop récente pour qu'on puisse juger de ses effets dans la pratique.

Résumé.

Après avoir exposé l'évolution du droit pénal en matière de peines, nous parvenons aux conclusions suivantes:

a) La mesure en question est la résultante de l'évolution du droit pénal dont la tendance vise peu à peu à l'adoucissement des peines et à l'individualisation de leur application.

b) L'introduction de cette mesure dans le système du droit pénal peut être recommandée, si l'état moral et la mentalité du peuple respectif le permet.

c) L'application de cette mesure ne pourrait être admise que comme une *exception* du principe fondamental que chaque infraction à la loi doit être suivie d'une punition, et seulement dans les cas où les raisons d'opportunité seraient précisément établies et où cette mesure comporterait un acte d'équité.

d) Le droit de statuer sur l'opportunité peut être accordé aussi bien à l'autorité chargée des poursuites qu'au juge à qui la connaissance de l'infraction à la loi est référée.

e) Si l'autorité chargée des poursuites trouve les raisons de l'opportunité comme données, elle doit proposer la suppression de la poursuite à la Chambre des mises en accusation, qui en décidera avec le concours de la susdite autorité.

f) Le juge aura le droit, tout en constatant la culpabilité de l'accusé, de ne pas prononcer la condamnation.

g) L'arrêt ou jugement prononcé par ces deux magistrats doit être soumis au contrôle d'une instance supérieure.

h) La condition sine qua non de l'application de cette mesure est la réparation intégrale des dommages-intérêts, causés à la personne lésée, dans les limites de la possibilité du délinquant.

Cette mesure n'étant pas encore introduite dans le système du droit pénal tchécoslovaque, je ne peux traiter cette question que du point de vue théorique.

La théorie ne peut que dégager un courant général d'évolution du droit pénal, mais ce n'est que la pratique qui en montrera la portée, le mode et le champ d'application. On ne peut pas en préciser d'avance les effets et les conséquences et on doit reconnaître que, malgré l'ingéniosité de la jurisprudence, il y aura malheureusement toujours des erreurs judiciaires.

La vie sociale moderne est de plus en plus complexe, la conscience de la société est exposée aux changements de vue, la législation pénale ne peut pas s'accommoder assez vite, il y aura toujours des lacunes et des défauts dans les lois en vigueur.

«Il faut que les lois s'accordent avec le génie des nations.»

Si la mesure en question s'accorde avec le génie de la nation en cause, cela ne peut être constaté que par la pratique, ainsi que par les effets favorables ou défavorables qui en découleront pour la société.

Mais en introduisant cette mesure dans le système du droit pénal, même si elle ne réussit pas, on a toujours la consolation du philosophe qui dit que «les choses parfaites ne sont pas du ressort de l'humanité».

PREMIÈRE SECTION

PREMIÈRE QUESTION

Convient-il de laisser à l'autorité chargée des poursuites, la faculté de statuer sur leur opportunité?

Dans l'affirmative, cette faculté doit-elle être restreinte dans certaines limites et soumise à un contrôle?

Convient-il dans ce même ordre d'idées d'attribuer au juge la faculté de ne pas prononcer de condamnation, bien que le fait soit matériellement établi?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. AUGUSTE MIRICKA,

Professeur de droit à l'Université tchèque, à Prague.

I.

Les deux systèmes de la poursuite d'office, qu'on exprime ordinairement par l'antithèse: légalité — opportunité, admettent en théorie une délimitation nette qu'ils ne sauraient cependant maintenir dans la pratique. La cause en est, strictement parlant, l'impossibilité de soutenir le principe de la légalité jusqu'au bout. Il n'est pas possible, en effet, comme l'exigeraient les conséquences dudit principe, d'obliger l'autorité chargée des poursuites à faire

juger par le tribunal chacune des causes dénoncées, car cela équivaldrait au bouleversement du système d'accusation et du principe d'économie du travail. Même si on lui ordonne de n'avoir, en se posant la question: Poursuivre ou ne pas poursuivre? égard à autre chose que le respect de la loi elle-même, il est pourtant nécessaire de lui concéder le droit de résoudre en toute indépendance la question de savoir si les preuves et les faits prouvés sont suffisants pour saisir le tribunal de l'affaire avec probabilité de succès.

Mais c'est justement ce «calcul des probabilités» qui non seulement permet au ministère public de s'arrêter à des considérations que le système de la légalité n'admet pas, mais encore qui l'y pousse directement. Car il est évident que si des intérêts assez importants risquaient d'être lésés par la poursuite, ledit calcul du ministère public en serait influencé — sciemment ou non —. Le même nombre de preuves qui suffiraient ordinairement au ministère public pour poursuivre ne lui semblerait probablement pas suffisant si, par exemple, la poursuite d'une infraction de peu d'importance était liée à des frais exorbitants, que l'Etat serait obligé de supporter, ou que la poursuite pût évoquer le danger d'une guerre, à moins que la loi n'offrît un autre moyen de supprimer le procès.

C'est tout naturel; je dirai: c'est humain; et voilà pourquoi il est difficile de l'empêcher. Il est évident qu'il y a une collision d'intérêts, dont le plus fort l'emporte, et s'il s'agit d'un intérêt public d'importance, même au cas où la disposition de la loi ne serait pas de son côté.

Cela signifie que l'intérêt public peut être assez fort pour se faire valoir même *contra legem*.

Des intérêts moins importants suffisent parfois à produire le même effet. En voici un exemple très démonstratif que nous offrent les annales judiciaires de l'ancienne Autriche.

Selon la loi pénale de 1852 (§ 36), chaque ressortissant autrichien était soumis à la juridiction des tribunaux autrichiens et devait être jugé par eux, d'après la loi pénale autrichienne, même au cas où il aurait été déjà condamné et puni à l'étranger. Cependant, le tribunal autrichien était obligé, en infligeant une nouvelle peine, de tenir compte de celle déjà subie à l'étranger. Il pouvait

arriver ainsi que, si cette peine lui semblait être suffisante, il se bornât à prononcer la condamnation, sans infliger de nouvelle peine. Pour éviter cette formalité assez inutile et parfois très coûteuse, le ministère public s'arrogeait en ce cas le droit de procéder au calcul réservé par la loi au tribunal et supprimait simplement la poursuite, quand il jugeait que le crime était suffisamment expié par la peine subie à l'étranger.

Un autre exemple encore plus caractéristique.

D'après la même loi pénale de 1852 (§ 512 et 513) est punissable d'emprisonnement quiconque donnerait asile à une prostituée pour lui permettre d'exercer son métier illicite. Il est évident que chaque tenancier de maison publique commet à tout moment cette infraction. Or, il y avait en Autriche des maisons publiques, pour ainsi dire concessionnées, c'est-à-dire tacitement tolérées, et même réglées et contrôlées par la police. Il est inutile de démontrer que la punition du tenancier d'une de ces maisons présenterait une grave difficulté et l'on pourrait même se demander s'il ne faudrait pas considérer les fonctionnaires de la police réglant et contrôlant une telle maison comme complices du tenancier? Pour éviter cet inconvénient, on a simplement ordonné aux fonctionnaires du ministère public de ne pas poursuivre en ce cas.

Comme on le voit, dans tous les cas cités des considérations d'opportunité se faisaient valoir contre la stricte disposition de la loi.

II.

Ces faits, qui ne sont certainement pas isolés, nous forcent à nous demander s'il ne conviendrait pas d'attribuer par une prescription expresse de la loi, au ministère public, la faculté de statuer sur l'opportunité de la poursuite. A l'appui d'une telle prescription, on pourrait arguer que le législateur, en ordonnant l'action publique et déclarant par cela implicitement que la poursuite est faite dans l'intérêt public, ne s'occupe que des cas ordinaires en général et qu'il est ainsi possible qu'il y ait dans des cas particuliers des circonstances exigeant la suppression de la poursuite. Il est évident que l'autorisation donnée au ministère public d'avoir égard à ces circonstances représenterait une soupape de sûreté convenant à de tels cas imprévus.

Mais la faculté accordée au ministère public à ce sujet doit-elle être illimitée? La loi peut-elle, par exemple, ordonner simplement que le ministère public ne sera obligé de poursuivre que si l'intérêt public le demande ou qu'il ne sera pas obligé de poursuivre si l'intérêt public s'y oppose?

Déjà la vague qui entoure la notion d'intérêt public prouve qu'une telle prescription impliquerait un pouvoir illimité qui donnerait au ministère public la faculté de poursuivre ou de ne pas poursuivre à sa guise. Il est incontestable qu'une telle extension du pouvoir du ministère public, déjà assez étendu sans cela, serait insupportable, s'il n'y avait pas de garanties suffisantes contre l'abus qui pourrait en être fait.

On voit donc que la question d'un contrôle efficace est préjudicielle à celle de l'extension du pouvoir en question qu'on veut accorder à l'autorité chargée des poursuites.

III.

La question d'un contrôle efficace dans les cas mentionnés ne peut être résolue sans s'occuper de la législation spéciale réglant l'organisation du ministère public et ses relations avec les tribunaux.

En général, on peut dire qu'on pourrait soumettre le ministère public, soit à une surveillance administrative, soit à une surveillance judiciaire.

La *surveillance administrative*, exercée par les supérieurs hiérarchiques et en dernier ressort par le ministre de la justice, résulte du principe de la subordination qui règle l'organisation du ministère public en France et dans les autres Etats qui ont suivi son exemple. Il donne au chef le droit de prescrire la manière de traiter chaque cause et la faculté de se réserver la décision dans tous les cas. Il est évident que, dans un pareil état de choses, la surveillance du ministère public ne saurait s'exercer autrement. Mais les influences, surtout les influences politiques, qui pourraient se faire sentir par cette voie, en démontrent l'insuffisance.

La *surveillance judiciaire* pourrait être réglée, soit de manière que la suppression de la poursuite exigeât l'accord entre le ministère public et le tribunal, soit qu'on admît une voie de recours contre

la conclusion du ministère public devant le tribunal. Ni l'une ni l'autre de ces solutions ne me paraît généralement convenir. Car la décision du tribunal suppose que le fait et ses circonstances ont été déjà établis par une procédure qui pourrait elle-même léser les intérêts demandant la suppression de la poursuite. Et puis, à mon avis, il importe surtout d'éviter de saisir le tribunal — dont la vraie destination est d'appliquer strictement la loi — des décisions qui doivent être prises en s'inspirant de considérations d'opportunité.

En effet, la législation pénale tchécoslovaque, en faisant parfois dépendre la poursuite de l'intérêt public, charge exclusivement le ministère public d'en juger l'opportunité; c'est le cas, en particulier, pour les offenses commises par voie de presse contre les fonctionnaires publics relativement aux actes de leurs fonctions, puis en cas de confiscation préalable d'imprimés et de poursuite, dite objective, n'ayant pour but que la suppression de l'imprimé. Le tribunal doit se borner à juger la question de savoir s'il y a eu infraction commise par voie de presse et adopter les conclusions du ministère public, même s'il était d'un autre avis quant à l'existence de l'intérêt public ¹⁾.

Un troisième moyen de contrôle du ministère public serait encore possible: la *surveillance privée*, exercée par la partie lésée à qui on accorderait le droit d'action au cas où le ministère public ne poursuivrait pas. Mais cela supposerait soit le droit du tribunal de contrôler les considérations d'opportunité — un droit que nous venons de lui refuser —, soit son devoir de ne pas s'en occuper. Dans ce dernier cas, la partie lésée pourrait, selon son bon plaisir, empêcher l'appréciation des intérêts que la loi considère comme assez importants pour autoriser le ministère public à supprimer la poursuite — règlement dont l'inconvénient saute aux yeux.

Il va sans dire que la dénégation dudit droit au lésé doit être sans préjudice de son recours devant les tribunaux civils pour obtenir réparation du préjudice que lui a causé le délit.

¹⁾ Il en est autrement, selon la loi pénale norvégienne, en cas d'homosexualité entre hommes qui est punissable seulement «si l'intérêt public le demande» (§ 213). Ici, l'intérêt est une condition de la pénalité, dont l'existence doit être constatée par le jugement du tribunal.

IV.

Il découle des réflexions précédentes qu'il faut rejeter l'attribution au ministère public du droit illimité de statuer sur l'opportunité de la poursuite et qu'au contraire cette faculté ne peut lui être concédée que dans des cas particuliers, strictement fixés par la loi.

Mais avant de répondre à la question: Quels seraient ces cas? il faut examiner si les intérêts laissés à l'appréciation du parquet ne seraient pas mieux défendus d'une autre manière. Il est incontestable, par exemple, que, s'il s'agit de décider si la poursuite est inopportune à cause du danger de difficultés internationales, il vaudrait mieux charger le ministère des affaires étrangères du soin d'en décider. Et de même en cas de rapt par séduction, la fille enlevée ou son représentant légal sont les mieux placés pour juger si l'intérêt de la mineure ne demande pas la suppression de la poursuite du ravisseur.

En effet, nous voyons que diverses législations subordonnent en de pareils cas la poursuite par le ministère public à la nécessité d'une autorisation ou d'une plainte préalable.

Ce sont des faits assez connus et je voudrais seulement à cette occasion attirer l'attention sur la distinction de principe que fait dans cette question l'avant-projet d'une loi pénale tchécoslovaque de 1921, en exigeant une autorisation de l'autorité compétente de savoir s'il s'agit d'un intérêt public, tandis qu'on doit faire valoir l'intérêt privé par une plainte de la partie intéressée. Et il ne s'agit pas seulement d'une différence de termes, mais les deux institutions, c'est-à-dire l'autorisation et la plainte, sont, d'après le caractère différent de l'intérêt en question, réglées de diverses manières, en ce qui touche les délais, le pouvoir de révocation, etc.

Il n'y a pas lieu d'entrer dans des détails. En général, on peut dire qu'il s'agit de cas typiques, dans lesquels l'intérêt particulier, public ou privé, qui exige la suppression de la poursuite, peut être plus fort que l'intérêt général demandant qu'elle soit exercée.

V.

Néanmoins, il y aura des cas où il sera nécessaire de charger le ministère public de juger de l'opportunité de la poursuite. Mais

comme je l'ai déjà dit ci-dessus, cela ne doit être admissible que dans des cas particuliers strictement fixés par la loi.

Ce qui caractérise en général ces cas, c'est que la punition n'est pas nécessaire, parce qu'une peine suffisante a déjà été infligée. C'est ici qu'il faut ranger le cas cité dans lequel le coupable a déjà subi à l'étranger une peine proportionnée à son crime, de sorte que la rénovation du procès devant le tribunal indigène ne serait qu'une formalité inutile.

Autre exemple: Le délinquant a commis plusieurs infractions dont l'une a si peu d'importance qu'elle n'aurait aucune influence sur l'application de la peine. Si, à cause de cette infraction, la procédure devait subir un retard, ou si le délinquant était déjà condamné pour les autres infractions, il conviendrait d'autoriser le ministère public à supprimer la poursuite de l'infraction susdite, en se réservant, dans le premier cas, le droit de la reprendre dans un certain délai, si l'accusé était acquitté du chef des autres infractions¹⁾. Qu'il s'agisse de diverses infractions ou que le délinquant ait commis la même infraction plusieurs fois, cela ne change rien à la chose.

VI.

Il faut encore répondre à la question de savoir s'il convient d'autoriser le ministère public à supprimer la poursuite, si la punition n'est pas nécessaire à cause des circonstances atténuantes ou de la conduite du délinquant avant ou après le fait incriminé ou pour toutes autres circonstances.

Ce serait évidemment un développement de l'idée sur laquelle se base l'institution de la condamnation conditionnelle. Car on épargnerait de cette manière au délinquant non seulement le dés-honneur d'avoir subi une peine, mais aussi le désagrément du procès pénal et du fait même d'être condamné.

Comme on le sait, le type anglo-américain de la condamnation conditionnelle permet au juge de ne pas prononcer la sentence et de soumettre le délinquant à une surveillance (probation). A cela, je ferai l'objection que la continuation éventuelle du procès pénal après un délai assez long est toujours pénible et doit être évitée.

¹⁾ Voir § 34 du Code pénal autrichien, modifié par la loi de 1918.

Mais dans notre cas, cette objection est inopérante, parce qu'il s'agit de supprimer le procès sans réserve et à jamais. Ceci prouve justement qu'une telle mesure ne serait admissible qu'en cas d'infractions de peu d'importance. Evidemment, la petite criminalité, seules des contraventions seraient ici en question, en tant qu'elles sont soumises à la juridiction des tribunaux correctionnels. Car il est incontestable que, malgré la compétence des tribunaux, elles ne cessent pas de conserver leur caractère d'infractions de police, à l'égard desquelles il conviendrait de concéder une latitude plus large aux fonctionnaires chargés des poursuites.

Mais quant aux infractions plus graves (crimes et délits), je préférerais réserver au tribunal le droit de se borner à constater par un jugement la culpabilité du délinquant, sans lui infliger de peine. Cela aurait incontestablement l'avantage que le jugement, en constatant la culpabilité de l'accusé, proclamerait l'illégalité du fait — mesure qui est de la plus grande importance à l'égard de la prévention générale et spéciale et à laquelle on renoncerait si l'on supprimait la poursuite sans une décision du tribunal.

Ceci dit, il est inutile d'accentuer le fait que nous voudrions limiter aussi ledit pouvoir du juge aux cas strictement prescrits par la loi, car une autorisation illimitée renferme toujours un danger d'abus.

Voilà pourquoi la prescription de l'article 82 de l'avant-projet italien de 1921 me semble trop étendue, puisqu'elle autorise en substance le tribunal à accorder le pardon au condamné qui n'a pas encore subi de peine grave, si des circonstances atténuantes extraordinaires («*eccezionali circostanze di minore pericolosità*») concourent en sa faveur ou si le crime est très léger et soumis seulement aux peines d'un certain degré.

Je préférerais que la faculté du juge de ne pas infliger une peine au condamné soit bornée généralement au cas où il y aurait des circonstances autorisant l'atténuation extraordinaire de la peine, si l'infraction en question était déjà, selon la loi, soumise à une peine si légère que l'adoucissement n'en serait plus possible. Au reste, on ne devrait concéder cette faculté qu'aux cas fixés par la loi relativement aux infractions particulières.

La décision du tribunal s'abstenant d'infliger une peine au condamné devrait être soumise aux mêmes voies de recours que

l'application de la peine et quand elle n'est pas plus attaquable, elle devrait avoir le même effet que l'exécution ou la rémission de la peine.

VII.

A un seul égard, il convient de concéder une faculté plus étendue, soit au ministère public, soit au tribunal: C'est en ce qui concerne les *délinquants mineurs*. C'est une «*communis opinio*» qu'il n'est pas nécessaire de motiver que, comme les actes des jeunes délinquants sont, à cause de leur mentalité, parfaitement différents de ceux des délinquants adultes, le traitement pénal qu'on leur réserve doit être réglé d'une manière toute spéciale.

Il n'y a pas lieu d'entrer dans les détails. Mais, en général, on peut dire que, dans ce cas, il faut concéder aux fonctionnaires chargés de la poursuite et du jugement une latitude aussi large que possible pour choisir entre les différentes mesures accordées par la loi celle qui est préférable à l'éducation et à la correction du mineur. Et justement une de ces mesures devrait être le pouvoir du ministère public de supprimer — soit de sa propre volonté, soit d'accord avec le juge — la poursuite s'il s'agit d'une infraction de peu d'importance, commise par imprudence juvénile, ou sous l'influence d'une autre personne, ou occasionnellement ou bien surtout si la punition du délit peu grave était inutile en raison, soit du délinquant, soit du fait incriminé. Le juge devrait être autorisé dans le cas ci-dessus, si le ministère public poursuivait, à s'abstenir d'infliger une peine au jeune délinquant.

Il est inutile de souligner qu'un contrôle de la décision du ministère public ou du juge à cet égard par la partie lésée, même s'il était ordinairement admis, devrait être exclu.

Conclusions.

1^o La défense d'intérêts assez importants, s'opposant à la poursuite d'infractions, doit être confiée avant tout — selon qu'il s'agit d'un intérêt public ou d'un intérêt privé — ou à l'autorité compétente pour les défendre, ou à la partie lésée, en faisant dépendre la poursuite de l'autorisation ou de la plainte desdits intéressés.

2° Une prescription générale attribuant à l'autorité chargée des poursuites la faculté de statuer sur leur opportunité n'est pas recommandable, excepté en ce qui touche les simples infractions à l'ordre (contraventions de police), dont la répression devrait appartenir aux autorités administratives.

3° En cas d'infractions de caractère criminel, l'autorisation du ministère public de ne pas poursuivre, en se basant sur des raisons d'opportunité, devrait être limitée à des cas strictement fixés par la loi, surtout aux cas où une punition suffisante du délinquant a été infligée d'une autre manière (punition à l'étranger, concours d'infractions, etc.).

4° En outre, il est préférable d'attribuer au juge la faculté de s'abstenir, tout en prononçant la condamnation du délinquant, de lui infliger une peine. Cependant, ce pouvoir du juge doit être également limité par les prescriptions strictes de la loi aux cas exceptionnellement légers, prévus pour chaque infraction particulière et, outre cela, au cas où il y aurait des circonstances extraordinaires, atténuant de telle sorte une peine si légère qu'un adoucissement ne serait plus possible.

5° Il convient d'élargir essentiellement la faculté du ministère public et du juge de statuer sur l'opportunité de la poursuite ou de la condamnation au cas d'infractions commises par de jeunes délinquants conformément au caractère desdits délinquants et des délits commis par eux.

PREMIÈRE SECTION

PREMIÈRE QUESTION

Convient-il de laisser à l'autorité chargée des poursuites la faculté de statuer sur leur opportunité ?

Dans l'affirmative, cette faculté doit-elle être restreinte dans certaines limites et soumise à un contrôle ?

Convient-il dans ce même ordre d'idées d'attribuer au juge la faculté de ne pas prononcer de condamnation, bien que le fait soit matériellement établi ?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

S. MOTOJI,

Docteur en droit, Directeur de l'administration pénitentiaire au Ministère de la Justice de l'Empire du Japon, Tokio.

I.

De l'opportunité des poursuites.

Convient-il de laisser à l'autorité chargée des poursuites la faculté de supprimer la poursuite suivant l'opportunité ? Le rapporteur n'hésite pas, théoriquement et pratiquement, à répondre à cette question par l'affirmative.

Quand on se place au point de vue du principe de compensation, la peine sera une chose indispensable vis-à-vis du délin-

quant et, par conséquent, l'autorité qui est l'organe des poursuites doit exercer l'action publique lorsqu'elle constate qu'il y a infraction. Elle ne sera pas investie du pouvoir de se passer des poursuites opportunément. Au contraire, au point de vue du principe de prévention, c'est avec raison qu'on affirme à la susdite autorité, le pouvoir de supprimer la poursuite dans le cas où se trouve plutôt l'intérêt de la protection de la société, en évitant la poursuite et la condamnation. En effet, la compensation (vengeance) n'est qu'une réaction fondée sur l'instinct des êtres vivants. Elle n'est qu'un phénomène qui se produit dans la société barbare. Donc, la peine comme la vengeance n'en est qu'un vestige. Au contraire, dans la société plus avancée, l'activité de l'individu ou du groupement est régie toujours, en principe, par un certain but, et la peine aussi ne peut évidemment exister au delà de cette sphère. On connaît bien que les nations civilisées, ayant réfléchi sur ce point et rejetant la peine vengeance, ont adopté la peine moyen préventif ou, du moins, qu'on va tâcher d'accomplir cette entreprise. De là, il arrive naturellement qu'on applique le principe de l'opportunité à la poursuite.

Or, le principe de l'opportunité donne lieu à quelques problèmes assez discutables. L'un d'eux existe dans la question: la vigueur générale de la peine n'est-elle pas affaiblie quand on adopte ce principe? Mais ce reproche, étant le même que celui contre le système de sursis à l'exécution de la peine, ne vaut pas écarter son application et n'importe plus aussi au regard de l'opportunité. L'expérience même, longtemps pratiquée, nous indique qu'elle n'entraîne aucun désavantage.

Le second problème se présente en cette question: l'action publique n'empêchera-t-elle pas l'impartialité sous le régime du préjugé du Ministère public quand on réalise ce principe? N'y a-t-il pas la tendance d'être obligé à arranger l'affaire partiellement, sous l'influence de l'ordre du ministre lorsqu'il fait part à l'association politique, à côté du Ministère public malgré son opinion raisonnable? Mais cela n'importe non plus, puisqu'il ne sera pas difficile de corriger, par la fonction de la surveillance, l'abus du pouvoir, l'administration arbitraire des poursuites, et qu'on peut prévenir l'intervention injuste de l'autorité supérieure par le contrôle indirect de deux Chambres ou par l'attaque de l'opinion

publique ou des journaux. Cependant, c'est une chose plutôt difficile d'arracher à la suppression des poursuites que l'autorité osera sous le prétexte des preuves insuffisantes lorsqu'elle a l'envie de faire conclusion impropre, même bien qu'elle suive la légalité au lieu de l'opportunité.

L'expérience au Japon, pendant les quarante dernières années, en montre la vérité. C'est, en effet, seulement une inquiétude inutile qu'on a peur du principe de l'opportunité. Donc, il est beaucoup plus intéressant d'en raconter ici l'historique et le résultat.

Le Japon a mis en vigueur le Code pénal et la loi de procédure criminelle qui sont codifiés d'après le système européen, le 1^{er} janvier 1882. Cette loi, sous le nom du «Code d'instruction criminelle» (Art. 107), et la loi de procédure criminelle de 1890 (art. 14) ont fixé que le procureur impérial ne doit pas exercer l'action publique lorsqu'il constate que le fait ne constitue aucune infraction ou que l'affaire sera irrecevable. Dans tous les autres cas, la loi commande de mettre la poursuite en mouvement suivant l'article 1^{er}. C'est l'interprétation raisonnable de l'esprit de la loi. Mais notre loi ne fournit pas, comme quelques législations étrangères, le texte punissant le procureur impérial qui s'abstient de la poursuite. Notre ancien Code pénal a décidé que seront punis les magistrats ou les procureurs impériaux qui ne reçoivent pas sans cause raisonnable l'action publique ou n'examinent pas par négligence. Le procureur impérial, cependant, ayant porté la situation du représentant de l'intérêt public (loi sur l'organisation judiciaire, art. 6) se place évidemment en dehors de cette disposition, sous la condition que la suppression des poursuites était propre à cause du petit délit aussi bien que de l'intérêt public. De plus, l'évolution sociale grandit le nombre des infractions et en 1885, les prisonniers, au Japon, ont été plus nombreux que les soldats en service actif. La plupart de la revenue annuelle a été consommée pour les délinquants. La modération des poursuites rigoureuses était une chose nécessaire. C'est par là que M. Akiyoshi Yamada, Ministre de la Justice en ce moment, a ordonné aux procureurs impériaux qu'ils doivent suivre le plan de ne pas agir contre les petits délits. Voilà l'origine de l'application de l'opportunité dans notre pays! Dès lors, son application continue plus

ou moins d'être en vigueur. En 1899, M. Keigo Kiyoura, Ministre de la Justice, a encouragé les procureurs impériaux à réaliser ce plan. En octobre 1902, le ministre les a convoqués de nouveau et leur a donné des instructions de encouragement. En voici le résumé :

«Quant à la découverte des infractions, c'était le plan de l'autorité de la justice que nous adoptions l'opportunité et nous adaptions à la modération de la répression et à la nécessité pratique. J'ai expliqué à la conférence des procureurs impériaux de mai 1899 que les procureurs impériaux et les officiers de la police judiciaire doivent, en concentrant tous les efforts sur les affaires gravement nuisibles, réaliser le but de la peine et vraiment présenter des résultats excellents. Et pour cela, il faut que les affaires comparativement légères soient diminuées et il paraît être nécessaire de réaliser l'opportunité convenant à l'état de choses de l'époque. J'ai donné aussi des instructions en ce sens aux officiers chefs de police.

Les organes de justice ont bien compris mon intention et tenté son application. A partir de ce moment, le nombre des infractions au Code pénal a été réduit un peu. Mais il a été dérogé au règlement sur le paiement préalable pour l'appel et les prisonniers à l'appel ont augmenté tout de suite. En même temps, les auteurs des contraventions ont augmenté aussi proportionnellement par l'application des lois réglementaires. Donc, je ne peux pas être satisfait de l'état présent, concernant la nécessité en matière d'administration judiciaire. De plus, cette année, le nombre des infractions de droit pénal a aussi augmenté un peu plus que l'année dernière. C'est pourquoi je vous ai convoqués pour vous consulter sur les moyens susceptibles de renforcer la fonction de l'opportunité et de réduire le nombre des infractions.

L'infraction, pour ainsi dire, est la maladie sociale, et la punition est la médecine. Au point de vue purement théorique, il est préférable qu'on prenne les malades dans un hôpital, les fasse soumettre à l'examen d'un grand docteur et donne des médicaments coûteux, bien qu'ils soient indisposés légèrement. Mais il résulte souvent qu'on en souffre plutôt, suivant sa condition ou sa fortune. „On se pend pour les frais des médicaments“. Et il débarasse ses parents, ses voisins et, ensuite, la société même. L'auteur

du petit délit spécialement court le danger d'apprendre des choses malicieuses par l'emprisonnement. On le sait sans qu'un savant le dise. „Prévenir vaut mieux que guérir.“ „Absence de médecine chez un docteur sage.“ Voilà deux proverbes qui nous font comprendre ce fait-là: ceux qui s'occupent de matières de justice doivent toujours tenir compte de cela.»

Ensuite, en juin 1905, le Ministre de la Justice a adressé aux procureurs généraux des instructions ainsi conçues: «En pratique, au cas où les officiers de police judiciaire ont aperçu qu'il y a des infractions par un autre motif que la plainte, il suffit qu'ils fassent un rapport sur l'affaire sans qu'ils la renvoient aux procureurs impériaux lorsqu'ils constatent qu'il n'y a aucun profit à punir, à cause du peu d'importance du délit.» De cette manière, la suppression des poursuites à cause du petit délit a augmenté de temps en temps; en voici un tableau statistique récemment recueilli:

Années	Nombre des délinquants
1918	117,472
1919	123,363
1920	122,661
1921	125,806
1922	131,803
1923	137,293

Le milieu criminel, néanmoins, n'a pas été affecté désavantageusement par les efforts de la suppression des poursuites. Au contraire, ceux qui étaient ainsi libérés des poursuites n'ont pas été poursuivis pour des infractions répétées, sauf un petit nombre. Aussi le total des infractions n'a pas augmenté sensiblement. Voici un tableau statistique très net:

Annulation de la suppression des poursuites à cause du petit délit :

Années	Nombre des délinquants
1918	1236
1919	992
1920	852
1921	758
1922	751
1923	—

Affaires reçues aux bureaux des procureurs impériaux :

Années	Nombre des délinquants
1918	321,190
1919	314,997
1920	298,525
1921	293,230
1922	282,815
1923	303,459

Aujourd'hui, dans notre pays, tout le monde, soit savants, soit praticiens, approuve l'opportunité et personne ne la conteste. La nouvelle loi de procédure criminelle, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1924, a confirmé ce principe dans le texte suivant :

« Art. 279. L'action publique peut être supprimée quand elle n'exige pas la poursuite à cause de la particularité, de l'âge et de la situation des délinquants aussi bien que des circonstances des infractions et de l'état des choses ci-après. »

En résumé, au Japon, l'opportunité des poursuites est mise à profit en pratique et se place sur un fond légal solide. L'acceptation de ce principe nous a valu de grands avantages. En voici les principaux :

1^o Il donne, chaque année, 130,000 personnes à peu près (moyenne des 5 dernières années) à qui ont été accordées les occasions de retourner à un état de vie normal sans laisser subsister dans leurs casiers les marques des anciennes condamnations, grâce à la suppression des poursuites (ceux qui sont poursuivis pour des récidives ne sont qu'au nombre de 800).

2^o Le fisc, chaque année, peut épargner 40,000,000 de yen, à peu près, en frais judiciaires et pénitentiaires.

3^o Les bureaux des procureurs impériaux et les officiers de la police judiciaire ont la possibilité de concentrer leurs efforts sur les affaires graves, en relâchant leurs services en matière de délits légers et non pressants, par suite de la suppression des poursuites du petit délit.

Maintenant, nous voyons nettement que l'opportunité est un système qui répond aux postulats de l'humanité, aussi bien que de la politique criminelle ou financière. Nous n'avons plus

besoin de demander si ce principe convient ou non. L'époque de la discussion ou de l'épreuve est déjà passée; la seule direction que nous ayons à prendre est de réaliser ce principe.

II.

De la restriction et du contrôle à l'opportunité.

Quelques-uns soutiennent que l'opportunité des poursuites doit être restreinte dans certaines limites pour son application, bien qu'il l'adore en politique criminelle. En voici les opinions principales :

1^o L'opportunité est applicable en matière de poursuites contre la jeunesse, mais non à celles contre les majeurs, car ces derniers peuvent avoir part aux associations politiques et, de là, nuisible à l'impartialité des poursuites.

2^o L'opportunité est réalisable malgré l'âge des prévenus; mais, en cas des affaires électorales ou des autres délits politiques, il est préférable de suivre le principe de la légalité pour assurer l'équité des poursuites. Il est nécessaire de constituer les jurés à poursuites si l'on adopte aussi l'opportunité dans ce cas.

3^o Il est une catégorie d'infractions, dont la répression s'impose par leur nature même, sans avoir égard à l'intention des délinquants. Contre les auteurs de ces infractions même les plus légères, la poursuite doit être exercée sans la moindre tolérance sous peine de voir compromis le but qu'on se propose. Une circulaire émanée du directeur des affaires civiles et criminelles par ordre du Ministre de la Justice, a ordonné aux procureurs généraux qu'ils ne doivent pas supprimer les poursuites des affaires contre les lois concernant la conscription, le service militaire et la convocation.

4^o L'opportunité est admissible aux cas des petits délits, mais non aux cas des crimes qui seront punis de mort, de travaux forcés à perpétuité ou de la peine privative de la liberté à long terme, afin que la validité du droit pénal ne soit pas affaiblie.

De l'explication précédente, il est très clair qu'il n'y a pas besoin de restreindre l'opportunité suivant la première opinion et la deuxième. Il sera plus nuisible de constituer les jurés spé-

ciaux s'ils agissent impartialement. Le but même du contrôle ne sera pas effectif. La troisième opinion aura, peut-être, raison au point de vue de la réalisation du but des règlements répressifs. Mais ce qu'elle ne s'appuyait entièrement que sur les faits objectifs et qu'elle ne regarde point la particularité du délinquant ou les autres circonstances subjectives, il me semble très cruel. Les règlements répressifs ne doivent pas être régis par l'esprit tellement conçu. Par conséquent, récemment en pratique, on n'admet aucune exception à l'opportunité, même au cas des délits répressifs. Enfin, quand on adopte la quatrième opinion, c'est naturel qu'on doit être assez soigneux de l'application de l'opportunité, mais il n'y aura aucune utilité en écartant ce principe au cas des crimes gravement qualifiés si les faits n'ont pas matériellement le caractère appréciable. Au Japon, on applique ce principe aux affaires des crimes, tels que les incendies volontaires, meurtres, homicide par blessure et brigandages.

On voit maintenant que la nouvelle loi de procédure criminelle du Japon (art. 279) ne rattache aucune restriction au principe de l'opportunité, bien qu'elle demande qu'on considère la particularité, l'âge et la condition du délinquant aussi bien que la circonstance du fait et l'état postérieur du malfaiteur. De plus, elle ne fixe aucune manière du contrôle pour la réalisation de ce principe.

III.

De la faculté du juge de ne pas prononcer de condamnation.

Quand on affirme le principe de la punition nécessaire suivant l'idée de compensation, ce n'est pas injuste que le juge doit être absolument tenu de prononcer la peine au délinquant comme on doit exercer l'action publique rigoureusement dans le même cas. En effet, de nombreuses législations n'attribuaient pas au juge le pouvoir d'épargner la condamnation à aucun délinquant. Cependant, dans la législation où l'on adopte le système de traitement individuel suivant le principe de prévention, on admet l'opportunité pour la condamnation aussi bien que pour la poursuite; sinon, il y aura quelque chose contradictoire.

C'est raisonnable que, dans les pays étrangers, tels que l'Angleterre et les Etats-Unis, d'Amérique où n'existe pas le Ministère

public, chargé de l'exercice de l'action publique, le juge peut rejeter la poursuite contre les délinquants ou surseoir la condamnation dans certains cas. Et il est juste aussi, je pense, que, dans les pays mêmes où le Ministère public existe, le juge doit avoir une telle faculté, tandis que le pouvoir de la suppression des poursuites appartient au Ministère public. Tous les deux peuvent donc exister simultanément.

Aujourd'hui, le tribunal ou le juge n'a pas, au Japon, la faculté de ne pas prononcer de condamnation dans le cas où le fait est matériellement établi, bien que le principe de l'opportunité soit appliqué depuis longtemps. Cependant, le tribunal est muni d'un certain nombre de pouvoirs semblables, savoir:

1^o Une loi spéciale de 1904 a introduit le système de la condamnation conditionnelle. Le Code pénal en vigueur (art. 25 et suivants) a adopté ce système, bien que les dispositions concernant les conditions et les effets aient été modifiées. Au début de la mise en vigueur de la loi spéciale, les rapports entre la condamnation conditionnelle et la suppression de poursuite n'ont pas été nets. Jadis, elles étaient toujours douteuses. Alors, le Ministre de la Justice a émis des instructions adressées aux procureurs impériaux, en indiquant que toutes les deux sont admises et qu'elles doivent être utilisées puisque le plan de la découverte des infractions n'est pas modifié à cause de cette loi.

2^o Le tribunal peut prononcer l'exemption de la peine dans les cas suivants (la loi de procédure criminelle, art. 359):

- a) quand il s'agit du désistement volontaire de l'agent (Code pénal, art. 43, dernier alinéa);
- b) quand il n'existe que la préparation de l'incendie volontaire ou de meurtre (Code pénal, art. 113 et 201);
- c) quand celui qui est coupable de faux témoignage ou de calomnie a avoué dans le terme déterminé (Code pénal, art. 171 et 173);
- d) quand celui qui est coupable de corruption en a dénoncé lui-même à l'autorité compétente (Code pénal, art. 198, alinéa 2).

Ordinairement, le procureur impérial n'exerce pas l'action publique contre le petit délit lorsqu'il constate qu'il y a la cir-

constance de l'exemption de la peine. Mais c'est le tribunal qui prononce l'exemption de la peine quand la poursuite a été engagée.

3° Le tribunal de la première ou de la deuxième instance ne doit pas prononcer de condamnation, mais il doit renvoyer le prévenu devant le tribunal de la jeunesse lorsque, après examen, il trouve bon que, envers un prévenu ayant moins de 18 ans, il faut plus ou moins de protection (loi sur les jeunes délinquants, art. 71).

Bien entendu que le tribunal est investi des pouvoirs déjà cités, cela ne sera pas déraisonnable qu'il sera autorisé, plus loin, à rejeter l'action publique ou à accorder le sursis à condamnation sans qu'il prononce la peine, suivant les circonstances, bien que le fait soit établi matériellement. Néanmoins, la question se pose: à quelle mesure y a-t-il besoin d'agrandir le domaine de la discrétion du tribunal sans être satisfait avec ses nombreuses facultés? Or, la faculté de la discrétion libérale au côté du tribunal convient d'être agrandi autant que possible, afin qu'il puisse atteindre le but du traitement individuel. Par conséquent, au Japon, on se propose d'accorder au tribunal cette faculté aussi, à l'occasion de la réforme du Code pénal dans l'avenir le plus prochain.

IV.

Conclusion.

En résumé, le rapporteur a une opinion qu'il convient, tant en théorie que dans les expériences, de tirer les solutions suivantes de la première question qui sera proposée à la délibération de la première section pour la législation du IX^e Congrès pénitentiaire international:

1° C'est bien convenable de laisser à l'autorité chargée des poursuites la faculté de statuer sur leur opportunité.

2° Il n'exige pas que la faculté d'adopter l'opportunité soit restreinte dans certaines limites et soumise à un contrôle;

3° C'est aussi convenable dans ce même ordre d'idées d'attribuer au juge la faculté de ne pas prononcer de condamnation, bien que le fait soit matériellement établi.

PREMIÈRE SECTION

PREMIÈRE QUESTION

Convient-il de laisser à l'autorité, chargée des poursuites, la faculté de statuer sur leur opportunité?

Dans l'affirmative, cette faculté doit-elle être restreinte dans certaines limites et soumise à un contrôle?

Convient-il dans ce même ordre d'idées d'attribuer au juge la faculté de ne pas prononcer de condamnation, bien que le fait soit matériellement établi?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. GASTON SCHUIND,
Substitut du Procureur du Roi à Charleroi.

I. Pouvoir de l'autorité chargée des poursuites.

Origine du ministère public.

A côté de la vindicte privée, qui est la loi fondamentale du droit pénal primitif, la vindicte publique apparaît à mesure que les sociétés s'organisent. Mais, dans ce domaine, le droit de poursuite reste, à l'origine, l'apanage des citoyens. Après s'être restreint aux crimes contre l'Etat, il s'étend peu à peu aux infractions les plus graves contre les mœurs, les personnes et les propriétés.

Cependant, en même temps que la notion de l'intérêt public se développait avec les institutions politiques, on constata que le zèle et le désintéressement des citoyens diminuait; il eût fallu aux accusateurs un héroïsme civique que l'on ne pouvait plus attendre de la généralité: au fond, c'était la vengeance qui les poussait le plus souvent et, seule, la fortune leur permettait d'accepter les charges et les responsabilités de leur attitude. L'exercice du droit d'accusation s'amollissant entre les mains des citoyens et aboutissant à l'impunité des crimes, ce droit devait remonter tout naturellement à l'autorité.

Dans le droit romain, c'est sous l'Empire que l'on aperçoit le germe de l'institution du ministère public. Ce sont notamment les proconsuls qui, dans les provinces, prennent l'initiative des poursuites. Et l'intervention d'un agent du pouvoir central apparaît un jour tellement nécessaire que Constantin oblige les délateurs à réclamer le concours de l'avocat fiscal.

Après l'écroulement de la puissance romaine sous les coups des peuples barbares, la procédure criminelle suivit en France une marche analogue: le droit d'accusation fut repris par le pouvoir central en même temps que celui-ci se fortifiait et s'identifiait à l'intérêt général. Ce phénomène se traduisit par l'intervention de plus en plus fréquente des procureurs fiscaux dans l'administration de la justice répressive. Enfin, au XIII^e siècle, apparaît, prédominante, l'action des gens du roi, dont l'influence ne cessera de grandir désormais.

Rôle du ministère public.

Historiquement, l'autorité chargée des poursuites trouve donc sa raison d'être dans la nécessité de sauvegarder l'intérêt général. De ce chef, elle échappe à toutes considérations de vengeance ou d'intérêts privés.

Envisagée sous cet aspect, l'institution du ministère public s'harmonise avec les principes admis en matière pénale par toutes les écoles de l'époque contemporaine.

Avec Bentham, Stuart Mill, Proal, Haus, le caractère essentiel assigné à la peine a été l'utilité; nos codes modernes et leurs commentateurs ont précisé cette notion en donnant aux sanctions pénales une mission correctionnelle tout autant que répressive;

aujourd'hui l'on soutient avec Enrico Ferri que le système de la pénalité, basé sur le châtement empirique d'une faute morale, doit céder devant la mission essentielle de la justice, c'est-à-dire la préservation sociale, exclusive de toute idée de vengeance. Mais chacune de ces théories admet que le souci de l'intérêt général doit avant tout guider le ministère public et inspirer ses actes.

Pouvoir d'appréciation.

Aussi l'autorité doit-elle avoir, à cet égard, une certaine latitude d'appréciation. La force des choses exige notamment qu'elle puisse s'abstenir de rechercher la répression d'une infraction quand des poursuites risquent de léser l'intérêt général. Après Treilhard et ses collègues du Conseil d'Etat, après Bourguignon, Mangin, le Graverend, Faustin Hélie, Le Sellyer, Nypels et Thonissen, M. le Procureur Général Servais rappelait naguère ce principe dans les termes suivants ¹⁾:

C'est une règle générale autant qu'un principe indiscutable et nécessaire qu'il appartient aux magistrats du ministère public, toutes les fois qu'une infraction de la compétence de nos tribunaux leur est déférée, d'examiner dans chaque cas particulier s'il y a lieu ou non de mettre l'action publique en mouvement.

Dans le domaine politique, tout spécialement, il importe que des poursuites inopportunes ne troublent pas l'ordre par le retentissement qu'elles produiraient.

D'autre part, il serait souvent ridicule, voire odieux, de mettre en branle l'appareil judiciaire pour une peccadille tombant sous le coup de la loi pénale, alors qu'un simple avertissement adressé au délinquant servirait, mieux que toute autre mesure, l'intérêt général. Et, de ce point de vue, il convient de se rappeler la vieille maxime romaine: *De minimis non curat praetor*.

Un tel pouvoir d'appréciation n'est certes pas sans danger. Si le ministère public est inactif, il risque de léser des intérêts particuliers et la carence de la justice ne peut qu'affaiblir l'Etat: une tolérance excessive engendrerait nécessairement l'anarchie et les

¹⁾ *Revue de droit belge*, t. 1, p. 509 (Commentaire de la loi du 17 avril 1878).

interprétations divergentes des magistrats du ministère public laissés sans direction conduiraient à l'arbitraire le plus intolérable.

Aussi a-t-il été de tout temps jugé nécessaire de tempérer ce pouvoir, soit en le restreignant, soit en le soumettant à un contrôle.

Restrictions.

Nous nous bornerons à indiquer les causes qui, dans le droit belge, suspendent l'action publique et la surbordonnent soit à une *plainte* (par exemple, en matière d'adultère, d'atteintes à la réputation, de postes, de douanes et accises, d'impôts, de chasse et de pêche), soit à une *autorisation* (en cas de poursuites contre les parlementaires), soit au règlement d'une *question préjudicielle* (dans les affaires intéressant l'état des personnes).

Certaines *administrations* exercent aussi une véritable action publique, soit que cette action leur soit exclusivement réservée (pour les délits fiscaux punissables d'amende), soit qu'elle soit concurrente à l'action du ministère public (pour les infractions forestières). Généralement, le fisc a la faculté de *transiger*, mais ce droit peut lui être enlevé: c'est parfois le cas si le délinquant est récidiviste.

* * *

Les restrictions les plus importantes en la matière sont celles qui intéressent l'intervention de la partie civile et des cours d'appel.

Le code d'instruction criminelle de 1808, en vigueur en Belgique, réserve à la personne qui se prétend lésée par l'infraction le pouvoir de se constituer *partie civile* devant le juge d'instruction (art. 63), ou même de citer directement devant la juridiction répressive l'auteur d'une contravention (art. 145) ou d'un délit (art. 182).

La législation confie aux *cours d'appel* une mission de surveillance quant au mode d'exercice de l'action publique, et même un pouvoir d'initiative destiné à suppléer à la négligence ou à la faiblesse des parquets.

L'article 235 du code d'instruction criminelle accorde à la chambre des mises en accusation le droit d'ordonner des poursuites nouvelles: mais l'exercice de ce droit présuppose l'existence de poursuites déjà intentées par le ministère public et permet unique-

ment la mise en prévention soit de nouveaux inculpés, soit pour des crimes que le dossier fait apparaître et pour lesquels aucun acte d'instruction n'a été fait jusqu'ores.

D'autre part, l'article 11 du décret impérial du 20 avril 1810 donne à la cour d'appel, toutes chambres assemblées, le pouvoir de mander le procureur général pour lui enjoindre de poursuivre à raison d'un crime ou d'un délit déterminé. Pendant la dernière guerre, il fut fait de cette disposition une application qui restera fameuse dans les fastes de la justice belge. Le 7 février 1918, sous l'occupation allemande, la Cour d'appel de Bruxelles ordonna à l'unanimité des poursuites «au sujet de certains agissements, discours et décisions émanés d'un groupe de personnes prenant le titre de *Raad van Vlanderen*, et ayant décrété l'indépendance et l'autonomie d'une partie du territoire national». En exécution de cette décision, des poursuites furent intentées et, le lendemain matin, deux membres du Conseil des Flandres étaient arrêtés, un troisième s'étant soustrait par la fuite à l'action de la justice belge; il fallut l'intervention violente de l'autorité allemande pour suspendre les poursuites. C'est à cause des mesures de représailles prises à cette occasion contre les membres de la Cour d'appel, que la magistrature décida unanimement de suspendre ses fonctions jusqu'au retour des armées alliées. Cet incident permit tout au moins de donner au peuple belge un solennel avertissement qui le mit en garde contre les mauvais bergers et enraya les effets pernicieux d'une action dirigée contre l'intégrité et l'indépendance de l'Etat.

* * *

Signalons enfin une disposition intéressante, prévue dans un projet de loi comportant le livre premier du code de procédure pénale, déposé le 20 avril 1914 sur le bureau de la Chambre belge. La base de la réforme proposée est la division des pouvoirs actuels du juge d'instruction, obtenue «en laissant *l'information* de police judiciaire, c'est-à-dire la recherche des preuves, à la police judiciaire qui s'incarne dans le procureur du roi et à laquelle le juge d'instruction n'appartient plus, et en laissant au juge d'instruction, rendu à son rôle exclusif de juge, *l'instruction*, c'est-à-dire l'examen préalable des preuves et de la solution des conflits de droits que l'information fait naître». L'article 74 du projet accorde au prévenu

un droit de réquisition qui, selon l'auteur du rapport, M. le Procureur Général Servais, «s'applique à tous les actes d'information, au sens le plus large du terme: audition et confrontation des témoins, perquisition, saisie, expertise, exploration corporelle, examen mental, voire arrestation d'un autre inculpé». Si même ces réquisitions semblent ne pas permettre de nouvelles inculpations sans l'assentiment du procureur du roi, elles pourront souvent enlever à ce magistrat la faculté de prendre en toute indépendance une décision sur la direction définitive de l'affaire en attribuant au juge d'instruction seul la mission de statuer sur la suite à lui donner (article 86 du projet).

Contrôle.

L'action du ministère public est soumise en Belgique au contrôle des procureurs généraux et du ministre de la justice. Ainsi se réalise l'unité de jurisprudence dans l'exercice des poursuites et la responsabilité du pouvoir exécutif devant le Parlement empêche l'arbitraire dans la répression.

Le contrôle est rendu possible par une série d'informations qui doivent être faites aux divers degrés de la hiérarchie, soit en ce qui concerne les infractions portées à la connaissance des parquets (art. 27 et 249 du Code d'instruction criminelle), soit quant aux décisions rendues par les juridictions inférieures (art. 178 et 198 du même code, circulaires ministérielles des 9 juillet 1849 et 3 janvier 1850).

Le ministre de la justice et les procureurs généraux ont le droit de faire des injonctions à leurs subordonnés en tout ce qui concerne la procédure écrite (art. 27, 250, 274 du code d'instruction criminelle, 45 de la loi du 20 avril 1810 et 151 de la loi du 18 juin 1869).

De plus, des recours sont prévus à tous les degrés de la hiérarchie judiciaire pour permettre de réparer la défaillance des autorités inférieures.

* * *

En matière militaire, le code de procédure pour l'armée de terre du 20 juillet 1814 réservait au commandant divisionnaire un certain droit de contrôle, voire d'injonction quant à l'exercice de

l'action publique. Quoique ce principe ne soit pas resté dans la loi du 15 juin 1899, il continue à inspirer les relations entre les auditorats militaires et le commandement de l'armée.

II. Pouvoir du juge.

Sur l'opportunité d'une sanction.

Il importe de bien préciser la question posée: s'agit-il de laisser au juge la latitude de ne pas prononcer de condamnation quand le fait se présente entouré de tous les éléments qui le rendent punissable et spécialement avec l'élément intentionnel nécessaire pour constituer l'infraction? Dans un discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée le 1^{er} octobre 1919, M. le Procureur Général Servais résumait dans ces termes le système du code pénal belge:

.... La volonté n'est génératrice d'infraction et n'entraîne de culpabilité pénale que pour autant qu'elle soit consciente et libre, et la culpabilité n'existe que dans la mesure de cette conscience et de cette liberté.

Tels sont les principes qui sont à la base de notre droit pénal. S'il les méconnaissait, la peine, dont la justification est dans sa nécessité sociale, cesserait d'être légitime; car elle ne serait qu'une manifestation d'iniquité et d'injustice, par là même, nuisible à l'ordre social.

Si donc une conjoncture se produit qui ôte à la volonté cette conscience et cette liberté, l'élément intellectuel disparaissant, il n'y a pas d'infraction. C'est cette règle générale qu'exprime l'article 71: «Il n'y a pas d'infraction lorsque l'accusé ou le prévenu a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister.»

Si la conjoncture affaiblit, sans les supprimer, la conscience et la liberté, le juge y doit trouver une circonstance atténuante, dont les articles 79 et 85 lui commandent de tenir compte.

La loi eût pu s'en tenir à ces règles générales et laisser ainsi à la complète appréciation du juge ces conjonctures exclusives ou atténuantes de l'élément intentionnel de l'infraction.

Elle a pensé, au contraire, que, pour certaines d'entre les premières, elle devait lui tracer des règles spéciales, restrictives de sa faculté d'appréciation, fixant avec précision les conditions

dont la réunion crée obligatoirement la cause de justification et en dehors desquelles la conjoncture envisagée perd légalement son caractère de cause de justification.

C'est, en dépit de l'imprécision des termes, la portée de l'article 78: «Nul crime ou délit ne peut être excusé (c'est-à-dire justifié, innocenté) si ce n'est dans les cas déterminés par la loi.»

Il sortirait du cadre de cette étude d'examiner en détail les conjonctures qui, dans le système du code pénal belge, annihilent ou diminuent la responsabilité. Bornons nous à signaler, avec M. le Procureur Général Servais, que, dans le cadre si vaste des maladies mentales, la loi ne reconnaît comme cause de justification que la démence et ne laisse au juge, en ce qui concerne les autres, que le pouvoir d'y trouver une cause d'atténuation.

* * *

Ce système est-il, dans son principe, périmé et condamnable?

Serait-il heureux de laisser à la magistrature assise le droit qui, dans les mains du ministère public, est entouré de garanties strictes, destinées à sauvegarder la justice de l'arbitraire et de l'anarchie? Le problème est, en effet, tout autre. Car, si l'organisation de la société moderne permet de tenir les magistrats du ministère public dans une certaine dépendance et de soumettre leur action à un contrôle effectif, il n'en est pas de même en ce qui concerne les juges: le principe de l'inamovibilité, consacré à leur égard par la Constitution belge, empêche toute influence pratique sur leurs décisions et leur indépendance est aussi indispensable à la bonne administration de la justice que le maintien de l'ordre dans l'Etat.

Serait-il enfin opportun de laisser au juge un droit permanent d'amnistie, par une sorte d'abdication du pouvoir législatif?

Déjà Montesquieu affirmait qu'une loi est mauvaise quand elle laisse quelque chose à l'arbitraire du juge.

Au Conseil d'Etat ¹⁾, Napoléon, déplorant la faiblesse de l'ordre judiciaire et en redoutant les conséquences néfastes pour la France, s'écriait: «C'est ce qui la perdra.» Il ajoutait: «Le magistrat n'est point père, il est juste et sévère. Il n'y a que les

¹⁾ Compte rendu sténographié de la séance du 23 prairial, an XIII, publié dans la *Revue des Deux-Mondes*, n° du 15 mai 1912, p. 365.

tyrans qui soient pères.» Cette formule oppose, dans un vigoureux raccourci, le pouvoir central fort, souverain appréciateur des nécessités sociales et disposant à cet égard du droit de pardonner, aux juges, dont la mission n'est pas de faire la loi, mais d'en assurer le respect.

Dans deux ouvrages récents, M. J. Maxwell ¹⁾ et M. Daniel Bellet ²⁾ ont suffisamment montré combien les cours et tribunaux avaient, en France, une tendance à subir, dans l'application des lois pénales, le retentissement des courants d'opinion et même à réaliser les appréhensions de Napoléon, à «laisser la société veuve de justice». Quoique les observations de ces deux auteurs ne se vérifient pas nécessairement partout, elles sont pourtant de nature à faire fortement réfléchir les criminalistes.

Le législateur belge lui-même paraît avoir redouté les inconvenients du système que nous envisageons. Voici ce qu'on lit dans le rapport de la commission du Sénat, concernant l'article 1^{er} de la loi du 29 janvier 1905 complétant l'article 383 du Code pénal ³⁾:

Un membre a proposé de laisser au juge, suivant les circonstances, la faculté d'appliquer la disposition ou non, comme dans le cas des articles 574 et 576 de la loi sur les faillites. Mais de l'avis de la majorité de la commission, cette faculté, toujours exceptionnelle, aurait pour effet de laisser aux tribunaux trop de latitude dans une matière qui ne souffre aucun arbitraire.

En matière de récidive, le Code pénal belge donne généralement aux juges la faculté d'aggraver la peine ou de s'abstenir: le législateur les abandonne en quelque sorte à leur appréciation.

Quel en a été le résultat? La faillite absolue de notre régime sur la récidive. Et M. Jean Servais écrit à ce propos ⁴⁾:

On a critiqué vivement, dans ces dernières années, cette latitude laissée au juge, par le code de 1867, en matière de récidive. Peut-être ces critiques se fussent-elles plus justement adressées aux tribunaux dont l'indulgence exagérée à l'égard des délinquants d'habitude fausse l'application des principes du code.

¹⁾ *Le Crime et la Société*, Paris, Flammarion, 1916.

²⁾ *Le Mépris des lois et ses conséquences sociales*, Paris, Flammarion, 1918.

³⁾ *Pénologie belge*, 1905, p. 25.

⁴⁾ *Nypels et Servais, Code pénal interprété*, t. 1, 1896, p. 133.

Y a-t-il vraiment lieu d'étendre une expérience dont le résultat a été si peu brillant?

* * *

Le pouvoir laissé au juge d'apprécier l'opportunité d'une condamnation ne paraît guère avoir d'autre but que de favoriser l'amendement des délinquants reconnus pénalement responsables.

Ce n'est pas dans cet esprit que fut rédigé le code de commerce de 1807, dont la loi française du 28 mai 1838 et la loi belge du 18 avril 1851 ont conservé les principes. L'intention du législateur n'était pas de donner aux tribunaux une liberté sans «mesure» dans l'appréciation d'un fait constitutif de banqueroute. Les discussions relatées dans l'ouvrage de Locré¹⁾ sont formelles à cet égard. La décision sur ce point devait être «subordonnée à l'examen des circonstances.» On ne pouvait, par exemple, reprocher à un petit commerçant peu lettré de ne pas tenir de livres. Il fallait donc rechercher si l'auteur du fait s'était tout au moins rendu coupable d'imprudence.

Faute de trouver un texte qui pût rendre avec précision la pensée du législateur, on décida de se reposer sur la conscience des magistrats.

Sans doute, encore, dans le discours préliminaire sur le code civil, Portalis avait déclaré: «Une foule de choses sont abandonnées à l'empire de l'usage, à la discussion des hommes instruits, à l'arbitraire des juges.» Et, dans cet ordre d'idées, la magistrature ne doit-elle pas interpréter certaines formules non définies par la loi: ordre public, bien public, nécessité, force majeure, bonnes mœurs, fraude, lésion, et tant d'autres?

Mais le législateur n'a certes pas entendu lui donner la latitude d'appliquer ou de ne pas appliquer la loi, c'est-à-dire ériger l'anarchie en formule de gouvernement, avec toutes les conséquences de ce système et notamment la répercussion sur l'opinion publique d'absolutions qu'elle ne comprendrait pas le plus souvent et qui risqueraient pour le moins de lui enlever le respect de l'autorité.

* * *

¹⁾ *Législation civile, commerciale et criminelle*, édition belge, t. XII, passim.

Peut-être, le système actuel, maintenu dans son principe sinon dans ses détails, aura-t-il parfois pour conséquence de blesser la stricte justice: *summum jus, summa injuria*. Naguère, M. Jules Destree évoquait, au Jeune Barreau de Bruxelles, le fameux dilemme posé par Goethe: une injustice ou l'ordre. Mais l'hypothèse d'une injustice, encore que fort aléatoire, suffira-t-elle à lui sacrifier l'ordre, en faveur duquel l'orateur socialiste avait cru devoir faire pencher la balance?

D'ailleurs, le jeu des circonstances atténuantes, qu'il serait sans doute possible d'améliorer encore, et l'application du sursis pour la peine — système improprement appelé en Belgique «condamnation conditionnelle» — permettent déjà au juge, dans une très large mesure, de donner à leurs sentences, quand il s'agit de délinquants particulièrement intéressants, un caractère d'avertissement plutôt que de répression.

D'autre part, la législation sur la réhabilitation, qui fut spécialement développée pendant la dernière guerre pour les condamnés militaires et qui entraîna les conséquences les plus heureuses et les plus encourageantes, est de nature à effacer, pour les plus méritants, la tache que peut leur imprimer une condamnation.

* * *

Le législateur moderne a condamné le système des peines arbitraires infligées par les juges pour des infractions qui n'étaient pas définies par la loi. Voudra-t-il accorder à ces mêmes juges le droit de ne pas appliquer la loi, qui détermine les atteintes à l'ordre social et en fixe les sanctions?

Nous ne le pensons pas.

Sur le choix de la sanction.

Sans doute, la «peine» n'est pas le seul moyen qui doit être employé dans la lutte contre la criminalité. De plus en plus, il apparaît nécessaire de recourir à des mesures de sûreté et de correction. Que le juge puisse avoir le choix entre la peine proprement dite et l'une de ces mesures, on ne peut que le souhaiter.

Il devra donc s'inspirer de la «timidité» du délinquant, soit pour le mettre en tutelle, soit pour lui procurer l'occasion de se

guérir, soit pour lui enlever la possibilité de nuire et l'éliminer du milieu social. De ce point de vue, le législateur doit définir et guider le droit du juge.

* * *

L'institution des tribunaux pour enfants apparaît sous le premier aspect du problème.

L'enfant est aujourd'hui sorti du droit répressif pour faire uniquement l'objet de mesures de tutelle: son statut a été réglé en Belgique par la loi du 15 mai 1912.

En matière de vagabondage et de mendicité, le système belge forme actuellement un mélange d'assistance et de répression (loi du 27 novembre 1891).

L'anthropologie moderne a établi que beaucoup de délinquants, qui sont partiellement responsables de leurs actes et qui, à ce titre, bénéficient généralement de circonstances atténuantes, relèvent plutôt de l'autorité médicale: tandis que des soins spéciaux s'imposeraient, notre système légal leur assure une libération anticipée et les replace, non guéris, dans le milieu social. Une réforme sur ce point heurtera sans doute bien des idées qui s'inspirent de ce que Napoléon appelait «l'humanité d'opéra». Il importe que l'opinion publique soit éclairée à cet égard. La littérature sera sans doute d'un grand secours à la science pénale. Le bénéficiaire du prix Balzac pour l'année 1924, M. Pierre Dominique, qui est non seulement un littérateur, mais aussi un médecin aliéniste, disait à un journaliste parisien ¹⁾:

Quel est le Français qui n'a pas sa tare? La syphilis nous frappe depuis le XVI^e siècle selon les uns, les croisades, selon

¹⁾ *Les Nouvelles littéraires*, 29 mars 1924. — Nombreux sont d'ailleurs les littérateurs qui ont étudié ou mis en scène des psychoses diverses. Citons, après le grand Shakespeare, Oscar Wilde, Stevenson, Dostoïewsky, Joseph Conrad, Léon Daudet, Marcel Proust, Paul Bourget, Georges Duhamel, Henri Béraud... Et combien d'autres nous apparaissent dans leur œuvre avec certaines anomalies, avec un déséquilibre parfois trouble et inquiétant, depuis J.-J. Rousseau jusqu'à Léon Tolstoï, en passant par Chateaubriand, lord Byron, Victor Hugo, Villiers de l'Isle-Adam, Verlaine et Strindberg, ce dernier mort fou comme son ami Nietzsche. Pouvons-nous aussi citer, parmi les victimes du tréponème, Chamfort, Mathurin Régnier, Heine, Nietzsche, Baudelaire, Maupassant et Jules de Goncourt?

les autres... Le tréponème est partout. Et d'un. Ajoutez que tous les systèmes nerveux sont plus ou moins touchés héréditairement ou non par l'alcool.

Et voici la conclusion de l'auteur de *Notre-Dame de la Sagesse*:

Fous? Non, pas tous, mais demi-fous, comme disent les littérateurs et psychopathes, comme disent les médecins, presque tous. Vous, moi, écrivains, éditeurs et lecteurs, croyez le bien.

Fous ou demi-fous, les malades mentaux relèvent de l'assistance plus que de la répression.

De ce point de vue, il apparaît à tous, dès à présent, que la législation actuelle contre l'ivresse publique, les soporifiques et les stupéfiants ne répond pas au but poursuivi par les pouvoirs publics: ni l'amende, ni la prison n'ont le moindre effet sur un alcoolique ou sur un toxicomane; seul un traitement approprié permettra de faire œuvre vraiment utile à cet égard.

Enfin, la lutte contre la récidive devra nécessairement aboutir à des mesures nouvelles de préservation sociale: en France, par exemple, ces dernières ont pris la forme de la relégation.

* * *

En Belgique, ces idées ont eu leur répercussion dans le dépôt d'un projet de loi qui s'en inspire. L'élaboration en a été achevée en 1922 par le conseil supérieur des prisons. Il a été déposé par le gouvernement le 14 février 1923. Ce projet réserve aux juridictions d'instruction et de jugement le droit de décider l'internement dans un établissement spécial des prévenus en état de démence, d'insuffisance ou de déséquilibre mental: quoique la décision ne doive être valable que pour une période déterminée, la circonstance que cette période pourra être réduite ou renouvelée, d'après les circonstances, indique que le projet s'inspire du souci de réaliser, d'une façon pratique et compatible avec notre tempérament national, le système de la sentence indéterminée.

Dans le régime nouveau, l'emprisonnement correctionnel sera remplacé, pour les délinquants âgés de moins de 21 ans, par l'envoi dans une prison-école jusqu'à l'âge de 25 ans.

Enfin, le juge pourra mettre les récidivistes à la disposition du gouvernement, après l'expiration de leur peine corporelle, pour un terme de 5 à 20 ans selon les cas et d'après des modalités réalisant

également, sous une forme atténuée, le système de la sentence indéterminée.

Au surplus, les voies ont été déjà ouvertes à la réforme législative par une organisation administrative de notre régime pénitentiaire plus conforme aux doctrines scientifiques actuelles. Après l'expérience de notre premier laboratoire anthropologique créé en 1907 par le Dr Vervaeck à la prison de Bruxelles, l'institution de services spéciaux dans les grands centres pénitentiaires a été décidée par les arrêtés royaux des 30 mai et 15 octobre 1920. D'autre part, l'arrêté royal du 28 juin 1921 a prescrit la création, à Merxplas, d'un établissement pénitentiaire comprenant une prison-école agricole, une prison pour condamnés épileptiques, une prison pour débiles mentaux et une prison-sanatorium pour condamnés tuberculeux, ainsi que l'établissement, à Gand, d'une prison-école industrielle. A l'exception de la prison pour débiles mentaux, ces institutions fonctionnent actuellement.

Conclusions.

Il importe que l'autorité chargée des poursuites ait la faculté de statuer sur leur opportunité, mais que ce pouvoir soit restreint dans certaines limites et soumis à un contrôle de nature à écarter tout arbitraire.

A défaut de garanties de cette espèce, il paraît opportun de ne pas accorder aux juges pareille latitude dans l'application des sanctions prévues par la loi.

Toutefois, il est souhaitable que les législateurs, sans négliger la lutte préventive contre les facteurs sociaux de la criminalité, orientent leur action vers les mesures d'assistance et les approprient aux diverses catégories de délinquants, de manière à permettre aux juges de choisir, dans les sanctions légales, celles qui conviennent à chaque individu.

A cette fin, il est à désirer que le système pénitentiaire se complète notamment par l'établissement de centres psychiatriques, d'hôpitaux ou d'asiles et par le développement d'œuvres de reclassement destinées à éviter la récidive, écoles d'apprentissage ou de rééducation, comités de placement, sociétés de patronage, etc....

PREMIÈRE SECTION

PREMIÈRE QUESTION

Convient-il de laisser à l'autorité chargée des poursuites, la faculté de statuer sur leur opportunité?

Dans l'affirmative, cette faculté doit-elle être restreinte dans certaines limites et soumise à un contrôle?

Convient-il dans ce même ordre d'idées d'attribuer au juge la faculté de ne pas prononcer de condamnation, bien que le fait soit matériellement établi?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. le Dr LOUIS ZEHERY,

Professeur agrégé à l'Université, Secrétaire au ministère de la justice, Budapest.

I. Qu'il s'agisse du droit criminel lui-même ou du code de procédure criminelle, la manière de concevoir l'essence de l'acte délictueux est d'une importance capitale dans l'édification du système tout entier. Dans tous les pays civilisés, les recherches des moralistes, des sociologues et des juristes ont abouti à faire triompher la thèse suivant laquelle un délit, même au cas où il ne lèse directement que les intérêts de quelque particulier, lèse à proprement parler la communauté suprême qui assure les conditions de la vie

individuelle et sociale: l'Etat, l'ordre public. Il en résulte que l'Etat a le devoir de réprimer avec justice, resp. de prévenir avec efficacité les attaques dirigées contre l'ordre public, les délits, c'est-à-dire qu'il a le devoir d'appliquer le droit pénal; en fin de compte, les poursuites doivent donc, dans la pratique, avoir lieu d'office, indépendamment de la volonté de l'individu directement lésé dans ses droits. De ce caractère de droit public, inséparable du droit pénal, découle un principe fondamental dont la conséquence organique est qu'une autorité spéciale doit être constituée pour rechercher les diverses circonstances du délit, c'est-à-dire pour établir les faits et découvrir l'auteur. Dans le système inquisitorial, ce pouvoir était du ressort du juge lui-même; à présent, au contraire, dans les Etats civilisés, les règles de la procédure basées sur les principes du système dit «mixte» organisent pour les poursuites une autorité spéciale.

Dans le règlement des droits et devoirs de l'autorité chargée des poursuites, la première question qui se pose devant le législateur est la suivante: cette autorité est-elle tenue d'élever une accusation quand elle soupçonne l'existence d'un délit, ou peut-elle renoncer à ce droit si des considérations d'opportunité motivent l'abandon des poursuites?

Il convient de spécifier tout d'abord que cette question ne peut se poser qu'à propos du *ministère public*. Que l'individu lésé dans ses droits ne puisse être tenu de demander des poursuites, en tant qu'accusateur privé, c'est ce qu'il est superflu de prouver; il en est de même pour la direction de la justice dans le système juridique où le ministre de la justice, en vertu de son droit de surveillance, a le droit de donner des instructions au ministère public.

Le caractère de droit public inhérent au droit criminel et les dangers sociaux de la criminalité exigent naturellement que la législation parte — sans qu'aucun doute soit possible — du principe de la légalité. Toute loi — mais particulièrement toute disposition du droit criminel — doit être exécutée sans conditions. La défense de la société veut que dans l'appréciation du délit le point de vue soit invariable à l'égard d'un chacun et quelles que soient les circonstances. Le règne de la loi exige que l'application des lois pénales soit rendue indépendante de tous points de vue individuels, libre des restrictions apportées au droit de poursuites.

Admettre le principe de l'opportunité entraînerait pour la justice criminelle des inconvénients incalculables et conduirait dans la pratique à d'immenses dangers. Contentons-nous de signaler que, si ce principe était reconnu par la législation, la plus grande confusion en résulterait. En des cas absolument identiques en fait et en droit, «l'opportunité» pourrait être comprise différemment dans les différents districts; dans l'appréciation de l'opportunité, les principes directeurs demeureraient cachés et d'ailleurs varieraient suivant le caprice individuel des divers membres du ministère public; aussi estimons-nous qu'il serait extrêmement dangereux qu'en fixant les droits de l'autorité chargée des poursuites, le principe de l'opportunité fût généralement admis par la législation.

D'autre part, il y a cependant une circonstance qui ne saurait être perdue de vue, c'est qu'il est des cas où les poursuites entraîneraient pour l'Etat lui-même ou pour la société, ou du moins pour une partie importante de celle-ci, de plus grands désavantages qu'il n'en résulterait de l'absence de toute poursuite. Si, après avoir étudié les travaux des I^{re}, II^e et XII^e assemblées de juristes allemands, où cette question fut l'objet d'un examen approfondi, ainsi que les débats préparatoires à la rédaction du code allemand de procédure criminelle et les ouvrages traitant de cette question, nous imaginons en outre les cas susceptibles de se présenter dans la vie pratique, nous pouvons classer comme suit les points de vue pouvant entrer en considération en ce qui concerne l'opportunité des poursuites:

- 1^o Il peut se présenter des cas où les poursuites bouleverseraient entièrement l'ordre intérieur et la tranquillité de l'Etat;
- 2^o où les poursuites entraîneraient pour l'Etat des complications diplomatiques et éventuellement compromettraient de la façon la plus grave la situation de cet Etat au point de vue du droit international;
- 3^o l'extradition du délinquant réfugié à l'étranger,
- 4^o ou la recherche des preuves entraîneraient des dépenses extraordinaires et disproportionnées;
- 5^o le délinquant ou le complice sont convaincus d'autres délits plus graves et la poursuite du délit de moindre gravité qui leur est imputé subsidiairement entraînerait dans la procédure un retard considérable;

6° il est à prévoir qu'en raison de son âge avancé ou d'une maladie grave la peine à prononcer ne pourrait, de toutes façons, être appliquée au délinquant.

Ces cas et d'autres semblables viennent à l'appui de cette proposition que, dans la vie pratique, les règles légales doivent cependant souffrir certaines exceptions. Néanmoins, afin que la justice soit assurée et que l'ordre public et la société jouissent d'une égale protection, il serait indispensable de déterminer par une loi les cas exceptionnels où — les autres conditions nécessaires étant données — l'autorité chargée des poursuites pourrait, pour des considérations d'opportunité, renoncer à celles-ci. Mais ces exceptions ne sauraient être déterminées ni par ordre de types, ni taxativement, même avec la plus grande circonspection. Aussi la science ne peut-elle non plus assumer la responsabilité de la reconnaissance par la législation du principe d'opportunité.

A notre avis, le ministère public devrait donc être tenu de s'informer au sujet de la possibilité du procès. Cette obligation pourrait être déterminée de la manière la plus exacte au moyen des règles suivantes:

Le ministère public est tenu de formuler et de représenter l'accusation si:

- 1° l'acte parvenu à sa connaissance est punissable;
- 2° les conditions générales et particulières exigées pour intenter les poursuites sont données;
- 3° il y a contre le prévenu des suspicions précises et
- 4° les preuves nécessaires au succès de la procédure peuvent relativement être réunies sans difficulté ni dépenses.

Ces conditions sont appréciées par les membres du ministère public selon leur savoir, leur conscience et leur conviction individuels. Le droit de renoncer aux poursuites ne peut commencer qu'au delà de ces limites. Mais comme, dans ces conditions même, il est possible que par suite d'une erreur les poursuites ne soient pas intentées, dans des cas où elles devraient avoir lieu, ou, inversement, qu'elles le soient sans fondement, les conditions nécessaires faisant défaut, une pareille réglementation doit, à notre avis, être accompagnée de son correctif.

En cas d'accusation non fondée, l'appréciation du tribunal est un remède suffisant; l'acquiescement de l'accusé sera en pareil cas l'affaire du tribunal.

Pour remédier au refus non motivé de poursuivre, on peut imaginer deux sortes de moyens.

Le premier est le recours, admissible dans le cadre même du ministère public, de la part de la partie lésée.

Notons à ce propos qu'une réglementation suivant laquelle, au cas où le représentant du ministère public aurait refusé d'intenter des poursuites, appel pourrait être fait de cette décision au tribunal, celui-ci ayant alors le droit d'inviter le ministère public à soutenir l'accusation, serait, à notre avis, préjudiciable à l'indépendance du corps judiciaire et du ministère public, ainsi qu'à la distinction entre les divers ressorts judiciaires. — Le paragraphe 170 du code allemand de procédure criminelle contient une disposition de ce genre.

Le second correctif est l'accusation privée *supplémentaire*, la partie directement lésée pouvant, chaque fois que le ministère public refuse les poursuites, jouer elle-même le rôle d'accusatrice avec tous les droits afférents. Cependant, comme il y a des délits où aucun individu n'est directement lésé, l'institution de l'accusation privée supplémentaire doit, pour de pareils cas, être complétée. A notre avis, la méthode la plus rationnelle consisterait à organiser spécialement dans ce but une *autorité sociale, chargée des poursuites*. Celle-ci ne serait pas nommée par le gouvernement, mais élue par la société et pourrait — en l'absence de parties directement lésées — jouer le rôle d'accusatrice, avec tous les droits afférents, quand le ministère public refuserait de représenter l'accusation.

II. Répondant à la seconde partie de la question, nous exposons notre opinion dans les lignes suivantes:

De quelque façon que la jurisprudence criminelle, théorique et pratique, s'efforce de dégager la notion scientifique du délit, il faut indubitablement reconnaître que le délit — sans pourtant être identique avec la notion de faute — est en premier lieu et en tous cas un acte immoral. Nous convenons volontiers que l'immoralité ne saurait être comptée au nombre des caractères

juridiques du délit; mais, en nous plaçant au point de vue moral, nous attribuons une très grande portée à l'immoralité du délit. Dans la détermination juridique du délit, un caractère plus immédiat est la violation d'un droit, tout délit lésant des intérêts placés sous la défense du droit, en sorte qu'au point de vue de l'effet pratique le délit apparaît toujours comme une attitude anti-sociale, comme un danger social.

Cette importance composite du délit a nécessairement, depuis les temps les plus reculés de l'évolution, entraîné certaines conséquences juridiques. Dans la détermination de ces dernières s'est manifestée plus tard l'évolution intellectuelle et sociale en ce que, d'une part, la manière de concevoir l'essence de ces conséquences juridiques s'est éclaircie et s'est affinée et que, d'autre part, au degré avancé (où nous nous trouvons aujourd'hui) de cette évolution, ceux qui exercent le droit de répression ne rattachent pas seulement les diverses conséquences juridiques aux délits commis ou tentés mais encore, même en l'absence de délit, aux périls sociaux indubitablement établis.

La tendance de l'évolution consiste donc — et quelles que soient les tendances nouvelles du droit pénal — non pas à abandonner le principe de la répression, mais plutôt à en appliquer les conséquences juridiques jusque sur des terrains auxquels l'intervention du pouvoir pénal ne s'étendait pas auparavant. Il est vrai que cette thèse doit être établie plus strictement. Dans la défense du droit et de la société, la diminution de la criminalité est un devoir de l'Etat qui, pour atteindre ce but, emploiera tels moyens, appliquera telles méthodes que les résultats des recherches scientifiques et les leçons de l'expérience pourront occasionnellement indiquer comme les mieux appropriés. C'est ainsi que les milieux juridiques en sont venus à reconnaître que l'application, l'exécution de la peine, n'est pas toujours un moyen indispensable, ce qui a conduit à l'institution de la condamnation conditionnelle. Beaucoup soutiennent que c'est là une brèche dans le principe de la répression. Nous ne sommes pas de ce nombre, qu'il s'agisse d'ailleurs de la forme revêtue par cette institution dans le système anglo-américain ou dans le système franco-belge. C'est dans la conscience de la réprobation morale, ou plus exactement dans l'éveil de cette conscience, que nous voyons le caractère répressible

de la peine. Nous ne tenons pas à la stricte exécution de la répression, comme l'exigent les classiques, mais, dans le service de la prévention de la défense sociale, il est indispensable, à notre avis, que règne et soit généralement en vigueur, en tant que principe juridique et moral, la règle selon laquelle la réprobation morale doit suivre tout acte déclaré répréhensible par les lois. Dans le choix de la forme, du mode, de la mesure et de la qualité de cette réprobation morale, le législateur peut disposer d'une très large échelle. Le principe directeur doit être en tous cas la défense du droit, de l'Etat et de la société. Au service de ce principe, on peut recourir hardiment à toutes les armes dont est outillé l'arsenal juridique, qu'il soit édifié sur le principe de la répression ou sur le principe — exclusif ou mitigé — de la prévention. Le traitement appliqué doit être basé sur l'individualité du délinquant et sur le délit lui-même, ce dernier étant considéré soit principalement en tant que base, soit plutôt en tant que symptôme. Cependant il est interdit de franchir la limite en deçà de laquelle sont renfermés le respect des intérêts publics, sociaux et individuels, et la foi absolue dans le règne du droit et de la loi, tandis qu'au delà commence la licence sans freins. Car le respect des valeurs morales qui soutiennent l'Etat et assurent à la société son maintien, ne tarde pas à faiblir et en fin de compte à disparaître, en sorte que l'Etat et la société en sont ébranlés jusque dans leurs fondements, dès qu'il devient de notoriété publique que la réprobation morale ne suit pas le délit. A notre avis, la condamnation conditionnelle échappe à semblable reproche. L'homme à qui — *sa culpabilité une fois établie* —, pendant un temps déterminé destiné à mettre à l'épreuve sa bonne conduite, la peine n'est pas appliquée (système anglo-américain) ou en faveur duquel l'application de la peine prononcée est suspendue pour un certain temps et rendue dépendante de sa conduite (système franco-belge), cet homme, disons-nous, sent en lui-même, sous la forme de la déclaration où se manifeste la volonté de l'Etat, ce qui est la voix de sa conscience, impossible à étouffer, ce que lui dicte son sens moral, si inférieur que soit son développement moral et intellectuel: qu'il a commis un acte interdit, *punissable* et encourageant la réprobation. En outre, un tel individu a, par l'effet de la condamnation conditionnelle, subi à proprement parler une peine morale, non seulement à cause

de la réprobation morale entraînée par le délit, mais aussi à cause du danger — auquel il est constamment exposé pendant le temps de l'épreuve — de se voir infliger effectivement la punition qui ne lui a pas été appliquée, sentiment qui, tant par le fond que par la forme, ressemble de bien près au sentiment de «malaise moral».

En permettant la non application, *sans conditions*, de la peine encourue, alors que le fait est matériellement établi, le législateur n'a fait, à notre avis, que pousser à l'extrême la pensée qui a conduit à la condamnation conditionnelle en vue de l'abaissement de la criminalité. Nous estimons superflu et même dangereux d'étendre, en lui donnant un caractère aussi général, cette dernière institution. Le but que le législateur veut atteindre par cette réforme, et dans une mesure encore plus forte, peut être réalisé au moyen de la condamnation conditionnelle en donnant à cette institution un développement rationnel et qui n'en affecte pas l'essence; éventuellement, dans les Etats où l'application en est renfermée entre des cadres étroits, en élargissant ces cadres. (En Hongrie par exemple, en vertu de la loi de 1908, le tribunal ne pouvait suspendre, pour une durée de trois ans, que l'exécution d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas un mois, ainsi que l'exécution de l'amende. Quand le délit était correctionnalisé, l'exécution de la peine d'emprisonnement prononcée par le tribunal ne pouvait être suspendue, même si la durée en était inférieure à un mois. Suivant le projet de loi de 1924, le tribunal peut suspendre l'exécution d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas *trois mois*, que cette peine ait été prononcée pour un délit correctionnalisé ou pour une autre affaire.)

Il n'y a donc pas lieu, à notre avis, d'autoriser le juge à supprimer l'application de la peine (ou de la mesure protectrice, de la mesure de sûreté) là où le fait est matériellement établi. Outre que les arguments tirés des principes fondamentaux et des idées directrices du Code pénal, appelé à défendre les intérêts individuels et sociaux, militent contre cette réforme; elle n'est justifiée par aucune raison d'opportunité pratique. Quand à la suite de quelque événement extraordinaire et exceptionnel, d'une situation spéciale, dérangerant la marche régulière de la vie publique, les autorités judiciaires se trouvent débordées, il peut arriver que, vu l'accumu-

lation des affaires, une multitude de causes attendent leur règlement depuis des années; temporairement alors et uniquement pour des raisons d'opportunité, il est admissible que dans les affaires dont l'importance, en raison de leur gravité objective et subjective, apparaît tout à fait minime, les poursuites puissent être abandonnées. D'ailleurs, pour de tels actes, la conscience de la désapprobation morale s'est partiellement obscurcie avec le temps. Mais on ne saurait fonder sur des phénomènes passagers une institution permanente et qui touche au fondement du système pénal. En outre, même au cas où cette institution serait par nous admise, nous estimons que la possibilité de son application devrait être resserrée entre certaines limites et qu'il faudrait considérer tout au moins la *gravité intrinsèque de l'acte* (par exemple: infractions, délits volontairement commis et passibles suivant la loi d'un emprisonnement d'un an au maximum, délits commis par imprudence et passibles d'un emprisonnement de trois ans au maximum) et la personnalité du délinquant (mobiles, casier judiciaire intact, etc.). Mais de telles dispositions représentent à un certain égard un retour en arrière sur la voie de la condamnation conditionnelle.

Il y a cependant un domaine où cette institution peut être appliquée sans la moindre appréhension, nous voulons parler de la procédure suivie à l'égard des enfants et des jeunes délinquants. Quand il s'agit d'individus dont la personnalité intellectuelle et morale est encore en voie de formation, en sorte qu'il faut précisément user à leur égard de moyens éducatifs et propres à former le caractère, non seulement une admonestation, mais en certains cas le *plein pardon* peuvent conduire au résultat désiré. Remarquons d'ailleurs que lorsqu'il s'agit de jeunes délinquants la question prend un tout autre aspect que lorsqu'il s'agit d'adultes. (En Hongrie, en vertu de la loi de 1908, les tribunaux institués pour la jeunesse peuvent suspendre les poursuites s'ils estiment que, dans l'intérêt du développement intellectuel et moral du délinquant, il n'est pas nécessaire que la culpabilité soit établie et la peine appliquée et si le délit est de minime importance.)

En résumé, et ceci est la conclusion de cette étude, nous ne sommes pas d'avis que le tribunal soit investi, en cas d'accusation, du droit de statuer sur l'opportunité des poursuites ni, le fait

étant matériellement établi, de s'abstenir sans conditions d'appliquer la pénalité prévue. La condamnation conditionnelle est un des succédanés les mieux appropriés des peines consistant en privation de la liberté pour un court terme, nous l'estimons suffisante et propre à la correction morale des petits délinquants dont l'âme n'est pas dépravée.

PREMIÈRE SECTION

DEUXIÈME QUESTION

Quelles sont les mesures qui pourraient être substituées à l'emprisonnement à l'égard des délinquants ayant commis un fait peu grave ou ne constituant pas un danger pour la sécurité publique?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. le D^r PAUL ANGYAL,
Conseiller aulique, Professeur à l'Université de Budapest.

Cette question dirige l'attention vers la lutte efficace contre la soi-disant «petite criminalité»; elle n'en est pas moins l'une des plus importantes. J'aurais l'air d'enfoncer des portes ouvertes si je m'efforçais à prouver qu'au point de vue de la défense sociale le problème de ramener sur la bonne voie des délinquants de moindre importance, non encore dangereux, est beaucoup plus important que la répression et le refrènement des criminels coupables de faits graves ou comportant un danger public. C'est là que la prévention proprement dite peut entrer en action et promet un succès non moins réel — pourvu qu'on emploie les moyens appropriés — que la lutte qui entamait la criminalité de plus loin: de sa racine même (telle

que la lutte contre l'acoolisme, contre les effets d'une éducation négligée, le désœuvrement, etc., en un mot contre les facteurs généraux de la criminalité); par contre, chez les grands criminels, surtout chez ceux qui comportent un danger public, l'ennemi que nous combattons est couvert d'une carapace dure et son penchant criminel est trop fort pour être arrêté soit par la punition, soit par les moyens de la prévention. Chez ceux-ci, surtout chez les criminels offrant un danger public, les mesures de sûreté sont seules opportunes.

Les délinquants petits et inoffensifs n'ont fait que se déroter de l'ornière de la vie morale et sociale telle qu'elle est déterminée par la loi, déviation qu'il n'est pas possible ni permis de tolérer, dans l'intérêt de l'ordre et du progrès social. Mais cette «défense de tolérer» un acte illicite que j'ai qualifié, en vue de l'acte même et du caractère du perpétrant, une simple «déviation de l'ornière de la loi» ne peut consister qu'en une «remise dans la voie» et je ferai remarquer dès maintenant que l'acte répressif, s'il ne peut s'arrêter devant ce but, ne peut, en aucun cas, le dépasser non plus. Si l'on s'arrêtait devant le but (indulgence), on amènerait le délinquant à continuer sur la fausse route, ce qui augmenterait le nombre des délinquants; par contre, si l'on dépassait le but (rigueur excessive, non proportionnée à la gravité du cas), on exciterait l'individu à l'opiniâtreté, à la vengeance et même à la perpétration de nouveaux crimes. Mais outre ces deux fautes extrêmes, il y a un expédient qui est pire encore et c'est l'*attitude mal à propos* et je dois constater avec regret que, dans le monde entier, c'est cette attitude mal à propos qui caractérise la lutte contre la criminalité peu grave et inoffensive, tant dans le passé que de nos jours.

L'arme dont on se sert est la privation de liberté à courte durée et les petites amendes dont l'effet préjudiciable est un fait tellement connu que l'opinion exige partout impérieusement le remplacement de ces peines par d'autres moyens. L'un de ces moyens est le sursis à l'exécution de la peine, mais il est insuffisant et il faut en tout cas chercher d'autres moyens.

Je crois qu'il faudrait résoudre ce problème radicalement. Il faut commencer d'abord par rayer du Code pénal la peine privative de liberté de quelques jours, cette peine étant, en cas d'exé-

cution, reconnue et avérée comme nuisible. Or, si l'effet préjudiciable de ces courtes peines est un fait acquis et si toute discussion est oiseuse à ce sujet — le programme des questions l'exprime en disant: «leurs défauts ne demandent plus à être relevés; ils sont reconnus universellement à présent» —, alors n'hésitons plus et recommandons aux législations, par exemple, que le minimum de la peine privative de liberté *exécutoire* soit fixé à 8 jours (en droit hongrois, le minimum de la peine d'emprisonnement des jeunes délinquants est de 15 jours) — mais quant à moi, je ne reculerais pas même devant un minimum de 15 jours —, pourvu que nous parvenions à trouver les moyens de suppléer les courtes peines infligées actuellement au-dessous de cette limite.

Les moyens de substitution qui s'offrent sont: 1^o la *réprimande*; 2^o la *réclusion domestique*; 3^o *application obligatoire du sursis à l'exécution de la peine* dans tous les cas passibles de privation de liberté au-dessous de 8 ou 15 jours ou même supérieure, le cas échéant; enfin 4^o la soi-disant *peine-satisfaction*.

Ad 1^o. Il est vrai que la *réprimande* est une punition morale exceptionnelle applicable plutôt aux jeunes criminels; cependant, je peux m'imaginer des cas où cette mesure serait suffisante et efficace aussi chez les adultes. Dans tous les cas de délits moindres commis par imprudence, alors que l'acte délictueux consiste dans l'incurie, la négligence, l'inobservation de certaines règles. Une sévère admonestation du juge est certainement plus profitable dans ces cas que les arrêts simples ou l'emprisonnement d'un jour ou deux. Il faudrait, naturellement insérer au système répressif la peine de la réprimande de manière à exclure toute espèce d'abus et elle ne serait applicable que dans certains cas de culpabilité peu grave, contre des premiers délinquants seulement et toujours d'une manière très sérieuse. On devrait déclarer que si le condamné n'accepte pas la réprimande avec l'humilité convenable, le juge lui appliquera immédiatement une autre peine.

Ad 2^o. Les avantages et les inconvénients de la *réclusion domestique* sont assez connus. Je suis d'avis que ce suppléant de la peine pourrait être inséré au système pénitentiaire avec succès s'il est appliqué à des individus qui se trouvent, d'une manière ou de l'autre, dans des liens disciplinaires, c'est-à-dire chez lesquels on peut dissiper les appréhensions des difficultés de l'exé-

cution. Ce moyen compléterait les autres et serait appliqué concurremment. Plusieurs codes militaires ont appliqué avec bon succès la réclusion domestique et pourquoi? Parce que la discipline en assure l'exécutabilité. Donc si le juge prononce la réclusion domestique dans des cas où le délinquant, en vue de sa situation sociale, sa profession, ses occupations, etc., se trouve dans un état de dépendance morale qui permet à une autorité supérieure d'exercer un contrôle et une discipline sévères et d'assurer l'exécution de la peine d'une manière contrôlable, la réclusion domestique pourra être appliquée concurremment avec les autres moyens supplémentaires, et son exécution pourra être confiée à l'autorité supérieure du délinquant. In concreto, je crois qu'on pourrait incorporer au code cette institution de la manière suivante. Partout où le minimum de la peine privative de liberté est de 8 ou de 15 jours, on déclarerait qu'elle sera expiée en réclusion domestique. Le juge ne pourrait donc prononcer une peine inférieure à 8 ou 15 jours ou une peine plus courte que dans les cas où il voit réunies les conditions d'applicabilité de la réclusion domestique. Il faudrait déclarer naturellement que le condamné qui contrevient aux règlements établis pour la réclusion domestique sera passible d'une autre peine, par annulation de la première condamnation.

3° *Sursis obligatoire à l'exécution de la peine.* Ce moyen sera sans doute vivement combattu. Mais les arguments qu'on amène perdront de leur poids si l'on envisage l'application de ce système uniquement dans des cas très restreints et comme un moyen complémentaire des autres. D'abord, je crois que le sursis à l'exécution ne pourra être accordé obligatoirement que dans le cas où la peine privative de liberté qu'on devrait prononcer serait inférieure à 8 ou à 15 jours et que les conditions d'applicabilité de la réclusion domestique ne sont pas réunies. Donc, lorsque le juge croit qu'il ne pourrait infliger au délinquant une peine supérieure à 8 ou à 15 jours, il prononcerait le jugement dans ce sens, mais il déclarerait en même temps le sursis à l'exécution pour un certain délai d'épreuve. Si le délai se passe avec un résultat défavorable, le juge déclare annulé le premier jugement et en prononce un autre, en appliquant au délinquant une peine correspondante, laquelle devrait — s'il s'agit d'une peine privative de liberté — forcément dépasser la durée minima de 8 ou de 15 jours.

Pour appuyer cette proposition, je ferai remarquer que, si le délit commis est tellement insignifiant et peu dangereux que le juge le croit expiable par une peine inférieure à 8 ou à 15 jours, alors le sursis à l'exécution — *ayant le caractère et l'effet plutôt d'une admonestation* — vaut certainement mieux qu'une exécution mal faite. S'il est possible (par exemple, si l'on dispose d'une organisation nationale ou sociale de patronage), on désignera au condamné avec sursis un patron ou plutôt un organe de contrôle qui le surveillerait discrètement pendant le délai d'épreuve et chez qui le condamné devrait se présenter périodiquement.

4° Quant à la soi-disant *peine-satisfaction* comme moyen supplétoire et qui me paraît applicable dans la majorité des cas, j'en imagine l'application de la manière suivante. Lorsque le juge croit devoir prononcer une peine inférieure à 8 ou 15 jours, il demande au prévenu, avant de prononcer le jugement, s'il est disposé à donner la satisfaction que lui, le juge, déterminerait? Si le prévenu répond négativement, ou bien s'il a accepté ce moyen de réparation, tout en le refusant après la prononciation du jugement, ou encore si, plus tard, il ne donne pas la satisfaction promise: le juge fixera un autre jugement avec une autre peine, laquelle, si eile est privative de liberté, en vue de l'attitude opiniâtre du prévenu, devra dépasser la limite de 8 ou de 15 jours. Les différents moyens de satisfaction ou de réparation devraient être énumérés par la loi (à titre d'exemple, éventuellement), tels que: amende honorable faite publiquement à la personne lésée, réparation complète du dommage matériel; si le dommage dépasse les forces pécuniaires du délinquant: acquittement successif par le travail, obligation de fournir un cautionnement, obligation de participer aux travaux publics (dans les cas où la personne lésée n'est pas une personne physique, mais l'ordre public, etc.). Toutes ces solutions sauvegardent amplement les intérêts, d'ailleurs assez négligés, de la personne lésée; d'autre part, elles signifient pour le délinquant un pont par lequel il peut éviter la peine, surtout la peine privative de liberté de courte durée.

Contre l'objection que plusieurs catégories de la satisfaction coïncident avec des obligations du délinquant existant aussi sans le jugement (par exemple, réparation du dommage), on peut articuler que l'acceptation de la réparation sous la menace d'une

peine éventuelle signifie tout de même une pression morale autrement importante qu'une condamnation du tribunal civil aux dommages-intérêts.

* * *

Si aucun de ces expédients ne paraît applicable ou opportun, le juge peut infliger une peine privative de liberté de 8, respectivement de 15 jours au minimum ou de plus longue durée, mais à condition que l'exécution de ce jugement soit sérieuse et sévère. Je ne rejetterais, en pareil cas, pas même la cellule isolée, la couchette dure, le jeûne, et ces rigueurs exceptionnelles de l'exécution de la peine seraient toujours plus faciles à insérer au système pénitentiaire que de nos jours, puisque, actuellement, le plus fort contingent des condamnés est celui des condamnés à moins de 8 ou 15 jours. Nos établissements pénitentiaires seraient allégés de ce contingent important et pourraient être installés de manière à devenir des institutions appropriées à l'exécution efficace des peines moyennes et susceptibles de remplir la tâche qui leur incombe dans la lutte contre la criminalité.

PREMIÈRE SECTION

DEUXIÈME QUESTION

Quelles sont les mesures qui pourraient être substituées à l'emprisonnement à l'égard des délinquants ayant commis un fait peu grave ou ne constituant pas un danger pour la sécurité publique ?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

Lord ASHMORE,

Conseiller à la Haute Cour de l'Ecosse, Edimbourg.

I. Commentaires préliminaires sur l'insuccès du système actuellement pratiqué d'infliger de courtes peines d'emprisonnement.

Ici, en Ecosse, et à la vérité dans tous les pays civilisés, l'expérience a démontré que l'emprisonnement n'est pas le châtement qui convient aux légers délits.

En pareil cas, les inconvénients qu'il y a à garder le délinquant en prison sont manifestes. Il y a les frais qui sont imposés à l'Etat du fait de l'incarcération; il y a la perte du salaire que le détenu aurait pu gagner; et il n'y a souvent aucun profit, ni pour l'Etat, ni pour le détenu, parce que, dans beaucoup de cas, un emprisonnement de courte durée ne produit ni crainte, ni effet réformatrice. En outre, le détenu peut trouver, à sa libération, qu'il a perdu la chance d'obtenir un emploi honnête et qu'il portera désormais la

marque de la prison, stigmaté dont il ne pourra jamais peut-être se débarrasser.

Il faut que la route que le délinquant aura à parcourir soit dure, mais elle ne devrait pas être rendue trop dure, et non pas au point d'exclure chez lui le désir et l'effort de réparer le mal en dépit de la chute, ni assez accablante pour éteindre l'espérance de rentrer dans la bonne voie, si tardif qu'il soit à la chercher et quelle que soit la difficulté qu'il éprouve à la trouver et à s'y maintenir.

Je vais choisir un cas sur les 60 enregistrés dans le rapport annuel des commissaires des prisons pour l'Ecosse de l'année 1921, à savoir: le cas n° 36. J'en exposerai brièvement les détails. C'était le cas d'un délinquant, à son premier délit âgé de 17 ans, et la peine était de 30 shillings ou 15 jours. Ses parents étaient honorables. En quittant l'école, il avait travaillé comme mineur, mais il avait été sans travail pendant 18 mois. La fiche le concernant, établie, je suppose, par un des fonctionnaires de la prison, était conçue comme suit: «Paraît être un garçon convenable qui se conduirait bien s'il pouvait trouver un emploi». Puis suivait un rapport, évidemment basé sur ce que le garçon avait expliqué lui-même, et qui déclarait qu'il ne buvait pas et que, s'il s'était approprié le charbon pour le vol duquel il avait été condamné, c'était parce que sa famille était dans une situation très pauvre et vivait au jour le jour.

Maintenant, le cas dont je viens de parler peut sembler d'une rigueur exceptionnelle, mais néanmoins il existe probablement des milliers de cas dans lesquels un délinquant tout jeune peut se sentir poussé par les misères de son existence ou de celle de ceux qui lui sont chers et vivent avec lui, à céder à une tentation qui se présente et qui est trop forte pour lui.

Pendant, ce qui est de toute importance, c'est que, de ce que des individus, hommes ou femmes, et particulièrement des jeunes gens des deux sexes aient pu mal se conduire, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'ils soient entrés dans la carrière du crime. Il se peut que leur première chute soit aussi leur dernière. Le mal grave que peut faire l'emprisonnement dans des cas du genre que j'ai cité se traduit de nombreuses manières, non seulement au moment même, mais aussi dans l'avenir. Il peut endurcir le cœur

du délinquant et empêcher son repentir et sa réformation; il peut détruire son respect de soi-même, aggraver les misères de sa vie et entraver ses efforts pour trouver du travail. Or, ce sont justement là les circonstances qui ont chance de le conduire, d'abord à la pauvreté, ensuite au désespoir, puis au crime — encore et sans cesse.

Je relève, parmi les 60 cas cités dans le rapport de 1921 dont j'ai déjà parlé, deux cas qui montrent la tendance qu'a l'auteur d'un premier délit ayant fait de la prison à poursuivre le sentier du crime. Dans le cas n° 3, un homme de 66 ans fut condamné, pour vol peu grave à 20 shillings ou 10 jours. Il est déclaré qu'il avait commencé à dérober 16 ans auparavant, alors qu'il était oisif, et que depuis lors il avait été condamné 27 fois et avait purgé une peine de trois ans de «Penal Servitude». Dans le cas n° 21, le délinquant, un homme de 39 ans, fut condamné pour ivrognerie à 40 shillings ou 20 jours. Il est déclaré que cet homme se livrait à la boisson depuis l'adolescence, ayant commencé à boire en compagnie de son père et qu'il avait eu plus de 200 condamnations précédentes, principalement pour ivresse et tapage. Voici un bon exemple de la futilité d'infliger de courtes peines d'emprisonnement pour de légers délits; et je puis ajouter que c'est aussi un des très nombreux cas dans lesquels l'ivrognerie a fait descendre à un homme, degré par degré, le chemin de la misère et de la dégradation jusqu'à la perte. En effet, le rapport contient cette description de l'état du délinquant: «Semble n'avoir ni la capacité, ni le désir de travailler et être dans un état de dépression apathique, amené peut-être par la boisson et par les privations.»

Ce que j'ai dit est destiné, je pense, à expliquer l'antipathie qu'ont pour les courtes peines d'emprisonnement les gens d'esprit sain qui savent la vérité.

Je sais que tout ceci a été démontré plus complètement et plus efficacement dans des ouvrages de pénologie et dans des études soumises à ce congrès durant les années précédentes. Toutefois, mon but actuel, c'est d'attirer l'attention sur quelques défauts inhérents au système existant, défauts qui devraient être évités et qu'il faudrait, par conséquent, ne pas perdre de vue en examinant n'importe quelles alternatives possibles à l'emprisonnement.

Je terminerai cette partie préliminaire de mon étude en disant quelques mots des opinions, opportunes en l'espèce, de deux Ecosais qui ont examiné le sujet à des points de vue différents.

L'une est l'opinion de feu Lord Guthrie, juge à la «Court of Session» en Ecosse, et je prends ma citation dans la «Vie de Lord Guthrie» par R.-L. Orr. Cette opinion est exprimée comme suit: «Les peines de courte durée qui sont suffisantes pour apposer la marque indélébile de la prison, mais insuffisantes pour châtier ou effrayer ou pour réformer ou garder hors de la mauvaise voie pendant assez longtemps pour en justifier les frais, *devraient cesser d'exister.*»

L'autre opinion, c'est celle du Dr James Devon, l'auteur de «The Criminal and the Community» (Le malfaiteur et la communauté). Le Dr Devon est une autorité qualifiée sous des rapports spéciaux et il a eu des occasions exceptionnelles de se former une opinion bien fondée sur des questions telles que celle que je traite en ce moment. De plus, le connaissant comme je le connais, j'ai confiance dans les conclusions ci-dessous auxquelles il est arrivé et que j'adopte respectueusement pour miennes.

«1^o A mon avis», dit le Dr Devon, «il est incontestable que nos méthodes ont pour résultat de faire des malfaiteurs, que, dans la majorité des cas, non seulement l'emprisonnement ne fait aucun bien, mais encore qu'il fait du mal d'une manière positive et grave (page 271).

2^o Nul ne devrait être envoyé en prison s'il existe d'autres moyens de protéger le public contre lui (page 311).

3^o Si nous voulons façonner au mieux le délinquant, nous ne devrions restreindre sa liberté qu'aussi peu que le permet le bien-être de la communauté, en augmentant graduellement cette liberté au fur et à mesure que se montre une raison de le faire. Nous ne pouvons lui faire du tort sans en faire à nous-mêmes et nous devrions nous mettre à le façonner au mieux, plutôt qu'au pire (page 339).»

Ces opinions et conclusions me paraissent être sensées et bien fondées sur le bon sens et sur les leçons de l'expérience pratique.

II. Quelques alternatives aux courtes peines d'emprisonnement.

J'ai l'intention de concentrer mon attention sur les trois sujets suivants: «Probation» (libération conditionnelle sous surveil-

lance), amendes et traitement dans une institution; et je les traiterai dans cet ordre.

1^o Probation.

A mon avis, la libération conditionnelle, développée et perfectionnée, systématisée et organisée, devrait être adoptée comme étant la principale méthode de traitement des condamnés pour la première fois et des auteurs d'un léger délit, et elle devrait être appliquée sur une échelle et dans une mesure qui n'ont jamais été tentées auparavant, du moins en Grande-Bretagne.

Cette opinion tire un appui matériel de quelques-unes des déclarations récentes faites par les commissaires des prisons pour l'Ecosse dans leurs rapports officiels annuels. Je choisis les passages suivants qui me paraissent être spécialement appropriés:

a) Les commissaires des prisons ont, depuis de nombreuses années, recommandé avec insistance l'extension du système de la libération conditionnelle en croyant que, dans beaucoup de cas, il fournira un moyen satisfaisant de remplacer l'emprisonnement. . . Les commissaires sont heureux d'apprendre que le secrétaire pour l'Ecosse se propose d'introduire une législation sur la libération conditionnelle, parce qu'ils pensent qu'il en résultera dans la suite une diminution considérable des cas d'emprisonnement (rapport annuel pour 1923).

b) On oublie trop souvent que la libération conditionnelle, pratiquée convenablement, est néanmoins très économique quand on la compare aux frais élevés actuels de l'emprisonnement, avec lequel chaque détenu ordinaire coûte 84 livres sterling 7 shillings 5 pence par an ou 4 shillings 7 pence par jour d'emprisonnement (rapport annuel pour 1921).

c) On n'a pas donné loyalement chance au système de libération conditionnelle de faire ses preuves et, conséquemment, il est tombé en discrédit. On ne l'emploie que peu pour les adultes, bien que l'expérience qui en a été faite en Amérique démontre que ce sont là souvent les cas les plus satisfaisants. Son application aurait pour résultat de réduire les envois en prison qui imposent actuellement des frais énormes au public; et en même temps, elle permettrait aux délinquants de continuer à se livrer à leur travail ou emploi. . . On pourrait aussi, avec ce système, faire de la répa-

ration du préjudice causé une des conditions imposées au délinquant (rapport annuel pour 1919).

Je désire appuyer sur l'importance de ces déclarations et de chacune d'elles, en raison de leur convenance à la question examinée et de l'autorité qui s'y attache, aussi bien à cause de leur caractère officiel qu'à cause de leur logique intrinsèque.

Je crois inutile, dans une étude du genre de celle-ci, d'entrer dans des détails sur les avantages de la libération conditionnelle ou sur les classes de délinquants auxquelles elle peut être convenablement appliquée et dans quelles conditions particulières ou encore sur les méthodes d'administration efficace du système. Les détails de ces genres devraient être examinés en s'aidant des expériences variées acquises par suite des applications passées du système dans ce pays-ci et ailleurs.

Toutefois, je me risque à présenter deux suggestions. En premier lieu, j'estime que les surveillants dits « Probation Officers » devraient satisfaire à un degré d'éducation et d'entraînement défini et prescrit, qu'ils devraient aussi être choisis avec soin, spécialement sous le rapport de leurs dispositions et aptitudes en général pour ces fonctions; que leur rémunération devrait être libérale et que les conditions de leur service devraient être améliorées.

Je citerai, comme étant appropriée en la circonstance, la déclaration suivante qui est contenue dans l'article 28 du rapport de 1909 du « Departmental Committee » sur la libération conditionnelle (« Probation »): « La valeur de la « Probation » doit nécessairement dépendre de l'efficacité du « Probation Officer ». C'est un système dans lequel les règlements sont relativement sans importance et où la personnalité est tout. Le « Probation Officer » doit être une personne choisie, homme ou une femme, douée, non seulement d'intelligence et de zèle, mais encore, et à un haut degré, d'amour de son prochain, de tact et de fermeté. C'est de son individualité que dépend le succès ou l'échec du système. La « Probation » est ce que le « Probation Officer » la fait.

En second lieu, je pense qu'il est essentiel, pour que le fonctionnement de la liberté conditionnelle soit efficace, qu'il y ait une administration centrale, afin que le travail des divers « Probation Officers » puisse être surveillé, réglé et coordonné sous toutes ses formes et dans tous ses détails.

Je suis certain que de cette manière, la libération conditionnelle pourrait être administrée de façon à répondre exactement aux besoins auxquels elle est exactement destinée, et je suis convaincu qu'en ce qui concerne le traitement des auteurs de légers délits, elle détient l'espoir de l'avenir. S'il est vrai, comme je le crois, que les emprisonnements de courte durée font du mal sans aider et que la libération conditionnelle peut maintenir dans la bonne voie un grand nombre de délinquants qui autrement tourneraient mal — et si ces faits étaient généralement connus — je ne puis pas croire que n'importe quel pays où règne la justice et la droiture refuserait ou regretterait l'argent nécessaire à faire de la libération conditionnelle un grand succès.

2^o Amendes.

L'imposition d'une amende, si on la compare à l'emprisonnement, a le double avantage, au point de vue de la communauté, qu'elle n'interrompt pas le travail ou l'emploi du délinquant et que l'on évite les frais de l'entretien de ce dernier en prison.

L'amende peut être, dans certains cas, le châtiment qui convient le mieux. Toutefois, le tribunal devrait tenir compte de conditions telles que celles qui sont prescrites pour l'Ecosse dans la loi dite « Criminal Justice Administration Act (administration de la justice correctionnelle) de 1914. Je renvoie à la loi pour les détails, mais je fournis comme exemples les conditions suivantes en les citant brièvement:

1^o Le tribunal devrait accorder un délai pour le paiement, à moins qu'il ne se soit assuré que le délinquant est capable de payer de suite, ou qu'il ne désire pas qu'on lui accorde un délai, ou à moins qu'il n'ait pas de domicile fixe dans les limites de la juridiction ou qu'il y ait quelque autre raison spéciale pour refuser d'accorder un délai.

2^o Lorsque le délinquant sera âgé de 16 à 21 ans, il pourra être placé sous la surveillance d'une personne nommée par le tribunal jusqu'à ce que l'amende ait été acquittée.

3^o Lorsqu'un délai aura été accordé pour le paiement, le tribunal pourra, sur la demande du délinquant, accorder un nouveau délai.

4° En fixant le montant de l'amende à infliger, le tribunal devrait tenir compte des ressources du délinquant.

Toutefois, les conditions légales que je viens de citer devraient, à mon avis, être amendées, au moins sous les trois rapports suivants :

- a) L'absence d'un domicile fixe dans les limites de la juridiction ne devrait pas exclure l'octroi d'un délai, au moins à la condition que le délinquant ait un domicile fixe ailleurs ou qu'il puisse donner une adresse où l'on puisse le trouver. (Voir «Summary Jurisdiction (Scotland) Act» [loi sur la juridiction sommaire (Ecosse) de 1908, article 45];
- b) il ne devrait y avoir aucune restriction, relativement à l'âge du délinquant, au pouvoir du tribunal de placer ce dernier sous surveillance;
- c) le tribunal devrait avoir le pouvoir d'accorder un paiement par versements partiels.

Il n'est pas douteux que les dispositions légales qui ont été en vigueur en Ecosse depuis 1914 relativement à l'octroi d'un délai pour le paiement des avances, ont grandement diminué le nombre des emprisonnements pour légers délits.

Le rapport de 1918 des commissaires des prisons pour l'Ecosse contient le passage suivant : «L'application de la loi dite „Criminal Justice Administration Act“, de 1914, continue, en accordant des délais pour le paiement des amendes, à empêcher l'envoi en prison d'un grand nombre de gens.» Dans l'année 1918, qui est celle dont s'occupe ce rapport, le nombre des envois en prison a été le plus faible enregistré, car il ne s'est monté qu'à 9773 contre 14,505 en 1917 et 43,535 en 1914. Toutefois, la diminution en 1918 doit être attribuée principalement aux circonstances de la guerre. Quoi qu'il en soit, cette diminution a été due, cela n'est pas douteux, dans une mesure sensible, ainsi que le constate le rapport, à l'augmentation des paiements d'amendes et à l'absence d'envois des délinquants en prison qui en a été la conséquence.

Je dois à l'amabilité des commissaires des prisons d'avoir été fourni de statistiques établies d'après leurs archives et qui font voir les résultats provenant des octrois de délais de paiement des amendes faits en vertu de la loi de 1914.

Si l'on compare les trois années antérieures à la loi de 1914 aux trois années subséquentes, les amendes infligées, celles payées et les pourcentages, sont les suivants :

a) Pour les trois années antérieures à 1914 :

Année	Amendes infligées	Amendes payées	Pourcentage
1909	85,363	53,100	62,2
1910	79,203	50,610	63,9
1911	83,729	55,160	65,9

b) Pour les trois années postérieures à 1914 :

Année	Amendes infligées	Amendes payées	Pourcentage
1921	64,610	54,872	84,9
1922	60,099	50,853	84,6
1923	60,662	51,556	85

Ces chiffres font ressortir l'opinion favorable des commissaires des prisons sur les avantages qui ont résulté des dispositions légales citées, en diminuant le nombre des emprisonnements.

Je pense cependant que les avantages que donne le système des amendes pourraient être grandement accrus si les dispositions avantageuses de la loi de 1914, étendues sous certains rapports, étaient employées dans les tribunaux plus généralement et plus logiquement.

En fait, la proportion des amendes aux emprisonnements a peu varié pendant ces 15 dernières années.

Pour montrer ce que je veux dire, je vais comparer les nombres de délinquants frappés d'amende par rapport aux nombres de ceux condamnés pendant les deux périodes de 1909 à 1911 et de 1921 à 1923.

De 1909 à 1911 :

Année	Nombre des condamnations	Nombre des amendes	Pourcentage
1909	116,492	85,363	73,3
1910	110,739	79,203	71,5
1911	113,688	83,729	73,6

De 1921 à 1923 :

Année	Nombre des condamnations	Nombre des amendes	Pourcentage
1921	84,564	64,610	76,4
1922	81,127	60,099	74,1
1923	81,808	60,662	74,2

Ces chiffres démontrent que le rapport des amendes aux emprisonnements est presque le même dans la période plus récente que dans l'ancienne.

Il n'est pas possible de définir de prime abord le genre des cas dans lesquels l'amende serait appropriée ou le montant et les conditions de l'amende.

Ce que l'on ne devrait pas perdre de vue dans chaque cas où une amende paraît appropriée, c'est l'opportunité d'éviter, non seulement l'emprisonnement du délinquant, mais aussi l'imposition, en conséquence du montant de l'amende infligée, du châtiment substitué qui frappe la femme et les enfants du délinquant ou les autres personnes qui sont à la charge de ce dernier.

3^o *Traitement dans une institution.*

Cette partie du sujet est trop vaste et trop compliquée pour pouvoir être discutée comme elle le mérite dans une étude comme celle-ci.

En ce qui concerne les délinquants adolescents, je pense que les écoles industrielles (y compris les bateaux-écoles), les «Reformatoires» (maisons de réforme) et les institutions Borstal pourraient être appropriées et utiles. Toutefois, il me semble que, pour autant qu'il a été essayé dans ce pays-ci, le traitement dans des institutions des délinquants adultes a été loin de donner des résultats satisfaisants.

La seule question que je me propose de traiter pour le moment, c'est celle qui se rapporte à la nécessité de cesser, en pratique générale, l'envoi en prison de délinquants qui ont été jugés coupables d'ivrognerie ou de quelque délit commis sous l'influence de l'ivresse.

J'estime qu'il est temps d'adopter une autre méthode quelconque de châtiment de semblables délits et de traitement de tels délinquants.

Il est certain que, dans des cas du genre dont il s'agit, les courtes peines d'emprisonnement sont futiles et sottes. Or, le traitement dans des institutions réformatrices de l'ivrognerie ne s'est pas montré satisfaisant sous de nombreux rapports et les frais qu'il entraîne en interdisent l'emploi général. Pendant toute la période écoulée de 1901 à 1918 (ces deux années comprises), le total des entrées dans toutes les institutions qualifiées conformé-

ment aux lois contre l'ivrognerie, y compris le «Reformatory» de l'Etat, ne se sont montées qu'à 1878 en tout. En attendant, l'ivrognerie et la multitude des méfaits qui s'y rapportent vont leur train, bien qu'il y ait eu heureusement dans ces dernières années une certaine diminution des cas de ce genre. Ces méfaits sont principalement de légers délits, mais ils se produisent fréquemment et avec récurrence, les coupables devenant de cette façon — bien que non dans l'esprit de la loi correctionnelle — des délinquants coutumiers. Parfois pourtant, les délits ne sont plus légers, mais bien brutaux et graves. Pris dans leur ensemble, ces délits en arrivent à composer des annales d'opprobre que la communauté devrait regarder avec regret et avec honte et ils apportent dans les intérieurs de milliers de gens une misère sans bornes, mais qui se reproduit pourtant de mois en mois et d'année en année.

Maintenant, ne peut-on rien y faire? Je pense qu'il devrait être fait quelque nouvel effort. Pendant des années, j'ai associé au nom du Dr Devon — en conséquence de certaines suggestions faites par lui dans son ouvrage «Le malfaiteur et la communauté» — l'idée de fournir aux délinquants qui sont devenus malfaiteurs sous l'influence de l'ivrognerie, la chance et l'occasion de «réparer le mal» sous une surveillance et une tutelle d'un certain genre.

Le système de mise en pension chez des particuliers a été essayé pendant des années avec un succès marqué dans le cas de délinquants libérés sur licence d'une institution Borstal, et aussi dans celui de malades déments de certains types. Il semble qu'il n'y ait aucune raison pour qu'un système semblable ne soit pas convenablement adapté au cas de délinquants que leurs habitudes d'ivrognerie ont mis dans la mauvaise voie avec son cortège habituel de misère, de dégradation et d'emprisonnement.

Un système de mise en pension chez des particuliers, s'il est efficacement conçu et surveillé, a de fortes raisons de se recommander et il pourrait avoir de nombreux avantages pratiques.

En premier lieu, il est conforme à une condition requise qui est fondamentale, à savoir: le devoir reconnu d'éviter toute sévérité inutile dans le châtiment ou dans le traitement, et toute entrave à la liberté qui ne serait pas nécessaire, dans l'intérêt de la société, de l'individu même, ou de tous les deux. J'emprunte le

passage suivant à l'ouvrage de Beccaria: «Essai sur le crime et le châtement» (chapitre 2): «Tout châtement qui n'est pas imposé par une nécessité absolue est tyrannique, dit le grand Montesquieu — maxime que l'on peut rendre encore plus générale en l'exprimant ainsi: „Tout acte d'autorité d'un homme envers son semblable qui n'est pas d'une nécessité absolue est tyrannique“.

En second lieu, ce système devrait faire une impression favorable sur le délinquant lui-même — quand il ne serait pas ivre et qu'il raisonnerait sainement — à cause de la liberté mesurée dont il jouit de suite et de l'espoir qu'il a d'être rendu à une autre qui serait sans restriction; à cause de l'absence de toute humiliation ou de tout ennui inutiles comme, par exemple, pourraient en ressentir des hommes si on les mettait à l'écart avec des compagnons de souffrance dans un établissement de réformation de l'ivrognerie; parce que le délinquant mis en pension chez un particulier aurait, s'il est apte à travailler, l'intérêt d'employer son temps et la satisfaction de gagner de l'argent; et, en tout cas, et ce qui vaut le mieux de tout, parce qu'il serait mis dans une nouvelle ambiance qui pourrait être saine et salutaire et le placer dans la compagnie de gens ayant à l'ordinaire des manières d'êtres sympathiques et bonnes.

En troisième lieu, les frais d'entretien de ces délinquants pourraient, dans certains cas, devoir être payés — au moins pour une fois; mais, on pourrait et on devrait poser comme condition que les délinquants, eux, devraient travailler, s'ils pouvaient faire un travail, et qu'ils devraient payer ce qu'ils pourraient. Puis, on devrait faire contribuer les parents s'ils en avaient les moyens. De plus, les frais de l'entretien des délinquants dans un prison ou une institution d'un genre quelconque seraient évités. Donc, dans tout l'ensemble, même au point de vue financier, l'Etat pourrait peut-être plutôt gagner que perdre en comparaison des lourdes dépenses, faites en vain d'ailleurs, auxquelles il est entraîné avec les procédés actuels.

En quatrième lieu, je suppose que, dans les cas où le tribunal prononcerait une peine d'emprisonnement (non pas de courte durée), ce pourrait être une peine suspendue ou de durée indéterminée. Toutefois, quelle que soit la nature ou la durée de la peine, le jugement devrait permettre que le délinquant soit libéré con-

ditionnellement — sur licence et «Probation», sous réserve des conditions choisies et imposées comme étant appropriées dans le cas particulier — de sorte qu'au cas où le délinquant ne se conformerait pas aux conditions ou se montrerait déréglé dans sa conduite ou s'il retombait dans un nouveau délit, la pénalité serait certaine et entraînerait la révocation de la licence et le renvoi en prison du délinquant, soit pour purger la peine originale (sans déduction du temps passé au dehors sur licence), soit, si c'était nécessaire, pour être autrement traité.

En vue de la nouvelle législation projetée qui exigerait la nomination de surveillants dits «Probation Officers» attachés à chaque tribunal d'Ecosse, il pourra être trouvé possible, et je pense que cela serait désirable, d'utiliser les services des «Probation Officers» pour les cas du genre de celui que j'examine actuellement.

En cinquième lieu, pour les cas qui sont sans espoir dès l'abord, pour les cas douteux demandant peut-être une prolongation d'observation et pour les cas qui avaient semblé donner des espérances et dans lesquels le système de la mise en pension chez des particuliers aurait été essayé sans succès, il pourrait être opportun d'avoir une institution de l'Etat, bien moderne, pour la réformation de l'ivrognerie, dans laquelle on pourrait envoyer les délinquants du genre décrit sous le présent titre pour y être détenus et traités pendant telle durée de temps et en étant soumis à telles autres conditions qui pourraient être nécessaires selon les circonstances.

Etant donné l'espace limité dont je disposais, il m'a fallu éviter nombre de détails. Je n'ai pas tenté de formuler un code quelconque de procédure et, à la vérité, je n'ai cherché qu'à en dire assez long pour indiquer, d'une manière générale, les bases sur lesquelles la solution de l'un des problèmes les plus difficiles de l'heure actuelle pourrait peut-être être résolue sous certains rapports.

PREMIÈRE SECTION

DEUXIÈME QUESTION

Quelles sont les mesures qui pourraient être substituées à l'emprisonnement à l'égard des délinquants ayant commis un fait peu grave ou ne constituant pas un danger pour la sécurité publique ?

M^{lle} S. MARGERV FRY, J. P.,

Secrétaire de la « Howard League for Penal Reform », Londres.

N. B. Puisque selon la loi anglaise un enfant âgé de moins de 14 ans ne peut jamais être mis en prison, et les enfants âgés de 14 à 16 ans que rarement, cet article se limite à la considération des alternatives pour le traitement des personnes âgées de plus de 16 ans.

Le sujet même proposé à la discussion dans cette section témoigne de l'importance capitale de l'emprisonnement comme punition dans l'administration criminelle moderne. En Angleterre au moins, il n'en a pas toujours été ainsi. En effet, Bracton, une autorité du 13^e siècle, constate expressément que la prison est pour la détention et non pas pour la punition. La loi criminelle anglaise la plus ancienne s'occupe principalement du règlement des paiements à offrir aux victimes de torts au lieu de la revanche légitime, desquels paiements le seigneur féodal ou le suzerain commencèrent de bonne heure à réclamer une partie. Ainsi nous avons là la forme

primitive des dommages et des amendes du temps actuel. Dans le cas où ces paiements n'étaient pas effectués ou une punition plus sévère était demandée, ne manquait pas à nos ancêtres le moyen de faire le malfaiteur regretter son crime. La mort sous diverses formes, terribles et douloureuses, la mutilation (y compris le fer chaud et l'aveuglement), l'esclavage, la proscription et le bannissement, le fouet, le bloc, le pilori et la chaise à plonger offraient un choix de terreurs; l'emprisonnement (tout horribles que furent ses conditions) fut considéré plutôt comme une détention nécessaire avant la satisfaction ou la punition que comme en elle-même une expiation du crime. De toutes ces punitions primitives, la majorité a cédé devant les sentiments d'humanité des siècles suivants. Parmi ceux qui ont survécu dans la loi criminelle anglaise moderne, on peut nommer les amendes, la restitution, la flagellation et la fustigation, la pendaison et l'emprisonnement et aussi la privation de certains droits civils.

L'usage relatif des diverses punitions dans l'administration moderne anglaise est établi dans les derniers tableaux copiés ci-dessous se référant à l'an 1922 (tableau A).

Traitement des personnes convaincues d'avoir commis des infractions en Angleterre et au pays de Galles pendant l'année 1922.

Totaux	Condamnations à				Envoyés à écoles industrielles ou instituts	Condamnés à donner des cautions	Acquittés sans punition	Autres jugements et arrêts
	travaux forcés	emprisonnement	fouet	amende				
Délits sujet d'une accusation								
50,978	484	15,036	522	13,053	1,495	15,859	4,233	297
Autres délits								
472,429	—	17,131 ¹⁾	4	402,974	558	12,451	38,944	328
523,407	484	32,167	526 ²⁾	416,027	2,053	28,310	43,177	625

1) Y compris détention dans les cellules de police.
2) En outre, 46 condamnations à des peines corporelles en sus d'autres punitions.

Ces chiffres montrent les *condamnations*, dans beaucoup de cas, le délinquant fit défaut dans le paiement de l'amende et fut de ce chef envoyé en prison. Le vrai nombre des condamnés envoyés en prison y compris les travaux forcés fut de 47,606.

Il est à noter que la peine de mort fut, en effet, infligée 21 fois pendant l'année en question, ou moins d'une fois sur trente mille cas. Les condamnations à la peine corporelle *en outre des autres punitions* survinrent dans 46 cas, ce qui fait un total de 571 peines de fustigation ou flagellation (dont 52 hommes, le reste garçons).

Ces chiffres montrent à quel degré toutes ces peines sauf trois — l'emprisonnement, les amendes et l'ordre de donner des cautions — sont devenues de peu d'importance au point de vue de leur nombre dans l'administration de la loi criminelle anglaise.

L'importance relative attribuée à ces trois méthodes a changé d'une manière frappante pendant le siècle actuel. C'est ainsi qu'en regardant les chiffres d'il y a 10 et 20 ans, nous trouvons un changement tout à fait extraordinaire dans le système de punition, ce qui est démontré par les chiffres qui suivent :

Année	Personnes traduites en justice	Emprisonnement et travaux forcés	Fustigation et flagellation	Amendes	Écoles et instituts	Caution y compris liberté provisoire	Condamnés reçus en prison
1902	787,681	82,004	2,989 ¹⁾	540,108	5,533	15,102	172,815
1912	730,669	77,347	2,085 ²⁾	477,132	4,350	30,134	156,913
1922	582,855	32,049	572 ³⁾	416,025	2,053	28,310	47,606

1) 146 en outre d'autres punitions.
2) 51 en outre d'autres punitions.
3) 46 en outre d'autres punitions.

N. B. La différence entre les chiffres de ceux condamnés à la prison et ceux reçus dans les prisons est due principalement à l'emprisonnement pour défaut de paiement de l'amende.

Résumant brièvement et approximativement les résultats de ce tableau, nous pouvons nous rendre compte qu'il y a vingt ans, le nombre de condamnés à l'emprisonnement fut de deux fois et demie, des condamnés à la peine de fouet de cinq fois et demie,

de ceux renvoyés aux écoles ou instituts de deux fois et demie, le nombre de ceux en effet envoyés en prison à peu près de quatre fois plus élevé qu'en 1922. Ces diminutions sont tout à fait hors de proportion avec la réduction du nombre effectif des traduits en justice. Elles font preuve des changements définitifs survenus dans l'opinion publique et la législation. Il est évident que les personnes chargées de l'administration de la justice en Angleterre sont parvenues au cours de vingt ans à regarder l'emprisonnement (laissant hors de compte pour le moment les peines corporelles et même le traitement aux instituts) d'un œil beaucoup moins favorable que par le passé. Ils ont, d'autre part, fait un emploi beaucoup plus étendu du système des cautions (recognizances) y compris celui de la mise en liberté provisoire sous caution (release under a probation order) auquel les lois de 1907 et 1908 ont donné un si grand essor. En outre, la loi «Criminal Justice Administration Act» de 1914, quoique, même jusqu'à l'heure actuelle, on n'en ait fait tout l'emploi possible, a en vertu d'un principe élémentaire de justice qui est celui d'accorder du temps pour le paiement des amendes, servi à diminuer à un haut degré le nombre des infortunés qui sont envoyés en prison pour défaut de payer les amendes infligées par un tribunal pour les petits délits.

Ainsi, nous trouvons qu'il y a en Angleterre une tendance bien définie à substituer à la peine de prison d'autres méthodes de traiter les délinquants. Ce n'est donc point un procédé purement académique que de se demander si c'est un mouvement dans la bonne direction; et, en admettant qu'il l'est, s'il a atteint sa limite ou peut avantageusement être porté plus loin.

Dans une telle enquête, l'essentiel est de nous définir à nous-mêmes les buts actuellement visés par l'emploi de la peine de prison dans l'Etat moderne, afin de pouvoir constater jusqu'à quel point ils peuvent être atteints aussi bien, ou mieux, par d'autres méthodes. Ces buts semblent être au nombre de quatre:

- 1^o la détention avant l'audience;
- 2^o l'éducation nouvelle ou l'entraînement du délinquant qui a fait fausse route aux débuts de la vie;
- 3^o la protection de la société par la ségrégation des personnes habituées au crime;
- 4^o la punition préventive.

Dans le débat actuel, il nous faut distinguer plus nettement entre tous ces quatre différents buts qu'on n'a jusqu'à présent essayé de le faire dans le traitement des délinquants.

Le premier doit être, et il l'est en général, considéré tout à fait séparément des autres.

Beaucoup de ce qui est fautif dans notre système pénal anglais provient du fait que l'on n'a pas distingué assez nettement entre les trois autres buts. On a été porté trop facilement dans le passé à présumer que tous ces trois buts peuvent être atteints simultanément par la même procédure. Une opinion plus saine se développe maintenant, et nous commençons à organiser nos institutions pénales selon les fonctions qu'elles sont destinées à remplir, quoique beaucoup reste encore à faire, et nous avons en même temps vu que les tribunaux sont enclins à se fier de plus en plus aux méthodes alternatives.

I. La détention de prévenus non condamnés.

Il est généralement convenu que cette forme d'emprisonnement doit être restreinte dans les limites les plus étroites, Dans la bonne administration de la justice, la promptitude ne cède guère à la pureté elle-même. En effet, une des premières questions qu'il faut se poser en estimant la valeur de la loi criminelle d'un pays sera toujours: «Quelle protection le prévenu a-t-il contre une longue détention avant l'audience?»

Les enquêtes récentes en Angleterre ont spécialement porté attention au fait qu'un prévenu peut être forcé d'attendre même quatre mois avant l'audience ¹⁾. L'ex-Lord Chancelier a introduit le projet d'une loi pour expédier la justice, et il y a besoin urgent d'une loi de ce genre, mais il n'y a pas de loi qui puisse abolir entièrement l'intervalle entre l'arrestation et l'audience finale.

Pendant cet intervalle, la détention sera dans quelques cas inévitable, par exemple, où il y a un risque d'actes de violence commis par ou contre le prévenu; où le crime dont le prisonnier est accusé est tellement grave qu'il y a des raisons pressantes pour tenter l'évasion, ou dans les cas où il y a raison de supposer que les examens psychiatriques ou médicaux continus révéleront des faits importants pour la question de sa responsabilité. Il y a d'au-

¹⁾ Rapport du comité de Mr: Justice Horridge.

tres questions si insignifiantes que personne ne songerait à emprisonner le prévenu en attendant l'audience. Mais il y a un grand nombre de cas de caractère intermédiaire où le tribunal exerce une discrétion très réelle en ordonnant ou l'emprisonnement ou la libération provisoire du prévenu. Ceci se fait de diverses façons. Il peut être libéré provisoirement : *a*) après promesse donnée de comparaître à l'audience, en donnant caution soi-même (on his own recognizances); *b*) en donnant la même promesse avec l'engagement du paiement d'une amende en cas de défaut ou par soi-même, ou par des tiers qui donnent des garanties pour lui («on bail»).

Dans l'emploi de cette discrétion, le tribunal devra souvent peser des raisons d'une valeur à peu près équivalente des deux côtés. D'un côté, on trouve l'embarras, les frais, l'incertitude de l'arrestation en cas de défaut de comparution. La police s'appuiera naturellement, et peut-être avec bonne raison, sur ces inconvénients. De l'autre côté, on trouve l'injustice subie par l'accusé, s'il est innocent, dans la perte de sa bonne renommée et sa liberté, de ses moyens d'existence, ou quelquefois de son emploi, et les dépenses à l'Etat de son maintien et même indirectement de ceux qui dépendent de lui.

Les raisons pour l'emploi des alternatives à l'emprisonnement pour les prévenus non condamnés ne se montrent pas toujours si nettement que la simplicité et la sûreté du renvoi en prison. Il n'y a pas lieu de s'étonner que l'administration centrale, c'est-à-dire le Ministère de l'Intérieur (Home Office), ait été souvent forcée de rappeler aux tribunaux qu'il leur faut avoir recours le plus souvent possible au système des cautions.

Quoique l'institution des cautions comme alternatives à l'emprisonnement soit d'une haute valeur, on élève souvent l'objection qu'elle est susceptible d'être plus favorable aux riches qu'aux pauvres. C'est vrai, si l'on ne prend pas suffisamment soin d'établir les vraies conditions de chaque cas, et il est en effet difficile, pour les magistrats qui proviennent encore pour la plupart de la bourgeoisie, de se rendre compte de la valeur relative de l'argent dans les différentes classes de la société.

Il est beaucoup plus difficile pour un homme, dont la famille est appelée à se nourrir d'un salaire de £ 2 par semaine, de se

procurer £ 5 que ce n'est pour celui dont le revenu est de £ 20 par semaine de trouver £ 50. Ce sera probablement un des avantages qui résulteront de l'adjonction à la magistrature anglaise d'hommes et de femmes des classes ouvrières de viser avec plus de soin à l'ajustement des cautions aux revenus.

D'ailleurs, on se plaint parfois que les magistrats ne se servent pas aussi souvent qu'ils devraient le faire de la faculté (sur laquelle l'attention est spécialement attirée dans une circulaire émise jadis par un ministre de l'Intérieur) de mettre en liberté les prévenus qui sont pauvres, mais ni habituellement migrants, ni criminels, sur leur simple engagement de comparaître devant le tribunal. C'est là sans doute une chose qui varie de tribunal à tribunal. Comme l'ont dit les Prison Commissioners:

«Nous . . . sommes d'avis qu'il y a lieu de regretter que tant de personnes souffrent de la flétrissure d'un renvoi en prison.»

Ainsi il y a eu en 1922/3 pas moins de 11,158 personnes reçues dans nos prisons dans l'attente de l'audience finale, qui ne furent ultérieurement condamnées à aucune peine de prison, ce qui comporte une diffusion tout à fait sans raison de la flétrissure de la prison («prison taint»). Ce n'est pas une chose sans importance. Il y a une contagion du crime à laquelle tout tribunal devrait réfléchir sérieusement avant de forcer un citoyen honnête, et surtout un jeune citoyen, de se mêler aux vieux délinquants, de peur que la procédure destinée à limiter la criminalité ne tende, en effet, qu'à son augmentation.

On peut donc sans doute conclure que, quant à la première catégorie d'emprisonnement — celle des prévenus contre lesquels nulle condamnation n'a été prononcée —, l'Angleterre ferait bien de diminuer les emprisonnements, et ce par les moyens suivants:

- 1^o la législation pour diminuer autant que possible l'intervalle entre l'arrestation et l'audience (y compris, s'il était nécessaire, l'augmentation du nombre des juges);
- 2^o l'application plus étendue du système de mise en liberté provisoire moyennant obligation (recognizances) ou caution (bail);
- 3^o la provision, surtout pour les jeunes prévenus, de maisons de détention (remand houses) entièrement séparées des prisons tant par leur situation que par leurs associations;

4^o (peut-être) par l'organisation d'un système de rapports journaliers à un poste de police (police station) se substituant, dans les cas de petits délits, à la détention dans l'attente de l'audience.

II. Nous arrivons maintenant au second but visé par l'emprisonnement, c'est-à-dire la nouvelle éducation ou l'entraînement du délinquant qui a fait fausse route aux débuts de la vie.

L'importance capitale de cet aspect des punitions a été généralement admise en Angleterre dernièrement. On lit dans un document officiel (Criminal Statistics 1922):

«On a cherché dans le passé à détourner les délinquants virtuels par la crainte, en infligeant des punitions d'une sévérité excessive à ceux qui eurent le malheur de tomber entre les mains des agents de la loi. La transformation des conditions a permis d'ajuster la punition des crimes à d'autres points de vue dont la réformation des délinquants prend la première place.»

Il est hors de la portée de cet article de considérer comment ce changement de point de vue est ou doit être reproduit dans l'organisation de nos prisons elles-mêmes. On doit ici considérer même les institutions Borstal pour les jeunes délinquants plutôt comme des prisons visant l'éducation que comme des alternatives à l'emprisonnement. Du point de vue de la réclamation, la seule alternative pratique à une institution pénale est la «Probation».

Le principe général de la probation — c'est-à-dire la suspension, ou de la prononciation de la sentence ou de l'infliction de la peine, dans le but d'accorder au délinquant l'occasion de s'améliorer sous la surveillance et la direction d'une personne nommée par le tribunal — a été largement suivi dans beaucoup de pays, et il n'est guère nécessaire de l'établir ici. Il serait plus utile de décrire ici sommairement son application en Angleterre et au pays de Galles, mais tout de même nul exposé de ce genre ne peut être exact à l'égard de tout le pays. Il n'y a rien de plus difficile à faire sentir aux citoyens d'un autre pays que le «goût» de l'administration légale de son propre pays. Peut-être c'est encore plus difficile pour l'Angleterre que pour les autres pays dont le gouvernement est plus logique, plus centralisé et plus officiel que le nôtre.

Comme tout le monde le sait, tous les crimes sauf les plus sérieux sont soumis au jugement (sauf à Londres et aux plus grandes villes) de magistrats non professionnels («lay» magistrates), c'est-à-dire d'hommes et de femmes qui n'ont pas pour la plupart fait des études spéciales de droit. Leur nombre est tellement grand (il y a à peu près 22,000 personnes portant le titre «Justice of the Peace» au pays) que de nouvelles théories ou de nouvelles méthodes de procédure ne parviennent à être adoptées que plus lentement qu'elles ne le seraient si la justice était administrée par un corps comparativement restreint de fonctionnaires d'éducation spéciale étroitement liés à une autorité centrale, telle que le Ministère de la Justice. Quand on se rend compte que toute la législation anglaise se référant à la probation est jusqu'à l'heure actuelle (décembre 1924) facultative, et qu'il n'existe pas pour le pays comme totalité d'autorité centrale munie de pouvoirs légaux de contrôler ou réduire la probation à un système homogène et que (à l'exception de Londres) il n'y a pas de fonds publics applicables au maintien des fonctionnaires nécessaires, on ne sera pas surpris de constater la plus grande différence entre la pratique des divers tribunaux. Il est vrai que le nombre de ceux qui reconnaissent dans la probation une méthode utile pour traiter l'*enfant délinquant* s'augmente rapidement, et que pendant l'année 1923 elle a été appliquée à à peu près 19 % ¹⁾ des causes jugées par les Cours d'enfants (pour garçons et filles âgés de moins de 16 ans). Mais tout de même jusqu'à présent, il y a plus de 18 % ¹⁾ des Cours de «Petty Sessions» dans le pays qui n'ont pas encore nommé un fonctionnaire pour veiller sur la probation avec ou sans salaire, soit pour les enfants, soit pour les adultes. De plus, dans plusieurs régions où la méthode est fréquemment appliquée pour les enfants, on n'est pas encore parvenu à apprécier son utilité pour les délinquants plus âgés. Comme je l'ai déjà indiqué, il y a lieu de douter si tous les magistrats se rendent compte encore des pouvoirs étendus qui leur sont accordés par la loi «Probation Act» de 1907. Il paraît être de fait que, hors des crimes capitaux, il n'y a nul délit auquel on ne puisse pas appliquer cette méthode, si «le tribunal est d'avis que, considérant le caractère, la vie antérieure,

¹⁾ Rapport du Département d'enfants du Ministère de l'Intérieur (Home Office Children's Branch) de 1924.

l'âge, la santé ou l'état mental du prévenu ou la nature insignifiante du délit ou les circonstances atténuantes dans lesquelles le crime a été commis... ¹⁾ il y a lieu de donner la liberté provisoire au délinquant sous surveillance». Et, de plus, nulle limite ne s'impose, comme on le suppose trop généralement, à son application aux premiers délits.

Un autre obstacle au développement rapide du système de la probation dans tout le pays est la position financière. Les magistrats (Bench) qui nomment un fonctionnaire n'ont pas généralement les fonds disponibles pour payer un salaire à lui ou à elle. Tant que cet argent n'est pas trouvé par des contributions particulières aux institutions religieuses ou philanthropiques (et, en effet, c'est par ce moyen qu'environ la moitié des frais de la probation est supportée dans tout le pays), il faut qu'il soit voté par une autorité élue par le suffrage sur les *impôts*. L'emprisonnement, au contraire, s'effectue entièrement au dépens des contributions nationales. Un conseil de ville ou de comté n'hésite jamais à épargner une dépense sur les fonds locaux, même si l'Etat est, par conséquent, grevé d'une somme beaucoup plus grande. Il serait beaucoup plus facile de persuader le grand public de l'importance de l'économie pour la société entière que comporterait l'application de la probation au lieu de l'emprisonnement, dans tous les cas convenables, si le coût de traitement d'un délinquant par une des deux méthodes était prélevé également sur le même fonds. On ne semble pas avoir jusqu'à présent donné à ce fait toute l'attention qu'il mérite.

L'inégalité de l'application de la probation dans les diverses parties de l'Angleterre et du pays de Galles qui est due aux raisons ci-dessus exposées, est bien remarquable. En 1921, par exemple, nous trouvons 8 comtés avec un total d'accusations bien fondées de 9536 où pas un seul enfant ou adulte ne fut libéré sous probation. D'autre part, nous trouvons une certaine ville où elle fut appliquée dans plus de 7,54 % des accusations bien fondées. Peut-être l'exemple le plus remarquable est-il celui des deux tribunaux des «London County Sessions». Ici, en 1923, sur un total de 818 accusations bien fondées, toutes d'un caractère assez grave, on

¹⁾ «Probation of Offenders Act», 1907, section 1.

a eu recours à la Probation en pas moins de 301 cas. Il est ici à remarquer que les «Probation Officers» de ces tribunaux se louent d'un pourcentage très élevé de succès.

Nous ne disposons pas encore de chiffres afférents à tout le pays sur lesquels nous puissions fonder une statistique exacte sur l'efficacité de la probation comme alternative à l'emprisonnement. Deux choses sont évidentes. En premier lieu, que l'emprisonnement est loin de réussir à détourner le criminel du mauvais chemin, et, en second lieu, que les tribunaux qui ont eu régulièrement recours à la probation pendant une période étendue sont ceux qui sont les plus fortement convaincus de sa valeur. De plus, la statistique recueillie par le secrétaire et l'Association des magistrats suggère, si elle ne le prouve pas, que nous avons ici un véritable antidote au crime. Elle est d'une importance suffisante pour mériter d'être reproduite ici :

Les cinq comtés qui ont eu le plus souvent recours à la probation en 1921 ont signalé des accusations bien fondées contre 539,9 pour 100,000 de la population.

Les cinq comtés qui ont eu recours le plus rarement à la probation ont signalé des accusations bien fondées contre 1283,5 pour 100,000 de la population.

Les cinq tribunaux municipaux (Borough Courts) qui ont eu recours le plus librement à la probation en 1921 ont signalé des accusations bien fondées contre 1316,3 pour 100,000 de la population.

Les cinq tribunaux municipaux (Borough Courts) qui ont eu recours le plus rarement à la probation ont signalé des accusations bien fondées contre 2413,1 pour 100,000 de la population.

De plus, on peut registrer des résultats fort satisfaisants de ses succès dans plusieurs cas, même après insuccès réitéré.

En voici un exemple :

«Une „dépravée incorrigible“ (incorrigible rogue) antérieurement condamnée 18 fois, mari sans emploi et six enfants âgés de moins de 12 ans. On a subvenu à leurs besoins, et, enfin, un travail a été trouvé pour le mari. Elle est encore de bonne conduite.»

Mais les autorités compétentes conviennent que la probation ne peut être efficace que quand elle est effectuée par des fonctionnaires capables et dévoués, doués de la personnalité et de

l'enthousiasme qu'il faut, qui ne sont pas surmenés par tant de cas qu'il ne leur est pas possible de donner l'attention nécessaire à chacun.

Il y a un vrai danger dans l'emploi de cette méthode sous des surveillants qui n'ont pas la volonté ni la possibilité de remplir adéquatement leur charge. Si les relations entre les fonctionnaires et leurs protégés se bornent à ce que le délinquant fasse seulement un rapport formel à des intervalles stipulés à un bureau, il parviendra facilement à sentir qu'il l'a échappé belle sans réaliser la gravité de l'infraction commise, ni la confiance que l'on a mise en lui pour l'avenir. D'autre part, quand le fonctionnaire est compétent et consciencieux, on ne peut pas considérer la probation comme étant dans aucun sens une alternative facile. Récemment on a entendu quelques jeunes prisonnières qui causaient de leurs peines; leur opinion fut: «Mieux être renvoyée en prison pour un mois et en avoir fini, que d'avoir un Probation Officer à vos trousses pour une année.» Ce qui était, en effet, un grand éloge de l'efficacité du système de probation dans cette ville.

C'est une question souvent discutée en Angleterre si le meilleur type de fonctionnaire est plus facilement recruté par l'intermédiaire des associations religieuses ou si cette méthode sert à décourager beaucoup de candidats qui seraient prêts à entreprendre l'emploi sur une base séculière (non-sectarian). Ce qui est certain, c'est que, quoique la personnalité soit d'une importance capitale, une éducation moyenne et une expérience convenable sont les qualités de haute valeur, si non essentielles, pour un Probation Officer.

De plus, les honoraires payés devraient être tels qu'ils mettent le fonctionnaire à l'abri des soins urgents de la misère, et une provision adéquate pour la vieillesse devrait accompagner la condition très importante de la retraite obligatoire. On peut affirmer que ceux qui s'intéressent à la probation en Angleterre, quelle que soit leur manière de penser, sont d'avis unanime qu'il y a besoin d'une amélioration du service sous tous ces chefs.

Quelques-uns des tribunaux ont pris l'habitude de combiner la probation avec un séjour obligatoire dans une institution volontaire, et principalement dans un des hospices (Homes) d'un caractè-

rière philanthropique ou religieux pour jeunes filles. Cet expédient, tout attrayant qu'il est, offre des dangers sérieux. En premier lieu, il a la tendance à faire oublier ce qui devrait être l'essence même de la probation, c'est-à-dire une éducation nouvelle du délinquant dans les conditions normales de la vie civile libre avec ses tentations, ses luttes et ses responsabilités. En second lieu, la fonction de surveillance imposée par le tribunal au Probation Officer se trouve transférée en effet aux autorités des institutions, c'est-à-dire à des personnes qui n'ont aucune responsabilité envers le tribunal. En troisième lieu, on peut soulever les objections les plus graves quant à l'emploi de la procédure de la loi pour enfermer les citoyens en possession de leurs facultés — même s'ils ont été prouvés coupables — dans des institutions qui ne sont pas assujetties à la surveillance directe d'un ministère qui est responsable en dernier ressort envers le Parlement.

Cela ne nous empêche pas de reconnaître qu'il y a un grand champ d'action pour les institutions volontaires dans l'entraînement et l'éducation de ceux qui ont commencé mal leur vie, qu'ils soient dans un sens technique des délinquants ou non. En effet, un plus grand nombre d'instituts de la sorte sagement dirigés est un des besoins urgents de notre état social. Mais, à cause des raisons indiquées aussi bien que pour d'autres dont se rendront compte tous ceux qui ont de l'expérience des faits psychologiques de la contrainte, ces institutions ne doivent pas être des lieux de réclusion, auxquels les internés sont renvoyés par un tribunal, de sorte qu'ils ne puissent guère être considérés comme étant dans les limites de notre sujet — les alternatives à l'emprisonnement.

III. Nous arrivons donc au troisième but de l'emprisonnement, la protection au moins temporaire de la société moyennant la ségrégation des personnes de vie criminelle. De ce point de vue, la prison ressemble de très près à la maison d'aliénés criminels. Le système anglais de la détention préventive est franchement basé sur le droit de la société de se protéger pendant une longue période contre ceux qui ont été jugés par un jury être des criminels d'habitude (la loi «Prevention of Crimes Act» de 1908, § 10). De plus, la loi a dernièrement accordé le pouvoir de renvoyer les imbéciles qui subissent une peine d'emprisonnement à des institutions spéciales, quoique avec la prévision que le défaut a daté

de la première enfance, ce qui limite sérieusement l'emploi de cette alternative. (Mental Deficiency Act 1913, sections 1, 2, 8 et 9.)

On peut soutenir que des pouvoirs encore plus étendus pour la réclusion de ceux ayant l'habitude de petits délits (*non pas* sous les conditions de punition, mais tout simplement pour raison de bien-être public) pourraient être utiles pourvu qu'ils soient soigneusement sauvegardés. Nous trouvons des délinquants déjà vieillissants plus ou moins du type dégénéré qui sont dans l'impossibilité de mener une vie honnête et qui subissent tous les deux ou trois mois les étapes de l'arrestation, du jugement et de la condamnation. Il y a, à Londres, une femme de cette catégorie qui a subi 190 peines d'emprisonnement. Une forme alternative de condamnation pour une plus longue période sous des conditions moins punitives que celles d'une prison serait probablement beaucoup mieux adaptée à des cas semblables. Mais toutes ces méthodes de ségrégation, vu qu'elles ont le caractère fondamental de la prison, puisqu'elles équivalent à une réclusion imposée par la loi, seraient plus correctement classées sous le chef de l'emprisonnement que sous celui des alternatives.

D'autre part, la peine capitale peut être considérée strictement comme un moyen de débarrasser la société des individus dangereux. Mais c'est plutôt à titre de punition préventive que l'on peut plaider pour elle; il vaut mieux donc la traiter sous le chef suivant.

IV. L'emprisonnement comme peine préventive.

La théorie que la prévention est le principal but visé par les peines légales était pendant longtemps, par implication sinon explicitement, la base de l'administration pénale et de l'opinion publique anglaises. Il se peut bien que dès maintenant sa position soit moins sûre. Il existe sans doute des criminels dont les mauvaises actions sont dictées, pour ainsi dire, par une opération de mathématique d'un calcul d'égoïsme, comme celui de l'homme économique, mais on se rend compte de plus en plus que tous les deux sont rares. Les forces aveugles de l'instinct, des habitudes, de l'exemple et de la maladie se laissent reconnaître plus clairement d'année en année comme les causes les plus fréquentes des crimes. Mais il faut s'attendre à ce que pour longtemps encore,

pour de bonnes raisons ou non, la prévention soit un des buts visés par les peines légales, de sorte qu'il faut considérer les alternatives à l'emprisonnement sous ce chef. Il faut traiter en premier lieu la peine capitale et la punition corporelle.

Les tortures, les mutilations et les diverses peines capitales de nos anciennes lois ont survécu en Angleterre pour les délits sous deux formes: la flagellation avec un fouet à corde ou avec des verges de bouleau, et la pendaison. Actuellement, on discute vigoureusement en Angleterre l'avantage de retenir l'une et l'autre de ces deux peines. Une minorité, parmi laquelle est l'auteur de cet essai, soutient qu'il y a lieu de les éliminer toutes les deux, et ce pour les raisons suivantes. Elles font un appel malsain aux pires caractéristiques de l'imagination publique, de sorte qu'elles augmentent, en effet, l'intérêt pris aux crimes, d'où résulte la suggestion de leur commission à des natures mal équilibrées.

La participation à son infliction a un effet abrutissant sur la pire espèce du personnel des prisons; et, pour la plus grande partie du personnel, c'est un devoir qu'ils détestent et qui abaisse le service des prisons dans l'opinion publique.

La peine corporelle n'a que trop souvent l'effet d'endurcir et d'abrutir encore le naturel du criminel.

La peine capitale inflige injustement des souffrances aux parents innocents du coupable.

Leur efficacité dans la prévention du crime n'a pas été prouvée.

D'autre part, on constate que la protection et l'immunité publique des effractions et des vols commis par les hommes armés exigent la continuation de ces peines et que cette nécessité suprême doit l'emporter sur toutes autres considérations. On s'appuie sur le fait qu'actuellement ces crimes sont comparativement rares en Angleterre, d'où on conclut qu'un changement dans les peines infligées pourrait entraver désastreusement cette immunité.

Il y a lieu d'observer que, dans le cas des adultes, la peine de fouet est infligée presque toujours *en sus* de l'emprisonnement, mais elle est considérée comme équivalant à une peine de plus longue durée. Ces questions sont évidemment trop compliquées pour être traitées plus longuement ici, quoiqu'elles soient parmi celles qui pourraient le mieux être éclairées par une comparaison des expériences de divers pays.

Passons de suite aux alternatives de la plus grande importance numérique sous ce chef; nous en venons à considérer la question des amendes. En effet, dans beaucoup de cas, c'est plutôt la prison que l'on doit considérer comme la peine alternative due au défaut des paiements des amendes. L'infliction d'une amende est sans doute une manière très commode de traiter un délit qui ne fait pas preuve d'un grand défaut moral, mais cette forme de punition doit être très soigneusement maniée si l'on veut qu'elle pèse équitablement sur les divers délinquants. Comme je l'ai déjà indiqué ci-dessus, il n'est point juste de présumer que, si deux personnes commettent le même délit et l'une d'elles possède le double des moyens de l'autre, la double amende représente le même sacrifice pour celui-ci que pour son voisin moins fortuné. Si, en ajustant les amendes, nous ne nous représentons pas toujours la valeur énormément plus grande de l'argent pour ceux qui vivent au-dessous d'un niveau de bien-être décent, nous risquons de commettre de grandes injustices. D'autre part, la différence entre le bien-être et la misère peut être simplement due à l'industrie et à l'économie, deux qualités que la loi ne devrait certainement pas pénaliser. Le système des magistrats non professionnels ci-dessus cité se fait sentir inévitablement dans les applications très diverses de ces considérations par les divers tribunaux anglais, et à ce point de vue nuit à l'uniformité de la justice anglaise. Mais, d'autre part, la connaissance des conditions locales des magistrats les met souvent à même d'ajuster le montant de l'amende plus équitablement que ne le pourrait faire un seul juge.

Une autre chose à l'égard de laquelle il y a beaucoup de variation de tribunal à tribunal, c'est la méthode d'accorder un délai dans le paiement des amendes.

La loi «Criminal Justice Administration Act», dont nous avons dit ci-dessus qu'elle a de beaucoup réduit les chiffres des emprisonnements, accorde des droits importants à l'égard des condamnations par les tribunaux de juridiction sommaire. C'est une obligation du tribunal d'accorder un délai minimum d'une semaine, sauf dans les cas où *a)* le tribunal a la certitude que le délinquant a suffisamment de moyens pour payer; *b)* celui-ci n'exprime pas, sur demande, le vœu que l'on lui accorde du temps; *c)* celui-ci ne peut pas prouver au tribunal qu'il a une demeure permanente dans

les limites de sa juridiction; *d)* lors qu'il y a une autre raison spéciale.

Tandis qu'il y a des tribunaux qui se conforment à la stricte lettre de cette loi, il y en a d'autres qui négligent apparemment l'obligation de demander au délinquant s'il désire qu'on lui accorde du temps; et d'autres, au contraire, qui élargissent son utilité en prenant des renseignements (souvent par téléphone) pour vérifier l'adresse donnée par les délinquants demeurant hors de son circonscription.

Ces procédés ne sont pas seulement dictés par l'humanité, mais ils servent à l'économie, puisqu'ils épargnent à l'Etat les dépenses superflues de l'emprisonnement.

Les chiffres se référant à l'année 1922/23 ne font que nous convaincre du besoin d'un emploi plus fréquent de cette loi. Sur 15,861 personnes renvoyées en prison pour défaut de payer les amendes, il y en eut 12,233 auxquelles nul délai pour le paiement n'a été accordé. Le besoin d'une amélioration de ce système, au moins en ce qui concerne les jeunes personnes, est, en outre, démontré par le fait que, sur le nombre susmentionné, 640 furent de jeunes garçons âgés de moins de 21 ans, dont il y en eut 272 auxquels nul délai pour payer ne fut accordé. Il serait un grand avantage que dans les cas de la sorte, le Probation Officer fût chargé de surveiller les cas jusqu'à ce que l'argent eût été payé, et si cela n'a pas été fait à la date prescrite, le garçon devrait être traduit de nouveau devant le tribunal au lieu d'être renvoyé automatiquement en prison. Les magistrats ne sont pas actuellement à même de savoir si un garçon ou une jeune fille qu'ils ont probablement présumé être capable de payer l'amende infligée, a, en effet, connu ou non la flétrissure d'une prison pour quelques délits insignifiants.

Quand une amende est infligée sur le gagne-pain d'une famille pauvre, les magistrats se rendent compte nécessairement que les enfants souffriront en vérité le plus. Le manque d'emploi prolongé, qui est une des suites de la guerre, a multiplié les cas de cette sorte d'une manière saisissante. La considération de ces faits a abouti à la suggestion d'un expédient que l'on ne pourrait qu'applaudir très sincèrement, c'est-à-dire que l'on accepterait du travail à quelque œuvre publique au lieu de l'amende. Alors, il ne faudrait

avoir recours à la prison que dans le cas de refus actuel ou de payer ou de travailler.

Malgré toute son utilité, le système des amendes a de grands inconvénients. Il ne fait aucun appel à l'imagination morale. Un jeune délinquant a dit récemment: «Dois-je payer 5/- au roi? Il n'en a pas la moitié du besoin que j'en ai moi-même.» Si, d'autre part, on ordonne la restitution à la personne qui a souffert, une vraie leçon de la bonne morale civique aura été donnée et la loi anglaise a institué cette peine (jusqu'à un maximum de £ 10 dans un tribunal de justice sommaire) dans les derniers 17 ans, mais malheureusement, les tribunaux y ont eu recours très rarement.

L'adoption des idées ici présentées pour la diminution de l'emprisonnement par le délai dans le paiement des amendes, et par le travail au lieu de paiement, et par l'usage plus étendu de la restitution comme peine pour les délits, tels que le vol, le dégât prémédité à la propriété, auront beaucoup d'effet en arrêtant le cours à travers de nos prisons des hommes et des femmes condamnées à de courtes peines, dont la présence est nuisible à eux-mêmes, coûteuse au public et la ruine de tout effort pour faire des prisons des places d'éducation pour la bonne vie civique ¹⁾.

¹⁾ Tout récemment (1925) on a soumis au Parlement Britannique un projet de loi (the Criminal Justice Bill) qui tend à apporter une amélioration importante au système de „Probation“. Il vise aussi le raccourcissement de l'emprisonnement préventif.

PREMIÈRE SECTION

DEUXIÈME QUESTION

Quelles sont les mesures qui pourraient être substituées à l'emprisonnement à l'égard des délinquants ayant commis un fait peu grave ou ne constituant pas un danger pour la sécurité publique?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. E. J. HAYWARD,

«Clerk to the Justices», Cardiff.

La question de décider s'il peut être pris des mesures, au lieu de recourir à l'emprisonnement en ce qui concerne les délinquants ayant commis un léger délit, ou un délit qui ne constitue pas un danger pour la sécurité publique, est d'une grande importance, non seulement pour ceux qui s'intéressent à la réforme des prisons sous ses divers aspects, mais aussi pour ceux que regarde l'administration de la justice dans les Tribunaux de Juridiction Sommaire. Les conséquences morales, sociales et économiques qu'a pour les délinquants, ainsi que pour ceux qui peuvent être à leur charge, une condamnation à l'emprisonnement résultant du non-paiement d'amendes, demande à être étudiée très sérieusement et avec grand soin pour déterminer s'il ne pourrait pas y avoir une

alternative pratique à un tel emprisonnement. Et, même s'il ne pouvait être proposé aucune solution pratique de ce problème, l'examen en public des difficultés inhérentes à cette question devrait amener à faire reconnaître l'importance qu'il y aurait à améliorer et étendre, partout où ce serait possible, les facilités actuellement accordées pour le paiement des amendes; et à maintenir ainsi la faible proportion des auteurs de légers délits qui sont envoyés en prison pour non-paiement d'amendes, et peut-être à diminuer aussi le nombre des délinquants ainsi incarcérés.

« Probation » (liberté conditionnelle).

Il se peut que la « Probation » (c'est-à-dire la liberté conditionnelle sous surveillance) fournisse une alternative apparente à l'envoi en prison; mais, si la « Probation » constitue une substitution importante à l'emprisonnement dans les cas de délits graves, elle ne semble pas être la bonne méthode à employer pour les légers délits, excepté, et dans une mesure limitée, dans les cas de délinquants adolescents coupables de délits qui indiquent des tendances que l'on estime devoir se développer en habitudes criminelles et illégales. A part la question financière que ferait naître l'adoption sur une très grande échelle de la pratique de la « Probation » pour les légers délits, de telles infractions à la loi ne demandent en général ni surveillance, ni contrôle, mais exigent un châtiment sommaire immédiat.

Les Tribunaux reconnaissent maintenant, dans une plus grande mesure qu'auparavant, l'importance de la « Probation » avec surveillance, car, pendant l'année 1923, sur 603,359 personnes jugées dans tous les tribunaux de l'Angleterre et du pays de Galles, il y en a eu 12,658, soit une proportion de 2,10 % de mises en « Probation ». C'est le nombre le plus élevé de délinquants mis en « Probation » qui ait jamais été enregistré depuis la mise en vigueur de la loi dite « Probation of Offenders Act » de 1907. Le nombre des personnes contre lesquelles furent établies des contraventions pour faits non qualifiés délits et qui furent jugées par les tribunaux ordinaires s'est monté à 481,227, dont 1782 ont été mises en « Probation ». Devant les tribunaux pour adolescents, il a été établi des contraventions pour faits non qualifiés délits contre 14,293

contrevenants adolescents, dont 725 furent mis en « Probation ». L'obligation d'attacher à tous les tribunaux des inspecteurs dits « Probation Officers », en particulier à service fixe, tendra à faire reconnaître d'une façon plus complète la valeur du procédé de la « Probation » et à le faire se développer dans la suite.

« Criminal Justice Administration Act 1914. »

(Loi sur l'administration de la juridiction correctionnelle de 1914.)

Le facteur qui a contribué de la façon la plus importante, en Angleterre, à diminuer le nombre des personnes envoyées en prison pendant ces dix dernières années pour de légers délits, a été le « Criminal Justice Administration Act » de 1914, lequel a réalisé à un degré remarquable le but poursuivi par ses promoteurs. Il est intitulé in extenso: « Loi destinée à diminuer le nombre des cas de condamnation à l'emprisonnement, à amender la loi relativement au traitement et au châtiment des jeunes délinquants et à améliorer sous d'autres rapports l'administration de la justice correctionnelle. »

Antérieurement au vote de cette loi, la question d'accorder un délai pour le paiement des amendes était laissée à la libre discrétion des tribunaux de juridiction sommaire. Elle était régie par une loi passée en 1879 qui stipulait que le tribunal pouvait accorder un délai pour l'acquittement de l'amende et — ou — qu'elle pouvait en ordonner le paiement par versements partiels. Toutefois, la coutume d'envoyer de suite le délinquant en prison pour défaut du paiement de l'amende était générale et elle a été longtemps en usage. Il ne pouvait être légalement soulevé aucune objection contre la décision d'un tribunal ayant refusé d'accorder un délai pour le paiement et le tribunal n'était nullement obligé par la loi à faire connaître les raisons de son refus. Il a été remédié à cet état de choses dans la loi de 1914 par l'article 1^{er} qui est conçu comme suit:

1^o Il ne sera pas délivré, incontinent, de mandat d'arrêt envoyant en prison un individu du chef de défaut de paiement d'une somme décrétée payable en vertu de la condamnation prononcée par un tribunal de juridiction sommaire, à moins que le tribunal qui a rendu le jugement n'ait acquis la preuve que cet individu possède des moyens suffisants pour lui permettre de payer la somme sur-le-champ, ou à moins qu'après que le tribunal lui

aura demandé s'il désire qu'il lui accorde un délai pour le paiement, cet individu n'ait manifesté aucun désir semblable, ou qu'il soit incapable de prouver au tribunal qu'il possède un domicile dans les limites de sa juridiction, ou que le tribunal décide expressément, pour tout autre motif spécial, qu'il ne sera pas accordé de délai.

2^o Dans le cas où un tel individu désirera qu'il lui soit accordé un délai de paiement, le tribunal, en décidant du délai à accorder, devra tenir compte de toute déclaration faite par l'inculpé, mais le délai accordé ne pourra pas être inférieur à sept jours francs. A la condition que, si avant l'expiration du délai accordé, l'individu condamné se livre volontairement à tout tribunal de juridiction sommaire disposant du pouvoir de rendre un arrêt d'emprisonnement du chef de non-paiement d'une somme telle que celle citée ci-dessus, et s'il déclare qu'il préfère être immédiatement incarcéré que d'attendre l'expiration du délai accordé, ce tribunal pourra, s'il le juge convenable, rendre immédiatement un arrêt envoyant cet individu en prison.

3^o Dans le cas où un individu, auquel il aurait été accordé, comme il a été dit ci-dessus, un délai de paiement, semblerait au tribunal être âgé de moins de 16 ans ou de 21 ans au plus, le tribunal pourra, s'il le juge convenable et sous réserve de tous règlements établis en vertu de la présente loi, ordonner que cet individu soit placé sous la surveillance de telle personne que le tribunal pourra nommer à cet effet jusqu'à ce que soit payée la somme décrétée payable, et dans un tel cas, un tribunal de juridiction sommaire devra, avant de rendre un arrêt envoyant en prison le délinquant du chef du non-paiement de la somme, examiner tout rapport sur la conduite et les moyens du délinquant qui pourra être fait par la personne sous la surveillance de laquelle le délinquant aura été mis.

4^o Dans tous les cas où il ne sera pas accordé de délai de paiement, les motifs qu'a le tribunal pour envoyer immédiatement le délinquant en prison devront être énoncés dans l'arrêt d'emprisonnement.

Cet article a pour effet général de mettre un tribunal de juridiction sommaire dans l'obligation d'accorder sept jours francs au moins pour le paiement d'une amende à moins qu'un des quatre motifs cités dans le sous-article 1^{er} existe. Il impose au tribunal le devoir de déterminer les circonstances dans lesquelles se trouve un délinquant et de spécifier les motifs pour lesquels il refuse d'accorder un délai de paiement.

Le quatrième motif de refus d'accorder un délai de paiement qui est cité dans l'article s'applique généralement aux cas dans lesquels le délit est d'une nature grave ou la moralité du délinquant mauvaise ou dans lesquels il semble qu'il n'y ait aucune chance raisonnable de paiement en raison d'envois précédents en prison

par suite de défaut de paiement après qu'un délai avait été accordé pour payer.

Nous ne savons pas dans quelle mesure a été exercé le pouvoir donné par le sous-article 3, mais nous croyons qu'il est rare que le tribunal profite de ce pouvoir, ce qui est probablement dû à la difficulté de se procurer des personnes offrant les qualités requises pour remplir les fonctions de surveillants. Les « Probation Officers » paraissent être les personnes les mieux qualifiées pour cette mission et, dans une certaine ville où on les a employés à cet effet, on prétend que, grâce à eux, beaucoup de gens ont échappé à la prison.

L'article 2 de la loi donne aussi aux tribunaux le pouvoir, quand il a été accordé un délai pour le paiement d'une amende, d'accorder un nouveau délai ou un paiement par versements partiels. Il existe aussi un pouvoir de diminuer la durée de l'emprisonnement quand le paiement d'une partie de l'amende a été effectué.

Un autre article important de la loi, c'est celui qui oblige les tribunaux, quand ils fixent le montant d'une amende quelconque, à tenir compte, entre autres choses, des moyens du délinquant pour autant qu'ils paraissent être ou qu'ils sont connus du tribunal. Le même article stipule aussi que les honoraires du tribunal et ceux de la police dans l'affaire ne doivent pas être pris en considération en fixant le montant de l'amende, ou être imposés en sus de cette dernière. Cette disposition de fixation de l'amende selon les moyens du délinquant a introduit un principe nouveau relativement à l'imposition des amendes. Il est impossible d'estimer l'effet de l'application d'un tel principe, bien que nous croyions qu'il a eu des résultats d'une grande portée. Il est ou il devrait être l'un des facteurs les plus importants dans la question de déterminer si un délinquant doit échapper au châtement de l'emprisonnement ou le subir. Une amende qui est hors de proportion avec les moyens du délinquant le punit indûment et impose de grandes difficultés ou un long retard dans le paiement, ou bien entraîne l'emprisonnement comme résultat. Il est naturellement nécessaire, dans certains cas, d'infliger une amende qui n'est proportionnellement aucunement en rapport avec les moyens du délinquant, par exemple, lorsque la nature ou la fréquence du délit ou la mauvaise moralité du délinquant exigent qu'il soit

infligé une forte amende dans le but d'effrayer ce délinquant et les autres.

Dans le but de diminuer encore le nombre des envois en prison, la loi stipule aussi: 1^o que des personnes peuvent être détenues pendant un jour dans les préceintes du tribunal ou dans un poste de police; 2^o que nul ne sera condamné à la prison pour moins de cinq jours; et 3^o que des personnes peuvent être détenues dans des lieux de détention ou des postes de police pendant quatre jours en place d'emprisonnement.

Résultats de la loi dite «Criminal Justice Administration Act» de 1914.

Depuis 1914, il y a eu une diminution remarquable du nombre de personnes envoyées en prison pour non-paiement d'amendes.

Le tableau suivant donne le nombre de personnes condamnés et frappés d'une amende, le nombre de celles envoyées en prison sans avoir eu le choix d'une amende, et le nombre de celles frappées d'une amende pendant les cinq années qui ont précédé la guerre (1909 à 1913) et les cinq années qui ont suivi la guerre (1919 à 1923) ce qui permet de faire une comparaison des nombres de personnes entrées en prison à défaut de paiement pendant les périodes ci-dessus.

(Les statistiques de la période de la guerre ont été omises en raison de ses circonstances anormales.) (Voir page suivante.)

On remarquera que le nombre moyen annuel de personnes envoyées en prison pour non-paiement d'amendes du chef de méfaits non qualifiés délits a été de 80,000 environ entre 1909 et 1913, tandis que ce nombre a été de 13,500 environ entre 1919 et 1923.

La question du chômage joue un grand rôle dans le degré de population des prisons et c'est sans doute à cela que tient la différence marquée qui existe entre les chiffres de 1919 et ceux de 1922/23 et de 1923/24. En 1919, quand les emplois étaient en abondance et que les salaires élevés prévalaient, il y a eu 9296 personnes emprisonnées pour non-paiement d'amendes, tandis qu'en 1922/23 et 1923/24, à un moment de grande dépression du commerce et alors que prévalaient le chômage et les bas salaires, les nombres d'emprisonnements ont été de 15,861 et de 15,461

Nombre total des personnes condamnées par les tribunaux de judication sommaire.

Année se terminant au 31 décembre	Méfaits qualifiés délits			Méfaits non qualifiés délits			Entrées en prison			
	Total	Con- damnés sans choix d'une amende	Frappés d'une amende	Total	Con- damnés sans choix d'une amende	Frappés d'une amende	A défaut d'amende		Méfais qualifiés et non qualifiés délits	
							Méfais qualifiés délits	Méfais non qualifiés délits		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1909	31,821	18,934	9,264	519,854	64,538	450,667	2,689	89,999	—	13,186
1910	29,211	17,167	8,803	496,738	60,582	431,135	2,312	83,050	—	12,003
1911	27,204	15,335	8,638	500,894	57,815	437,958	2,166	78,875	—	12,629
1912	29,455	15,453	10,217	526,040	53,353	466,854	2,263	79,398	—	13,120
1913	27,120	13,734	9,683	542,827	44,464	492,871	1,925	73,211	—	12,923
1919	25,332	8,442	13,556	397,149	9,527	385,160	471	8,825	635	3,583
1920	28,142	10,393	14,910	497,087	14,047	480,620	603	12,801	1,165	5,088
1921	28,497	10,526	16,092	419,330	15,578	401,433	730	14,942	2,202	4,967
1922	25,029	10,552	12,985	421,793	16,529	402,974	15,861		3,086	4,992
1923	22,572	10,143	10,742	441,905	16,758	422,395	15,461		3,387	4,573

N. B. Tous les chiffres donnés dans les colonnes 10 et 11 et ceux des colonnes 8 et 9 après 1913 se rapportent à l'année, terminée au 31 mars, subséquente à celle de la colonne 1.

respectivement. Mais même les nombres de 1922/23 et de 1923/24 sont relativement faibles quand on les compare à l'année 1908/09, dans laquelle il y a eu une dépression aiguë du commerce et qu'alors 95,686 personnes ont été mises en prison pour non-paiement d'amendes. Il s'ensuit donc qu'en dépit de la dépression du commerce de ces deux dernières années, le nombre le plus élevé de personnes envoyées en prison pour non-paiement d'amendes depuis la guerre s'est monté approximativement à un cinquième du nombre de celles emprisonnées avant 1914.

Ce serait peut-être aller trop loin que de prétendre que cette grande diminution du nombre de personnes ainsi envoyées en prison a été due entièrement à l'application de la loi dite Criminal Justice Administration Act de 1914. Il est probable que d'autres causes y ont contribué dans une faible mesure, mais l'on peut raisonnablement soutenir que cette diminution peut être en majeure partie attribuée aux dispositions bienfaisantes susmentionnées de cette loi. Cette opinion sur la loi a été énergiquement soutenue par les commissaires des prisons dans leurs rapports annuels depuis 1914. Il est dit dans leur rapport pour l'année 1921/22 (en faisant allusion à Sir Evelyn Ruggles-Brise, le président des commissaires des prisons):

«Non moins importantes ont été les réformes introduites dans le Criminal Justice Administration Act de 1914 dont il s'est grandement occupé; laquelle loi a probablement empêché l'envoi en prison de plus de personnes que ne l'a fait toute autre mesure individuelle, légale ou administrative.»

Mesures qu'il est proposé de substituer aux anciennes, etc.

Quand on examine s'il serait possible de substituer à l'emprisonnement ou à la privation de liberté des mesures quelconques d'une forme différent de la prison, il semble qu'on se trouve toujours en présence de cette insurmontable difficulté qu'au fond, le problème à résoudre, c'est celui de la pauvreté. La question de l'emprisonnement n'affecte pas l'individu qui a des moyens, attendu qu'il peut toujours échapper au châtement en payant l'amende. Mais il n'en est pas de même pour le vagabond, la prostituée, le travailleur occasionnel ou l'ouvrier à maigre salaire, lesquels

constituent le problème principal. Le vagabond n'a ni moyens, ni domicile fixe et, par conséquent, la seule alternative pour lui, c'est l'emprisonnement. Le travailleur occasionnel et l'ouvrier à maigre salaire, surtout s'ils ont des charges de famille, n'ont que peu ou point de marge pour le paiement d'amendes, de sorte qu'ils sont amenés à la prison par la cruelle nécessité. Avec une amélioration des circonstances économiques, il devrait se produire une diminution de population dans les prisons, mais il paraît inévitable que de grands nombres de gens soient envoyés en prison, uniquement en raison de leur pauvreté, laquelle est due à des circonstances économiques indépendantes de leur volonté. Cela peut paraître dur, mais, d'un autre côté, on ne peut pas admettre que la pauvreté doive leur donner l'immunité du châtement, en particulier si l'on tient compte de ce qu'un grand nombre de légers délits qui font tort à la communauté sont commis par de tels individus.

Dans le but de diminuer le nombre des envois en prison, il a été proposé deux alternatives à l'emprisonnement, à savoir:

- 1^o l'embauchage dans les travaux publics, et
- 2^o la saisie-arrêt des gages.

1^o L'embauchage dans les travaux publics paraît être impraticable dans l'état de choses actuel pour deux raisons, qui sont:

- a) que dans le cas où le chômage règnerait, l'octroi d'un traitement privilégié aux auteurs de légers délits soulèverait de grosses objections;
- b) qu'il nécessiterait la fourniture continue d'embauchages dans les travaux publics pour des besognes convenant à la généralité des délinquants dans chaque district ou région dans toute l'étendue du pays, que ces travaux soient ou non nécessaires, attendu qu'autrement, au cas où il ne serait fourni aucun travail ou pas de travail approprié, les délinquants subiraient un tort injuste en ayant à faire de la prison.

2^o Il ne semble pas que la saisie-arrêt des gages puisse assurer une diminution sensible de la population des prisons. C'est une proposition qui est pratique dans les cas de délinquants ayant un emploi régulier, mais le reproche qu'elle s'attire, c'est que la révélation faite au patron du méfait de son employé pourrait avoir pour résultat de faire perdre à ce dernier son emploi. Toutefois, les

ouvriers de cette catégorie ne sont pas habituellement envoyés en prison pour le non-paiement d'une amende. La difficulté réside dans l'application de ce procédé aux travailleurs occasionnels qui représente une si grande partie des gens envoyés en prison. En général, ce système serait impraticable dans le cas des ouvriers de ce genre, en raison de la nature irrégulière de leur emploi et de la difficulté de trouver leurs patrons.

Quoi qu'il en soit, nous émettons les vœux ci-dessous en pensant que leur application amènerait une diminution sensible du nombre des gens envoyés en prison pour le non-paiement d'amendes:

1^o Qu'il faudrait donner une grande importance à la nécessité d'examiner attentivement quels sont les moyens du délinquant avant de prononcer la peine, de façon que le châtement puisse correspondre aussi bien au délinquant qu'au délit:

2^o Que la disposition actuelle de la loi dite «Criminal Justice Administration Act» de 1914 qui permet d'accorder un délai aux individus ayant un domicile fixe *dans les limites* de la juridiction du tribunal qui condamne, devrait être amendée de façon que ceux qui ont un domicile fixe *en dehors des limites* de la juridiction, bénéficient d'un privilège semblable;

3^o Qu'il soit instamment demandé aux tribunaux d'accorder toute facilité de paiement des amendes par versements partiels quand les délinquants sont des ouvriers à maigres salaires qui ne peuvent effectuer que de petits paiements hebdomadaires;

4^o Qu'après défaut d'un paiement partiel d'une amende, le délinquant devrait recevoir une notification avant que ne soit prononcé l'arrêt de son envoi en prison;

5^o Qu'un agent de police qui exécute un mandat d'arrêt ait le pouvoir d'amener devant un juge de Paix un délinquant qui désire faire une nouvelle demande de délai de paiement.

6^o Qu'il devrait être obligatoire de détenir un délinquant dans un lieu de détention où, moyennant un paiement partiel de l'amende, la durée de l'emprisonnement serait réduite à moins de cinq jours.

Pour les raisons qui précèdent, il ne semble pas qu'il soit possible de suggérer des mesures grâce auxquelles l'abolition totale de l'emprisonnement et de la privation de liberté serait

l'alternative indiquée pour l'application des peines d'amende. S'il n'existait pas de semblable alternative, il y aurait une insulte faite à la loi par ceux qui pourraient plaider qu'il sont dans l'incapacité de payer. Mais, bien que l'emprisonnement soit encore nécessaire comme châtement pour les auteurs de légers délits, nous insistons fortement sur ce que la nature de tels délits et la moralité en général du délinquant demandent que la peine d'emprisonnement soit purgée dans une institution différente de celles où des gens coupables de méfaits ou de délits graves ou des malfaiteurs coutumiers font de la prison, de façon à mitiger ainsi la honte et le stigmate qui accompagnent l'emprisonnement.

PREMIÈRE SECTION

DEUXIÈME QUESTION

Quelles sont les mesures qui pourraient être substituées à l'emprisonnement à l'égard des délinquants ayant commis un fait peu grave ou ne constituant pas un danger pour la sécurité publique?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. JOSEPH MAGNOL,

Professeur de droit criminel à la Faculté de droit de Toulouse.

On a trop souvent signalé pour y revenir les inconvénients que présentent en général les courtes peines d'emprisonnement. Peu intimidantes, impuissantes à réformer le condamné, elles risquent tout au contraire de le corrompre par suite de la contagion pénitentiaire si justement dénoncée dans les prisons en commun et elles sont un obstacle à son reclassement.

Il y aurait dès lors tout avantage à y renoncer, du moins pour les délits peu graves, les seuls, d'ailleurs, pour lesquels elles se conçoivent et à les remplacer par d'autres mesures ne présentant pas les mêmes dangers et mieux appropriées à la moralité des délinquants, telles que l'amende, le sursis ou la condamnation conditionnelle.

La question n'est pas nouvelle. Elle a été étudiée dès les premiers congrès pénitentiaires internationaux et, malgré les réformes importantes, le sursis, par exemple, que les idées émises dans ces réunions ont fait introduire dans de nombreuses législations positives, elle est loin d'être résolue. C'est qu'en fait la situation, au point de vue qui nous occupe, n'a guère changé. L'emprisonnement de courte durée forme encore en France, et sans doute dans presque tous les pays, la répression ordinaire des délits de peu d'importance.

Comment s'explique le maintien de cette pratique judiciaire universellement critiquée? Il serait facile de l'attribuer, et on l'a fait quelquefois, à une sorte de routine professionnelle, de paresse de la part des magistrats à rechercher une solution meilleure, alors que la condamnation à un emprisonnement réduit dans sa durée est pour eux une solution facile et commode. Mais une telle explication serait à la fois injuste et inexacte. La persistance de cet état de chose tient plutôt, semble-t-il, à ce que les mesures mises à la disposition des tribunaux pour remplacer l'emprisonnement leur paraissent inefficaces, soit pour intimider le délinquant, soit pour assurer l'exemplarité de la répression. Il n'est pas douteux, en effet, que la peine corporelle de prison est plus redoutée qu'aucune autre de certaines catégories de délinquants et qu'elle est toujours exemplaire. Elle a de plus l'avantage de pouvoir être facilement ramenée à exécution quelle que soit la situation du condamné à la différence de l'amende, par exemple, qui est souvent irrécouvrable. Enfin, à raison de son extrême divisibilité, puisqu'elle peut s'abaisser jusqu'à 24 heures, elle peut être dosée aussi exactement que possible d'après la gravité du fait comme d'après la responsabilité morale et sociale du condamné.

Or, les mesures de substitution actuellement prévues dans les diverses législations, comme celles que l'on propose d'y introduire, sont loin de présenter tous ces avantages. Et c'est pour cela qu'il ne paraît pas possible de renoncer d'une façon absolue aux courtes peines d'emprisonnement. Il est quelques délinquants pour lesquels, en certaines circonstances, elles sont indispensables. Voici, par exemple, un patron qui viole délibérément les règlements de son industrie au risque de provoquer des accidents; on peut être assuré que s'il y a des chefs d'industrie que la menace d'une peine pécu-

niaire laisse indifférents, il n'en est aucun que la perspective d'un emprisonnement laisse insensible. S'il ne paraît donc pas possible de faire complètement disparaître les courtes peines de prison, il n'en est pas moins très désirable qu'elles deviennent exceptionnelles. Or si l'on veut en diminuer le nombre, il faut organiser de nouvelles pénalités, qui, sans recourir à la détention du condamné, présentent sensiblement les mêmes avantages d'intimidation, d'exemplarité et aussi de certitude dans l'exécution. Problème difficile lorsque de la théorie on passe à l'organisation pratique, ainsi qu'en témoignent les travaux des divers congrès pénitentiaires antérieurs, pour nous en tenir aux discussions de ces réunions internationales.

Au premier Congrès de Londres de 1872, on s'était demandé déjà s'il était possible de remplacer les peines d'emprisonnement ou le non-paiement des amendes par le travail obligatoire sans privation de liberté. Tout le monde fut d'accord en principe sur cette substitution, mais en présence des difficultés d'application, la question fut renvoyée au prochain congrès.

Celui de Stockholm, en 1878, ne traita le problème des courtes peines d'emprisonnement qu'incidemment en constatant qu'elles étaient une des causes de la récidive.

Ce ne fut qu'au Congrès de Rome de 1885 (1^{re} sect., 2^e quest.) que la question fut approfondie pour la première fois. Divers rapporteurs avaient proposé plusieurs substituts pour la prison. En dehors de l'amende qui s'imposait sauf à améliorer son régime, c'étaient la réprimande ou admonition judiciaire, le travail imposé dans un établissement public ou privé, l'interdiction locale sous ses deux formes, soit négative consistant dans la défense de résider dans un lieu déterminé, principalement le lieu du délit, soit positive se réalisant par l'obligation de rester dans la maison. On ne put se mettre d'accord et l'examen de la difficulté fut renvoyée au congrès suivant.

De fait, le problème fut repris à St-Petersbourg en 1890 (1^{re} sect., 4^e quest.). On n'y parla plus que de l'admonition judiciaire et d'une mesure nouvelle, hardie, admise déjà par la législation belge (loi du 31 mai 1888): la suspension conditionnelle de la peine. Celle-ci sembla l'emporter dans les rapports, mais, comme elle ne parut pas au point, la discussion se termina par un nouveau renvoi.

Ces travaux ne furent pourtant pas inutiles. A l'imitation de la loi belge de 1888, la France adopta, le 26 mars 1891, le sursis à l'exécution des peines, institution qui est passée depuis lors dans de très nombreuses législations, soit sous cette forme du sursis à l'exécution de la peine, soit sous la forme du sursis à la condamnation elle-même ou de la condamnation conditionnelle, comme dans les législations anglo-saxonnes.

C'est dans ces conditions nouvelles que la question fut reprise au Congrès de Paris de 1895 (1^{re} sect., 8^e quest.). On y adopta les conclusions suivantes: «En matière pénale, l'application de l'admonition par le juge et celle du sursis à l'exécution de la peine après condamnation conduisent à des résultats à peu près identiques; en conséquence, il est inutile d'ajouter le système de l'admonition à celui du sursis à l'exécution de la peine. — Les législations, qui reconnaissent aux tribunaux la faculté d'accorder le sursis à l'exécution de la peine aux délinquants primaires condamnés à de courtes peines, renferment les meilleures dispositions connues.»

Le Congrès de Budapest de 1905 (1^{re} sect., 1^{re} quest.) s'occupa à nouveau, quoique indirectement, de la question en étudiant la réforme de l'amende, principale peine de substitution possible.

De même celui de Washington, en 1910 (3^e sect., 1^{re} quest.), où furent discutés les effets produits sur la criminalité par les mesures législatives prises dans différents Etats pour éviter la nécessité d'un emprisonnement (sursis, mise à l'épreuve), constata l'effet en général bienfaisant de ces mesures, mais préconisa l'organisation de la surveillance du condamné pendant le délai d'épreuve.

La conclusion qui se dégage de ce rapide exposé est bien que, de toutes les mesures proposées, deux seulement paraissent devoir être retenues: la condamnation avec sursis et l'amende. Et c'est, semble-t-il, avec raison.

La *prestation de travail* sans détention ne paraît guère acceptable, du moins à titre de peine principale, car elle pourrait être utile, nous le verrons, comme substitution volontaire à l'amende en cas de non-paiement. Nous ne nous arrêterons pas à l'objection d'après laquelle cette peine pourrait être confondue avec celle des travaux forcés. Mais comme elle ne pourrait pratiquement être organisée que dans des établissements publics, on risquerait d'y retrouver une promiscuité presque aussi dangereuse que dans l'emprisonnement

en commun. De plus, la prestation de travail étant imposée au condamné et non acceptée par lui, on ne pourrait vaincre son refus de travail et son mauvais vouloir, peut-être même sa révolte, que par une incarcération que l'on voudrait précisément éviter. Elle ne peut donc servir de peine de remplacement d'application courante pour l'emprisonnement.

L'*interdiction locale* ne vaut guère davantage. Sous la forme d'*exil local*, elle devrait être de courte durée, puisqu'il s'agit de sanctionner des délits légers. Comment, dans ces conditions, le condamné trouverait-il du travail hors de sa résidence habituelle pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille? Qui n'aperçoit la difficulté de surveillance surtout dans les grandes villes et par suite la tentation du condamné à s'y soustraire, ce qui l'amènerait à commettre un nouveau délit et risquerait d'en faire un petit délinquant d'habitude? Qui ne voit l'inégalité de cette pénalité suivant que celui qui en est frappé aurait ou non un foyer. Cette mesure, enfin, comme on l'a justement remarqué, pourrait porter au désordre l'homme qui aurait été forcé de quitter sa famille, qui aurait dû rompre, dans des conditions particulièrement dangereuses puisqu'il resterait libre, avec les habitudes de la vie régulière et sédentaire.

Plus séduisante à première vue paraît être la *mise aux arrêts* du délinquant dans sa propre maison. Mais elle serait tout aussi inégale que l'exil local, car elle empêcherait ceux qui travaillent au dehors de gagner leur vie, tandis qu'elle ne serait que vexatoire pour les autres. Elle serait surtout encore moins pratique; il serait à peu près impossible d'en assurer l'exécution à raison de la très grande difficulté d'exercer la surveillance aussi bien à la campagne que dans les grandes agglomérations.

Tout aussi inacceptable serait la *réprimande* ou *admonition judiciaire*. Sa sphère normale d'application est et doit rester dans le domaine disciplinaire. Bien qu'admise par certaines législations, notamment par le Code pénal italien (art. 27 et 28), elle paraît tout à fait insuffisante, surtout du point de vue de l'exemplarité, pour les délits de droit commun. En outre, ou bien le délinquant est un véritable délinquant d'occasion, sensible à l'honneur et alors la réprimande n'ajoute rien au jugement qui suffirait à lui servir de leçon, ou bien cette sensibilité morale manque au condamné et

alors il tournerait le plus souvent en dérision la réprimande et il n'y aurait eu que de vaines paroles perdues pour lui.

Bien supérieur, comme le constatait le Congrès de Paris en 1895, est l'avertissement résultant de la *condamnation avec sursis*, à raison de la menace d'exécution qu'elle fait planer sur le condamné pendant le délai d'épreuve. Aussi est-ce l'une des mesures qui paraissent devoir le mieux parer aux inconvénients des courtes peines d'emprisonnement. Elle est pour les vrais délinquants d'occasion une affirmation solennelle et suffisante de la désapprobation sociale qui s'attache à l'acte délictueux. Mais, de plus, elle a une valeur pénitentiaire de premier ordre, car si elle offre au condamné, qui se conduit bien pendant le délai d'épreuve, la promesse d'une réhabilitation de plein droit et assure ainsi automatiquement son reclassement, elle fait peser en même temps sur lui la menace d'exécution et, au cas de nouvelle condamnation, la peine, qui eut dû lui être appliquée pour sa première faute, ne sera pas perdue; elle deviendra effective.

Cette valeur pénitentiaire du sursis fait défaut à ce que l'on a appelé «le *pardon judiciaire*», puisqu'il est définitif. Le tribunal prononce le renvoi pur et simple de l'inculpé malgré la reconnaissance de sa culpabilité. En réalité, cette mesure n'est qu'une des formes de l'admonition judiciaire. Aussi est-ce avec raison, selon nous, que le Sénat français a rejeté, en 1918, la proposition de loi de MM. Chéron et Cauvin qui tendait, après bien d'autres projets, à introduire le pardon dans notre législation, alors que le sursis, combiné avec les circonstances atténuantes, paraît devoir suffire à toutes les situations. L'intérêt de cette mesure a, d'ailleurs, considérablement diminué du fait de la loi du 24 janvier 1923, supprimant, pendant le délai d'épreuve, tant qu'il n'y a pas déchéance, la mention de toute condamnation avec sursis au bulletin n° 3 du casier judiciaire délivré aux particuliers.

Comme on l'a constaté au Congrès de Washington en 1910, les résultats du sursis permettant d'éviter l'exécution des courtes peines d'emprisonnement ont été en général satisfaisants. Ce n'est pas à dire que l'institution ne puisse pas être améliorée. La place qui nous est mesurée ne nous permet pas d'envisager les réformes de détail dont elle pourrait être l'objet en France. On pourrait, par exemple, laisser au tribunal la faculté de décider s'il serait ou non sursis aux

incapacités et pénalités accessoires ou complémentaires attachées à la condamnation, comme il est sursis à l'exécution de la peine principale, ou au contraire si le condamné serait ou non soumis à une surveillance; on pourrait réserver le sursis aux seuls délinquants primaires, alors qu'il peut actuellement être accordé soit plusieurs fois si les rechutes espacées n'ont lieu qu'après le délai d'épreuve, soit aux délinquants déjà condamnés à une simple amende, etc.

Quoiqu'il en soit, le sursis ne saurait convenir à tous les cas et peut-être a-t-on une tendance à en abuser. Il importe, en effet, que dans l'esprit public ne se généralise pas cette idée, déjà trop répandue, que l'on peut impunément commettre un premier délit grâce au sursis en quelque sorte obtenu de droit. Il est des cas où il y a lieu d'appliquer une sanction immédiatement effective.

Le prononcé de certaines incapacités que l'on a proposé dans quelques cas particuliers, par exemple le retrait du permis de chasse pour infraction à la police de la chasse ou du permis de conduire pour un automobiliste imprudent serait insuffisant comme pénalité principale et ne devrait intervenir qu'à titre complémentaire. L'amende est en réalité la seule peine vraiment pratique qui puisse être substituée à l'emprisonnement.

Tel est le système français, qui rend possible cette substitution par le jeu des circonstances atténuantes. D'après les art. 463 et 483 du Code pénal, non seulement les juges peuvent abaisser jusqu'au minimum de simple police la peine portée par la loi contre le fait, mais si elle prononce à la fois l'emprisonnement et l'amende, une seule de ces peines peut être appliquée, on peut donc écarter la première pour ne retenir que la seconde, et si l'emprisonnement est seul encouru, il peut être remplacé par une amende allant de 1 fr. à 3000 fr. (loi du 26 octobre 1888).

Malheureusement, l'amende comporte des défauts fréquemment signalés qui sembleraient devoir la faire écarter ou tout au moins s'opposer à ce que son emploi soit généralisé en l'utilisant comme peine de substitution. Elle est souvent, en effet, insuffisamment répressive, parce qu'elle laisse à peu près indifférent le riche, tandis qu'elle n'atteint pas le pauvre qui ne la paiera pas. Elle pose donc en premier lieu le problème de son inexécution avec retour presque fatal à un emprisonnement. Elle est en outre essentiellement inégale lorsqu'elle atteint réellement les condamnés à raison des

différences parfois considérables de leurs fortunes qui en rendent le poids si variable.

Malgré ces imperfections, il est impossible d'y renoncer soit comme peine principale ou surtout complémentaire, soit comme peine de remplacement. C'est, en effet, en dehors de l'emprisonnement, la seule pénalité qui, comme lui, quoique à un degré moindre, présente un caractère réel d'intimidation et d'exemplarité. Comme lui également, étant essentiellement divisible, elle peut être dosée d'après la gravité du fait et d'après la moralité du délinquant, d'après aussi, dans une certaine mesure, son état de fortune et ses revenus. Elle atteint enfin directement le délinquant dans ses sentiments de cupidité qui inspirent la plupart des délits.

Quant à ces imperfections, qui sont certaines, s'il ne paraît pas possible de les faire disparaître entièrement, elles pourraient être fortement atténuées.

Son caractère d'inégalité, d'abord, tenant aux ressources différentes des condamnés, pourrait être diminué si l'on en faisait varier le montant d'après leurs facultés économiques, conformément au vœu déjà émis par le Congrès de Budapest en 1905. Il ne faudrait pas, d'ailleurs, s'en tenir à l'égalité trompeuse résultant d'une proportion mathématique entre le taux de l'amende et les revenus du condamné; si l'on voulait établir une égalité réelle de souffrance et de privation, il faudrait organiser la progressivité de ce taux.

Voilà le but à atteindre, et sur le principe il ne saurait guère y avoir de désaccord. La difficulté commence, et elle est grande, lorsqu'il s'agit de mettre sur pied le fonctionnement pratique du système.

Dans les pays, chaque jour plus nombreux, où a été établi l'impôt personnel et global sur le revenu, la chose peut paraître plus aisée, grâce aux indications fournies par les rôles de cet impôt. De fait, en France, pour ne parler que de notre pays, plusieurs députés, MM. Viviani, Painlevé, Violette, Tournan, ont déposé le 8 février 1918, sur le bureau de la Chambre des députés, une proposition de loi en ce sens. D'après cette proposition, le juge prononcerait l'amende dans les mêmes limites et en tenant compte des mêmes éléments qu'aujourd'hui. La condamnation serait ensuite communiquée au contrôleur des contributions directes, qui

examinerait si le condamné était inscrit au rôle de l'impôt sur le revenu. S'il l'était, le taux de l'amende serait majoré de $\frac{1}{10}$ pour 300 fr. de revenu imposable et, en outre, de $\frac{1}{10}$ du total ainsi obtenu pour la fraction de revenu comprise entre 3000 et 8000 fr., de $\frac{2}{10}$ entre 8000 et 12,000 fr. et ainsi de suite ¹⁾. Cette proposition a fait l'objet d'un avis défavorable de la commission de législation civile et criminelle le 19 juin 1919, par le motif que le juge doit connaître d'avance la peine à appliquer et à en rester seul maître ²⁾.

On pourrait ajouter que ce système, ou tout autre analogue, uniquement basé sur l'impôt sur le revenu, ne serait applicable qu'à un nombre restreint de délinquants, car avec les abattements à la base qui sont admis pour l'établissement de cet impôt, avec les fraudes dont il est l'objet de la part des déclarants, le nombre des personnes assujetties est bien peu considérable eu égard à la population entière du pays.

De plus, du moins en France, seul le chef de famille est imposé, et non pas seulement pour ses revenus personnels, mais aussi pour ceux de sa femme, même séparée de biens, vivant avec lui et pour ceux des membres de sa famille habitant avec lui, dont il ne demande pas l'imposition séparée comme tirant un revenu de leur travail personnel ou d'une fortune indépendante (art. 8, loi du 15 juillet 1914). Il est dès lors impossible dans ces hypothèses de ne tenir compte que des indications fournies par l'impôt. Si c'est la femme qui est poursuivie, il ne révélera rien sur sa situation pécuniaire, et si c'est le mari, peut-on sans injustice fixer l'amende d'après une fortune qui, peut-être pour la plus grande part, n'est pas la sienne? Que si l'on veut s'attacher uniquement au revenu personnel de l'inculpé, quelle difficulté ne rencontrera-t-on pas dans la pratique pour faire la ventilation? En tous cas, le procédé automatique que l'on propose ne saurait alors fonctionner.

Il y a mieux. Comme l'a remarqué M. Thyren dans l'exposé de son avant-projet de Code pénal suédois ³⁾, il est à la fois insuffisant et inexact de ne considérer que le revenu global révélé par

¹⁾ *Journal officiel*, Documents parlementaires, chambre, session ordinaire de 1918, annexe n° 4297, p. 161. — *Revue pénitentiaire* 1918, p. 629.

²⁾ *Revue pénitentiaire* 1920, p. 104.

³⁾ *Considérations sur la réforme du Code pénal suédois*, *Revue internationale de droit pénal* 1924, p. 36.

l'impôt, à le supposer exactement connu. Il y a, en effet, une grande différence entre le revenu d'un capital et le revenu du travail, entre le revenu durable et le revenu occasionnel, entre la situation des individus vivant à la ville et celle des individus habitant la campagne, etc. C'est pourquoi, ajoute-t-il, il faudrait proportionner l'amende non pas au patrimoine, ni au revenu, mais aux facultés de paiement, aux ressources économiques réelles, dans la mesure où il est possible de les constater.

En conséquence, l'avant-projet de Code pénal suédois, a essayé de résoudre le problème de la proportionnalité de l'amende en introduisant une unité artificielle, appelée en suédois «dagsbot», c'est-à-dire en français «jour-amende». Cette unité fixée discrétionnairement par le tribunal peut être supérieure ou inférieure à une journée de revenu du condamné, en prenant en considération son patrimoine, son revenu, son devoir d'alimentation, ainsi que les autres circonstances modifiant ses capacités économiques. Le tribunal, ayant ainsi déterminé cette unité, en infligerait un certain multiple suivant son degré de culpabilité ou la gravité de l'infraction.

Ce règlement de l'amende, déjà admis par la nouvelle législation pénale de la Finlande ¹⁾, est ingénieux et séduisant; il paraît juste dans son principe. Mais il se heurte à de telles difficultés d'application pratique pour la détermination exacte de la faculté de paiement du condamné, fondement de tout le système, qu'on ne saurait l'admettre en tant que règle stricte de droit positif. Pour peu, en effet, que l'unité prise pour base soit inexacte, à quelles injustices n'aboutirait-on pas par suite de la multiplication de cette unité?

En réalité, il faut reconnaître qu'on ne peut prétendre pratiquement calculer le taux de l'amende avec une exactitude rigoureuse sur la capacité économique du condamné. Mais sans avoir cette prétention et sans vouloir renfermer le juge dans une réglementation rigide, on doit affirmer qu'il est souhaitable qu'il s'inspire *ex aequo et bono*, dans la fixation de l'amende, de l'état de fortune, des charges et de la faculté de dépense du condamné. Il pourra à cet effet s'entourer de tous renseignements et nous ne verrions aucun inconvénient à ce qu'il puisse faire état, le cas

échéant, entre autres indications, des rôles de l'impôt sur le revenu. Ce contre quoi nous nous élevons, qu'on le comprenne bien, ce n'est pas contre l'idée que la fixation de l'amende devrait dépendre des facultés économiques du condamné, c'est contre une réglementation ayant l'apparence d'une précision scientifique, mais qui, à raison même de son absence de souplesse, risquerait d'aboutir à des excès. Nous approuvons donc le § 62 du Code pénal chinois qui se borne à conseiller au juge, lorsqu'il fixe l'amende, de tenir compte des facultés contributives du délinquant ¹⁾, ou encore le projet préliminaire de Code pénal italien d'Enrico Ferri, art. 46, d'après lequel «l'amende est proportionnée aux conditions économiques du condamné et de sa famille et à la gravité de l'infraction».

On objectera peut-être qu'en se bornant à former ce vœu, on ne remédie pas suffisamment à l'inégalité de l'amende. Mais qu'y faire, si c'est une nécessité de fait? Pourquoi, au surplus, vouloir cette proportionnalité rigoureuse pour cette peine sans l'exiger des autres, notamment de l'emprisonnement? S'il est vrai que l'amende est plus lourde pour le pauvre que pour le riche, il est tout aussi vrai que la prison atteint plus durement l'homme d'un milieu social élevé, pour lequel elle est à la fois afflictive et infamante, que pour le vagabond, pour qui elle n'est qu'afflictive et n'a même pas ce caractère dans la mauvaise saison.

Il nous paraît par suite beaucoup plus sage de demander simplement qu'il y ait entre le minimum et le maximum légal de l'amende un écart assez considérable pour que le juge, souverain appréciateur des faits et des circonstances, puisse se mouvoir librement et tenir ainsi suffisamment compte des facultés du délinquant.

C'est ainsi que le projet Ferri permet de faire varier l'amende de 100 à 100,000 liras. En France, le montant des amendes vient d'être considérablement relevé par l'adjonction à toute amende prononcée d'un certain nombre de décimes. Fixés avant la guerre à 2 décimes $\frac{1}{2}$ (0 fr. 25 par franc), ils ont été portés successivement à 20 décimes (2 fr. par franc) par l'art. 110 de la loi du 29 juin 1920 et à 30 décimes (3 fr. par franc) par l'art. 41 de la loi du 22 mars 1924. Ces augmentations successives ont eu surtout un but fiscal. Elles ont également tenu compte de la dépréciation actuelle du

¹⁾ Thyren, *op. cit.*, p. 39.

¹⁾ *Revue pénitentiaire* 1921, p. 210.

franc et, à raison même de cette dépréciation, le poids réel de l'amende n'a guère varié, sauf pour les pauvres. La réforme est par suite insuffisante. Le maximum en devrait être sérieusement relevé sans tenir compte des décimes. Le maximum de 3000 fr. (12,000 fr. avec les décimes) fixé par la loi du 26 octobre 1888, au cas où l'amende est substituée à l'emprisonnement par application des circonstances atténuantes, est insuffisant. Bien mieux, par suite, sans doute, d'une erreur législative, ce maximum de 3000 fr. n'est prévu que pour le cas où le délit n'est puni que d'emprisonnement; lorsqu'il est frappé à la fois de prison et d'amende, si le tribunal écarte la première de ces peines, il ne peut dépasser le maximum de l'amende portée par la loi contre le fait, maximum qui, dans la très grande majorité des cas, est bien inférieur à 3000 fr.

Il ne suffit pas d'égaliser dans la mesure du possible le poids de l'amende, si l'on veut qu'elle puisse jouer sans grave dommage le rôle de peine de substitution; il faut aussi qu'elle soit à peu près sûrement payée.

En France, à défaut de paiement, elle est transformée en une détention par la contrainte par corps, actuellement réglementée par la loi du 22 juillet 1867. Indépendamment de l'amende, cette mesure garantit aussi le paiement des frais et des dommages intérêts dus à la victime. La durée de l'incarcération est fixée par le jugement qui prononce l'amende dans les limites d'un minimum et d'un maximum déterminé par la loi d'après le montant de la condamnation. La contrainte par corps est surtout une voie d'exécution indirecte: on espère que, plutôt que de se voir priver de sa liberté, le condamné fera de plus grands efforts pour se libérer et qu'il hésitera à dissimuler peut-être des ressources qui lui permettraient de s'acquitter. Mais elle est aussi une sorte d'emprisonnement subsidiaire, car la preuve de l'insolvabilité n'en dispense pas et n'a pour effet que d'en réduire la durée de moitié (art. 10, loi du 22 juillet 1867).

Telle qu'elle est actuellement organisée, cette voie d'exécution est en général critiquée. Elle ne présente guère d'utilité sociale ou individuelle. Elle ne comporte pas d'obligation au travail; elle est donc insuffisante tout au moins lorsqu'elle est exercée à défaut de paiement de l'amende. Elle présente en outre les mêmes inconvénients que l'emprisonnement, puisqu'elle se subit dans les

mêmes établissements et que les «dettiers» y sont souvent confondus avec les condamnés.

Bien des réformes ont été proposées; la plupart ont échoué devant les difficultés d'organisation pratique; peut-être aussi parce que l'on s'est montré trop absolu et qu'on a demandé aux nouvelles mesures projetées plus qu'elles ne pouvaient donner. Ce n'est pas à dire toutefois qu'il n'y ait rien à tenter.

On peut observer tout d'abord que si l'amende était mieux proportionnée qu'aujourd'hui, ne fût-ce que d'une façon approximative, aux facultés économiques du condamné, elle serait plus facilement payée et l'administration pourrait plus efficacement poursuivre son recouvrement par les voies d'exécution ordinaires.

Nous ne verrions également que des avantages à permettre au juge, et aussi à l'administration, d'accorder des délais au condamné et l'autoriser à payer par acomptes. Le «Criminal Justice Administration act de 1914», en Angleterre, paraît être entré dans cette voie. On pourrait même accorder une remise proportionnelle aux versements exactement et spontanément effectués, par exemple $\frac{1}{4}$ après acquittement des $\frac{3}{4}$ des paiements à terme, tout comme on fait espérer la libération conditionnelle anticipée au détenu s'il se conduit bien et s'il fait preuve d'amendement. Nous nous associons au vœu émis en ce sens par le Congrès de Budapest en 1905.

Ce même congrès a recommandé en outre la transformation de l'amende non payée en une prestation de travail sans détention au profit d'une administration publique.

L'idée est intéressante et mérite d'être retenue, malgré la difficulté certaine d'organiser en pratique ce travail pénal à l'état de liberté. Mais il ne paraît pas possible de suivre certains criminalistes qui, renonçant absolument à toute incarcération pour défaut de paiement de l'amende, voudraient lui substituer cette prestation de travail au besoin imposée au condamné, comme l'est aujourd'hui la contrainte par corps. Nous ne saurions l'admettre pour les mêmes raisons qui nous ont fait écarter cette mesure à titre de peine principale de substitution pour l'emprisonnement. Il serait pratiquement impossible, à défaut des sanctions disciplinaires dont la détention rend l'application facile, de vaincre le refus de travail, le sabotage, la mauvaise volonté ou la paresse que l'on ne manquerait pas de rencontrer fréquemment chez les

condamnés contraints d'accomplir une tâche déterminée. Ce serait presque inévitablement revenir, après un détour, à l'incarcération du condamné récalcitrant.

On a bien essayé d'éviter ce résultat en proposant d'autres sanctions, mais ce serait, nous le croyons, sans résultat. Parmi les plus ingénieux de ces moyens de contrainte, nous citerons celui qu'a proposé M. de Ryckère: la « quarantaine administrative »¹⁾. Le condamné récalcitrant serait ignoré de l'administration, sauf pour ses obligations, mais il ne pourrait en retirer aucun service, ni secours, ni certificats divers, ni délivrance d'actes de l'état civil, etc. « Au début, déclare-t-il, le condamné prendrait la chose en riant, mais au bout de peu de temps il serait maté et s'exécuterait ». On peut demeurer sceptique sur l'effet de cette quarantaine à l'égard de certains individus qui n'ont que très rarement affaire avec l'administration et pour lesquels, en tous cas, l'effet de contrainte risquerait d'être fort tardif. Mais, surtout, comment informer toutes les administrations publiques, centrales, régionales et communales de tout le pays des quarantaines prononcées par un tribunal peut-être très éloigné du domicile du condamné? Quelle comptabilité d'un nouveau genre n'aurait pas à tenir les administrations des grandes villes pour rendre effective cette mesure?

La question se présente différemment si l'on ne prétend pas imposer le travail au condamné et si on le lui offre simplement comme un mode de libération qu'il peut ou non accepter, à titre de *facultas solutionis*. Du moment où il demanderait à se libérer par ce moyen, il ferait preuve déjà de bonne volonté et d'une certaine discipline sociale, qui rendrait probablement moins fréquent son mauvais vouloir. Il serait plus aisé aussi d'organiser le travail d'une façon souple et variée. On pourrait, par exemple, employer ces prestataires volontaires à des travaux d'intérêt public se rapprochant autant que possible de leurs professions. Il conviendrait également de ne pas les priver de tout salaire, car étant souvent sans ressources, ils ne seraient ni nourris, ni logés comme le sont les détenus; on pourrait par suite, soit leur payer un demi-salaire, sauf à doubler la durée du travail, soit ne les employer

¹⁾ De Ryckère, *De la suppression des peines d'emprisonnement principal et subsidiaire de courte durée*, *Revue belge de droit pénal et de criminologie* 1922, p. 981.

qu'à certains jours de manière à ne pas les obliger à abandonner complètement leur profession.

Cette conception d'une prestation volontaire de travail choisi comme mode de libération de l'amende n'est pas entièrement nouvelle en législation. En France, elle est appliquée par l'art. 210 du Code forestier, d'après lequel l'administration peut admettre les délinquants insolvables à se libérer des amendes, réparations civiles et frais, au moyen de prestations en nature, consistant en travaux d'entretien et d'amélioration dans les forêts ou sur les chemins vicinaux. Elle a également trouvé place dans plusieurs législations étrangères, notamment dans celles de quelques cantons suisses, telle la loi du 17 mars 1875 pour le canton de Vaud, et dans la législation égyptienne, où la loi du 12 mars 1898 l'a admise en matière de contrainte par corps et où la loi du 8 juin 1912, développant le système, a donné à tout condamné à l'emprisonnement ne dépassant pas trois mois la faculté d'opter pour un travail manuel ou industriel en dehors de la prison, au lieu d'être écroué pour subir sa peine, à moins que la sentence de condamnation n'ait exclu cette faculté¹⁾.

Mais qu'on ne s'illusionne pas. A défaut de travail volontairement accepté et loyalement exécuté, le seul moyen de contrainte pratique et efficace pour assurer le paiement des amendes reste l'incarcération. Il faut donc l'avouer, la prestation de travail sans détention, si elle ne doit pas être repoussée, ne peut jouer dans tout système pénitentiaire qu'un rôle modeste. Ce serait toutefois un progrès si l'incarcération des condamnés insolvables devenait par ce moyen vraiment subsidiaire, exceptionnelle et si ceux d'entre eux qui sont de bonne volonté, les seuls, du reste, intéressants, pouvaient ainsi éviter tout contact avec la prison.

Quant à cet emprisonnement pour dettes, lorsqu'il resterait nécessaire, il y aurait lieu de le réformer. Il devrait comporter l'obligation au travail, sauf pour les délinquants politiques. Le condamné qui ne paie pas l'amende et qui ne veut pas se libérer par le travail en restant libre, se met en quelque sorte en état de rébellion; il ne devrait pas pouvoir s'en tirer avec une détention oisive, tout en étant entretenu aux frais de l'Etat, et se créer ainsi,

¹⁾ *Revue pénitentiaire* 1912, p. 922.

condamnés contraints d'accomplir une tâche déterminée. Ce serait presque inévitablement revenir, après un détour, à l'incarcération du condamné récalcitrant.

On a bien essayé d'éviter ce résultat en proposant d'autres sanctions, mais ce serait, nous le croyons, sans résultat. Parmi les plus ingénieux de ces moyens de contrainte, nous citerons celui qu'a proposé M. de Ryckère: la « quarantaine administrative »¹⁾. Le condamné récalcitrant serait ignoré de l'administration, sauf pour ses obligations, mais il ne pourrait en retirer aucun service, ni secours, ni certificats divers, ni délivrance d'actes de l'état civil, etc. « Au début, déclare-t-il, le condamné prendrait la chose en riant, mais au bout de peu de temps il serait maté et s'exécuterait ». On peut demeurer sceptique sur l'effet de cette quarantaine à l'égard de certains individus qui n'ont que très rarement affaire avec l'administration et pour lesquels, en tous cas, l'effet de contrainte risquerait d'être fort tardif. Mais, surtout, comment informer toutes les administrations publiques, centrales, régionales et communales de tout le pays des quarantaines prononcées par un tribunal peut-être très éloigné du domicile du condamné? Quelle comptabilité d'un nouveau genre n'auraient pas à tenir les administrations des grandes villes pour rendre effective cette mesure?

La question se présente différemment si l'on ne prétend pas imposer le travail au condamné et si on le lui offre simplement comme un mode de libération qu'il peut ou non accepter, à titre de *facultas solutionis*. Du moment où il demanderait à se libérer par ce moyen, il ferait preuve déjà de bonne volonté et d'une certaine discipline sociale, qui rendrait probablement moins fréquent son mauvais vouloir. Il serait plus aisé aussi d'organiser le travail d'une façon souple et variée. On pourrait, par exemple, employer ces prestataires volontaires à des travaux d'intérêt public se rapprochant autant que possible de leurs professions. Il conviendrait également de ne pas les priver de tout salaire, car étant souvent sans ressources, ils ne seraient ni nourris, ni logés comme le sont les détenus; on pourrait par suite, soit leur payer un demi-salaire, sauf à doubler la durée du travail, soit ne les employer

¹⁾ De Ryckère, *De la suppression des peines d'emprisonnement principal et subsidiaire de courte durée*, *Revue belge de droit pénal et de criminologie* 1922, p. 981.

qu'à certains jours de manière à ne pas les obliger à abandonner complètement leur profession.

Cette conception d'une prestation volontaire de travail choisi comme mode de libération de l'amende n'est pas entièrement nouvelle en législation. En France, elle est appliquée par l'art. 210 du Code forestier, d'après lequel l'administration peut admettre les délinquants insolvables à se libérer des amendes, réparations civiles et frais, au moyen de prestations en nature, consistant en travaux d'entretien et d'amélioration dans les forêts ou sur les chemins vicinaux. Elle a également trouvé place dans plusieurs législations étrangères, notamment dans celles de quelques cantons suisses, telle la loi du 17 mars 1875 pour le canton de Vaud, et dans la législation égyptienne, où la loi du 12 mars 1898 l'a admise en matière de contrainte par corps et où la loi du 8 juin 1912, développant le système, a donné à tout condamné à l'emprisonnement ne dépassant pas trois mois la faculté d'opter pour un travail manuel ou industriel en dehors de la prison, au lieu d'être écroué pour subir sa peine, à moins que la sentence de condamnation n'ait exclu cette faculté¹⁾.

Mais qu'on ne s'illusionne pas. A défaut de travail volontairement accepté et loyalement exécuté, le seul moyen de contrainte pratique et efficace pour assurer le paiement des amendes reste l'incarcération. Il faut donc l'avouer, la prestation de travail sans détention, si elle ne doit pas être repoussée, ne peut jouer dans tout système pénitentiaire qu'un rôle modeste. Ce serait toutefois un progrès si l'incarcération des condamnés insolvables devenait par ce moyen vraiment subsidiaire, exceptionnelle et si ceux d'entre eux qui sont de bonne volonté, les seuls, du reste, intéressants, pouvaient ainsi éviter tout contact avec la prison.

Quant à cet emprisonnement pour dettes, lorsqu'il resterait nécessaire, il y aurait lieu de le réformer. Il devrait comporter l'obligation au travail, sauf pour les délinquants politiques. Le condamné qui ne paie pas l'amende et qui ne veut pas se libérer par le travail en restant libre, se met en quelque sorte en état de rébellion; il ne devrait pas pouvoir s'en tirer avec une détention oisive, tout en étant entretenu aux frais de l'Etat, et se créer ainsi,

¹⁾ *Revue pénitentiaire* 1912, p. 922.

ce qui est de toute évidence en certaines saisons et pour certains individus, une situation préférable à celle qu'ils ont dans la vie libre.

Nous croyons enfin que la durée de cette détention, ayant le caractère prédominant d'un emprisonnement subsidiaire, au lieu d'être fixée comme aujourd'hui en même temps que le prononcé de l'amende, ne devrait l'être que lorsque les délais qui ont pu être accordés au condamné seraient expirés et lorsqu'il deviendrait évident qu'il ne s'exécutera pas soit en payant, soit en fournissant un travail équivalent. Nous approuvons donc à cet égard l'avant-projet de Code pénal suédois de M. Thyren qui édicte cette règle. Sans doute, il pourrait résulter quelques complications de cette double condamnation, mais elles ne paraissent pas insurmontables. Tout au contraire, la condamnation postérieure à la peine subsidiaire aurait l'avantage de pouvoir être prononcée en tenant compte du mauvais vouloir ou à l'inverse des circonstances indépendantes de la volonté du condamné, qui expliquent le non-paiement de l'amende. «Fixer en même temps, dit excellemment M. Thyren ¹⁾, sans connaître si l'amende sera ou non payée, le montant de l'amende et la durée de la peine subsidiaire, c'est infliger la même peine à celui qui est vraiment rébelle à la volonté de la société et à celui qui fait de son mieux pour s'y conformer et qui ne le peut pas.»

On peut espérer au surplus que cette fixation après coup aura une valeur de contrainte plus forte que le système actuel.

Nous aboutissons ainsi aux conclusions suivantes, qui sembleront peut-être bien modérées à quelques-uns, mais qui nous paraissent tenir compte des réalités de la vie pratique :

Il est très désirable que les courtes peines d'emprisonnement, qu'il ne paraît pas possible d'éliminer totalement du système pénitentiaire d'un pays, ne soient appliquées qu'exceptionnellement aux délits peu graves ou ne présentant pas de danger pour la sécurité publique.

Dans la généralité des cas, il est préférable d'appliquer soit le sursis à l'exécution de la peine ou tout autre système équivalent, soit une amende, sauf à apporter diverses réformes au régime de cette

¹⁾ Thyren, *Considération sur la réforme du Code pénal suédois*, *Revue internationale de droit pénal* 1924, p. 39.

peine. Elle devrait être prononcée par les juges en tenant compte, en dehors des circonstances de la cause, des facultés de paiement du condamné, sans qu'il y ait lieu de la faire varier automatiquement d'après les seules indications de l'impôt sur le revenu. Il conviendrait à cet effet d'en relever considérablement le maximum légal.

Pour mieux assurer son recouvrement, les tribunaux devraient pouvoir accorder des délais et autoriser le paiement par acomptes dans les limites fixées par la loi, avec remise possible du restant dû si le condamné s'acquittait ponctuellement et spontanément des trois quarts de ses paiements à terme.

Le condamné devrait être autorisé à se libérer à l'aide d'une prestation de travail au profit d'une administration publique, sans qu'il y ait lieu de lui imposer ce mode de libération.

A défaut de paiement ou de prestation volontaire de travail, l'incarcération du condamné, avec travail obligatoire, devrait être prononcée par le tribunal au moment où l'inexécution devient certaine, pour une durée à fixer dans les limites d'un minimum et d'un maximum légal basé sur le montant de l'amende impayée ¹⁾.

¹⁾ La loi allemande du 21 décembre 1921 sur l'extension de l'application de l'amende et la restriction des peines restrictives de la liberté de courte durée, que nous n'avons connue qu'après avoir écrit notre rapport, a adopté dans leurs grandes lignes les principes contenus dans nos conclusions. *Annuaire de législation étrangère*, tome 49, page 236.

PREMIÈRE SECTION

DEUXIÈME QUESTION

Quelles sont les mesures qui pourraient être substituées à l'emprisonnement à l'égard des délinquants ayant commis un fait peu grave ou ne constituant pas un danger pour la sécurité publique?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. N. MULLER,

Docteur en droit, Juge au Tribunal d'Alkmaar (Pays-Bas),
Secrétaire général de la Société néerlandaise pour l'amélioration morale
des prisonniers.

... Mais lorsqu'il s'agira de délinquants
qui ... ont quelque reste d'honnêteté ...
les magistrats devront, envers eux, se montrer
très avares de l'emprisonnement.

... Que l'amende est, de toutes les
peines, la plus généreuse, la plus libérale,
la plus divisible, la plus économique, souvent
la plus analogue au délit et la plus efficace.

Bonneville de Marsangy.

Après tout ce qu'on a écrit sur ce sujet, ces dernières dizaines
d'années, il ne serait pas utile d'examiner le problème encore une
fois sous tous les points de vue, et cela encore dans un bref rap-

port de congrès, alors que plusieurs rapporteurs d'autres pays se sont chargés de la même tâche. C'est pourquoi je crois bien faire en m'abstenant de raisonnements de nature générale et en communiquant seulement quelques faits et chiffres relativement à la manière dont l'emprisonnement de courte durée est appliqué et combattu en Hollande, ainsi que quelques idées qui résultent de l'expérience acquise à ce sujet dans mon pays.

Avant d'aborder notre problème, il faudra émettre *quelques principes* pour servir de base à notre examen et pour en délimiter le terrain.

Quelle est la fonction pénale des courtes peines et des mesures propres à les remplacer? Elle est, à notre avis: d'infliger un mal sensible à des délinquants qui n'ont pas besoin d'éducation pénale dans les prisons ou autres institutions pénales et qui, d'autre part, ne sont pas de nature à nécessiter l'application de mesures éliminatoires, qui les mettraient pour longtemps hors la société. Donc infliger un mal sensible, et cela d'une manière qui ne produise pas plus de déshonneur ni plus de dommage au condamné qu'il n'est inévitable et qui soit le moins nuisible à la Société.

En rédigeant notre rapport, nous supposons un système pénal qui, déjà (comme en Hollande), permet au juge: 1^o l'application de la condamnation conditionnelle sans réserve, ni quant à la nature du crime, ni quant au nombre des condamnations antérieures (en Hollande, cependant, le sursis à la peine peut seulement être prononcé quand la peine infligée n'est pas de plus d'une année); 2^o le choix parfaitement libre entre l'amende et l'emprisonnement pour tous les crimes moins graves que le meurtre, le viol etc.) en Hollande, la loi pénale, sur ce point, lie quelque peu la main au juge; cependant un projet de loi sera bientôt présenté aux Etats Généraux pour élargir le champ d'application de l'amende).

Il ne serait pas pratique et il serait même dangereux d'examiner notre sujet d'une façon générale: de prendre la courte peine elle-même comme point de départ de nos recherches et de nous demander par quoi elle pourrait être remplacée. Bien au contraire, il est indispensable de nous demander dès le début: quels sont les délinquants à l'égard de qui l'emprisonnement de courte durée est appliqué à présent ... pour nous demander ensuite: comment

traiter ces délinquants, quelles mesures pénales pourraient être efficacement substituées à la peine de courte durée *pour cette catégorie ou ces catégories de délinquants?*

Notre rapport *traitera exclusivement des délinquants majeurs.* Pour les mineurs, le problème est le même en principe, mais la législation pénale pour les mineurs est tellement plus avancée que pour eux un problème réel relativement à la peine de courte durée n'existe pas en Hollande.

Voyons donc combien de délinquants et de quelles catégories sont frappés de peines de courte durée par les tribunaux hollandais. Ce faisant, nous quittons le domaine de la théorie et nous passons au domaine des faits purs et, pour ainsi dire, au travail de laboratoire. Cela veut dire que je vais me servir spécialement des expériences du tribunal d'Alkmaar¹⁾ où mes collègues et moi nous nous sommes efforcés de supprimer les peines de courte durée dans tous les cas où elles ne nous semblaient pas imposées par les exigences d'une bonne juridiction pénale. Environ huit années d'expérimentations dans notre laboratoire social nous ont fourni des données intéressantes, que je vais communiquer et qui serviront de base à mon rapport.

En 1913, les peines d'emprisonnement de courte durée infligées aux délinquants majeurs s'élevaient à 27,82 % de toutes les condamnations prononcées pendant cette année par le tribunal d'Alkmaar. Par emprisonnement de courte durée, j'entends toutes les peines de deux mois de prison ou de moins de deux mois, délimitation tout à fait arbitraire, mais prescrite par le matériel statistique dont je dispose. Je veux mentionner en passant que la peine de très courte durée, la peine de quelques jours seulement, était déjà absolument supprimée au début de nos expérimentations. Le pourcentage de 27,82 en 1913 était abaissé jusqu'à 5,56 % en 1923. La diminution s'était opérée peu à peu et elle avait été constante, comme il convenait à l'expérimentation sociale que nous avions entreprise. Les peines de courte durée étaient remplacées principalement par l'amende, mais aussi en partie par la

¹⁾ Pour information plus précise sur la manière de punir de ce tribunal, voir le périodique «Maandblad voor Berechting en Reclasseering van volwassenen en kinderen» 1924, p. 93 à 103.

condamnation conditionnelle. L'application de l'amende montait de 51,26 % de toutes les condamnations prononcées par le tribunal en 1913 jusqu'à 68,59 % en 1923, tandis que la loi de sursis à la peine, votée en 1915, était appliquée en 1923 par ce tribunal en 13,98 % de tous les cas (peine de courte et de longue durée ensemble). Je suis convaincu que le reste d'environ 5 % de courtes peines ne pouvait pas être remplacé sans dommage par une des autres peines prévues par la loi. Mais je suis convaincu aussi que le remplacement des peines de courte durée, étant donné le système adopté par ce tribunal et la prudence avec laquelle il l'a appliqué, n'a eu aucune influence défavorable sur la criminalité. Cela est difficile à prouver de manière sûre, mais c'est mon impression très ferme et il n'existe pas de chiffres statistiques qui tendraient à corroborer la thèse contraire. L'arrondissement d'Alkmaar est de nature plutôt rurale, mais je crois que, pour les grandes villes, on pourrait produire des chiffres à peu près semblables : modifiés un peu, peut-être, mais pas considérablement différents.

Le résultat de cette expérimentation, continuée pendant huit années (elle a commencé aux environs de 1916), est donc que nous pouvons prendre ces deux thèses comme base de l'exposé qui va suivre :

1^o La peine de courte durée peut être réduite — presque immédiatement et sans difficulté — jusqu'à 5 % de toutes les peines prononcées par un tribunal. Cela signifie : un point de départ pour notre exposé tout autre qu'il n'en était donné il y a environ 50 années, quand la lutte contre la peine de courte durée commençait. Je crois que la très grande différence quantitative que nous constatons ne peut qu'influencer profondément les arguments et nos propositions.

2^o Le problème des peines de courte durée est donc réduit, pour nous, à la question de savoir si à ces 5 % pourront être substituées d'autres peines ou mesures pénales.

Il s'agit maintenant d'examiner à quel genre de délinquants appartiennent ces 5 % auxquels l'emprisonnement de courte durée se trouvait être la seule peine applicable. D'après mon expérience, c'étaient principalement les catégories suivantes (et parmi elles — comme il résulte de ce que nous avons déjà dit — seulement celles à qui la loi de sursis ne pouvait pas être appliquée) :

1^o *Ceux qui sont hors d'état de payer une amende*: les faillis, les sans travail et ceux qui sont d'autre manière indigents.

2^o *Ceux de la part desquels on ne peut pas s'attendre au paiement volontaire de l'amende imposée et dont l'amende est impossible à percevoir, de quelque manière qu'on s'y prenne*. C'est, en général, la plus basse partie de la population : ceux qui vivent dans les petites auberges, la plus basse classe des marchands des quatre saisons et des ouvriers non spécialisés, les mendiants, les vagabonds et les ivrognes indigents (bien entendu : dans les cas où il n'y a pas d'espoir d'amendement, pas de raison pour une condamnation conditionnelle). Le groupe II se compose en général de personnes chez lesquelles la peur, la honte de la prison est moins intense que dans les autres groupes. A cause de cela et à cause de leurs revenus restreints, ils préfèrent souvent la prison à l'amende. La perception de l'amende, quand le condamné ne veut pas la payer volontairement, est généralement impossible, parce que ces personnes ne possèdent presque rien, et que leurs revenus sont à la fois relativement petits et de source incertaine. Le juge, quand il doit punir des personnes appartenant à ce groupe, aura très souvent le choix : soit d'imposer une courte peine immédiatement, soit de voir bientôt l'amende imposée changée en emprisonnement subsidiaire.

Une seule observation relativement aux groupes I et II. — Il est bien dur d'envoyer à la prison des personnes qui, si elles avaient possédé de l'argent où si elles avaient eu seulement de médiocres revenus, auraient été punies d'amende. Mais c'est à des mesures sociales de nature générale de mettre fin à cette dure nécessité qu'on pourrait qualifier d'injustice ... et il est réservé au juge de la commettre. Il serait lâche et dangereux — spécialement quant au groupe II — de se soustraire à l'application de cette dure nécessité et de ne pas la reconnaître. Il va sans dire que le juge fera son possible pour limiter le nombre des victimes de cette nécessité sociale, par exemple en condamnant à l'amende dans tous les cas où une amélioration de la situation financière du délinquant et, par là, la perception de l'amende peuvent être considérées comme possibles. Et on pourrait se figurer un juge qui préférerait — comme étant de meilleur goût — de ne pas mentionner l'emprisonnement dans son jugement et de condamner

à l'amende, tout en ayant la certitude que l'emprisonnement subsidiaire devra être exécuté. Le problème reste le même: du jugement résulte une privation de liberté de courte durée, et il importe peu que cela soit appelé emprisonnement ou emprisonnement subsidiaire. Et la nécessité reste la même: quand le juge est d'opinion qu'un mal sensible est *indispensable*, que l'application de la loi de sursis est inadmissible et l'amende impossible, parce que le délinquant est pauvre, alors la privation de liberté doit être infligée. Il n'est pas possible que les différents groupes de la population soient punis tout à fait de la même manière. C'est d'ailleurs ma conviction que, à part des arguments très importants de nature pénitentiaire, c'est la condition économique et le degré de civilisation de la classe ouvrière, maintenant fortement améliorés, qui exigent que la courte peine privative de liberté soit évitée autant que possible. Ce dernier argument ne peut être appliqué au groupe II — hélas — qu'avec beaucoup de réserve.

III^o *Ceux qui commettent un délit après qu'une condamnation conditionnelle a été prononcée contre eux.* L'emprisonnement, prononcé conditionnellement contre eux, doit être exécuté, et il sera ordinairement indiqué de punir le délit nouvellement commis (s'il n'est pas très grave) par une peine de courte durée ajoutée à la peine prononcée conditionnellement.

IV^o *Ceux qui, sans avoir besoin d'un emprisonnement d'assez longue durée comme mesure éducative, ont besoin, tout de même, d'une courte période d'isolement, pour regagner l'équilibre qu'ils ont temporairement perdu, ou pour être bien pénétrés de la gravité de la condition où ils se trouvent.* Dans les deux cas, la mesure est essentiellement temporaire et elle doit être suivie d'une prompte libération, accompagnée du soutien d'un « probation officer » ou d'une œuvre de reclassement des prisonniers libérés, soutien pédagogique, dont nous ne précisons pas, en ce moment, la nature pénitentiaire.

Le problème à résoudre ensuite serait celui-ci: y a-t-il une autre manière de punir qu'on pourrait recommander pour les quatre groupes mentionnés ci-dessus, groupes qui constituent ensemble le 5 % de toutes les condamnations, pour lesquelles la peine de courte durée, à présent, est la seule peine possible, après

que la condamnation conditionnelle et l'amende ont été appliquées jusqu'à leurs limites admissibles? Dès le commencement de notre examen, on peut dire que nous ne trouverons pas un seul moyen de remplacer les peines de courte durée applicable aux quatre groupes également, parce que les groupes sont tellement différents entre eux, qu'ils comprennent *et* les cas qui permettent beaucoup d'espoir (groupes III, IV et une partie de I) *et* les cas désespérés (une grande partie du groupe II).

D'abord, il faudra examiner quelle serait la valeur, pour les quatre groupes, du travail obligatoire, moyen très recommandé pour remplacer la peine de courte durée; le travail obligatoire, soit par les condamnés réunis en équipes (dans des institutions pénitentiaires ou en liberté, mais séparés, néanmoins, des ouvriers non condamnés) soit par les condamnés joints au travail des ouvriers libres et non condamnés.

Il y a *quelques objections générales à faire contre le travail obligatoire*, objections que nous mentionnons seulement sans pouvoir les discuter à fond:

A. Le travail obligatoire ne remplit pas la condition fondamentale qui est d'être un mal sensible, en tant qu'il ne s'ajoute pas au travail quotidien mais le remplace. Et en tant qu'il est recommandé (spécialement pour remplacer l'emprisonnement subsidiaire), parce que celui qui n'a pas d'argent pour payer l'amende doit payer avec ce qu'il a, c'est-à-dire par le travail, on prend pour base de son raisonnement qu'il importe qu'il soit payé d'une manière ou d'une autre, alors qu'il importe seulement qu'un mal sensible soit infligé.

B. L'organisation du travail obligatoire serait trop coûteuse et trop pénible pour être entreprise pour seulement 5 % des condamnés. Cinq pour cent des personnes condamnées par les tribunaux — cela ferait pour la Hollande environ 950 individus par année. Mettez la durée moyenne de la courte peine à un mois, ces 950 condamnés à courtes peines feraient une compagnie de condamnés-ouvriers pendant toute l'année d'un nombre moyen de moins de 80 personnes. Si on veut ajouter ceux qui doivent subir l'emprisonnement subsidiaire, cela ne ferait pas une grande différence, parce que leur nombre ne sera pas grand, si l'amende est encaissée de la manière la plus efficace (voir ci-dessous).

Le tribunal d'Alkmaar, en 1923, a imposé l'amende à 310 personnes, et l'emprisonnement subsidiaire dut être exécuté seulement 13 fois ¹⁾. Quant aux peines appliquées par les juges de paix, elles sont très nombreuses, mais très petites: elles ne valent rien pour le travail obligatoire . . . et les petites amendes doivent être payées. L'organisation du travail obligatoire serait donc trop coûteuse. D'abord, parce que les frais de transport seraient beaucoup trop hauts — vu la courte durée des peines — si on voulait transporter tous ces condamnés dans une compagnie centrale de condamnés-ouvriers. Et leur nombre serait beaucoup trop petit pour organiser plusieurs compagnies locales. Le rapport du travail obligatoire serait probablement insignifiant. A la masse hétérogène des 950 condamnés par année, on ne pourra que procurer un travail de nature très simple, et encore la plupart des condamnés n'aura pas la routine nécessaire pour rendre ce travail simple profitable. D'ailleurs, le travail obligatoire est fait sans enthousiasme! Et si on voulait faire travailler les ouvriers-condamnés avec les ouvriers libres et non condamnés, le travail obligatoire aurait une influence défavorable sur le travail libre.

C. *Le travail obligatoire fait naître le danger d'infection morale, puisque les condamnés ne seront pas isolés les uns des autres pendant le travail.* Il ne sera pas possible d'examiner tous ces condamnés à courtes peines quant à leur caractère et à leur vie antérieure et de les trier suivant les résultats de l'examen. Donc, l'exécution de la peine mettra les bons et les mauvais ensemble, ce qui constituera un grand préjudice pour les premiers.

Nos trois objections générales contre le travail obligatoire sont toutes les trois valables pour nos quatre groupes de condamnés à courtes peines. Le danger d'infection morale est évident quand les bons éléments des groupes III et IV (ceux qui sont condamnés conditionnellement et ceux qui sont temporairement sans équilibre) seraient mis au travail ensemble avec les personnes peu recommandables du groupe II.

¹⁾ L'analyse de ces 13 fois démontre que plusieurs d'entre ces 13 cas d'emprisonnement subsidiaire étaient de nature tout à fait exceptionnelle, concernant, par exemple, des condamnés qui, par principe, ne voulaient pas payer l'amende (antimilitaristes).

Si donc le travail obligatoire ne vaut rien pour nos quatre groupes, de quelle autre manière les punir, sinon par la peine de courte durée? Ce n'est pas un seul problème que nous posons là, mais toute une série de problèmes, un problème pour chaque catégorie de délinquants. Il est évident que, pour les groupes III et IV, il est indispensable de les mettre en prison ou dans une institution pénitentiaire nommée autrement, si on veut. Pour ceux qui sont condamnés conditionnellement, la nouvelle peine sera exécutée avant ou aussitôt après la peine antérieure, et pour le groupe III c'est précisément une période de repos et de recueillement hors la société qu'on a voulu leur imposer en leur infligeant la peine. Ce serait une question — mais qui ne nous occupe pas ici — de savoir quelle devrait être la nature de l'emprisonnement pour les groupes III et IV. Il est évident, cependant, que ces deux principes seraient pour eux à la base d'un traitement efficace: éviter tout contact avec les condamnés de mauvais caractère, influencer les prisonniers pour préparer leur retour dans la société. Et quant aux groupes I et II, je dois avouer que je ne connais aucun moyen propre à remplacer la courte peine. Et c'est encore affaire de technique pénitentiaire de déterminer la nature et l'organisation de l'emprisonnement pour ces deux groupes. Ici le «mal sensible» devra bien être mis au premier plan, tandis que l'élément d'éducation ne pourra pas avoir beaucoup d'importance.

Pour nos 5 %, nous concluons donc à conserver la peine de courte durée, exécutée de manières différentes pour les différentes sortes de prisonniers.

Nous nous sommes, à dessein, écartés du terrain tentant des développements de la peine possibles dans un avenir plus éloigné. Et l'essentiel de notre rapport consiste bien en ceci, que nous soutenons que la peine de courte durée peut être abolie dès à présent, jusqu'à concurrence de 5 % de tous les condamnés des tribunaux. Ce pourcentage est petit. Pour les Pays-Bas, les peines d'emprisonnement de moins d'un mois (la statistique ne donne pas le chiffre des peines de deux mois et moins) font environ 10 % de toutes les condamnations prononcées par les tribunaux. Le pourcentage si bas du tribunal d'Alkmaar a été obtenu en appliquant la loi de sursis et l'amende et *c'est l'amende comme moyen de rem-*

placer la peine de courte durée que je veux une fois de plus signaler de façon toute spéciale.

L'amende remplit entièrement la condition fondamentale d'être un mal sensible. Elle ne comporte pas la honte et elle ne cause pas de préjudice à l'emploi, à l'avenir social du délinquant. Elle est une peine excellente pour tous les cas où ni l'éducation pénitentiaire ni l'élimination du délinquant hors la société ne sont nécessaires. Si l'amende veut conquérir la place importante qu'elle mérite d'occuper, elle devra se développer et elle devra être appliquée et perçue mieux qu'à présent :

1° L'amende ne doit pas être appliquée sans que le juge soit renseigné exactement sur la condition financière du délinquant. Aux Pays-Bas —, système qui n'est d'ailleurs pas encore en vogue dans tous les tribunaux — le juge peut se faire renseigner sur le délinquant et sur sa condition financière par des fonctionnaires nommés par les œuvres de patronage et par l'Etat.

2° L'amende doit être beaucoup plus variée qu'à présent. Quand le juge sera mieux renseigné sur le délinquant, il pourra élever l'amende pour celui qui est capable de la payer et l'abaisser avec discernement pour l'indigent. Les amendes du tribunal d'Alkmaar variaient en 1923 de fl. 1 jusqu'à fl. 200. La moyenne de l'amende était légèrement supérieure à fl. 20. La meilleure manière de faire payer l'amende est d'en fixer le montant de façon équitable.

3° Il importe encore plus que l'amende soit perçue d'une manière efficace, pour que l'emprisonnement subsidiaire soit évité. N'est-ce pas une absurdité pénitentiaire que le juge laisse au condamné le libre choix entre l'amende et l'emprisonnement subsidiaire? Il faut que le juge fasse son choix de la peine après un examen minutieux, et que cette peine soit exécutée par tous les moyens possibles ¹⁾.

4° La manière la plus efficace de percevoir les amendes qui ne sont pas payées volontairement nous semble être la perception

¹⁾ Schmolder, cité par Rosenfeld, Mitteilungen der I. K. V. III, 1891, fait mention qu'en 1887, de 110 personnes, condamnées par le juge de paix de Cologne à une amende de 1 Mark seulement, 33 subissaient l'emprisonnement subsidiaire; tandis que Wahlberg fixe le pourcentage des amendes non perçues à 80 %!

par des fonctionnaires spéciaux, aux Pays-Bas probablement les fonctionnaires des œuvres de patronage mentionnés déjà (probation officers). Il n'importe pas seulement que le condamné ait la faculté d'acquitter l'amende par paiements périodiques, mais que l'amende soit perçue d'après un système de perception périodique. Un service spécial de perception des amendes doit être organisé, dont les fonctionnaires iront chercher ou se feront apporter chaque semaine la petite partie du salaire hebdomadaire destinée à l'amende. Un service pareil fait des miracles, et c'est déjà une institution sociale acceptée et qui a beaucoup de succès: je pense à l'assurance populaire, aux caisses d'enterrement, à l'achat avec paiements par acomptes. Et dans le domaine du droit pénal aussi, cette institution a déjà et la vie et le succès, spécialement en Amérique. Voyez entre autres une publication de mars 1924: «Inquiry into the permanent results of probation. Report of the Commission on probation. Commonwealth of Massachusetts», en tant que ce rapport traite de l'amende jointe à une condamnation conditionnelle et de paiements périodiques, imposés par les tribunaux à des maris qui avaient manqué de pourvoir à l'entretien de leurs familles («non support»). Voici ce que cette publication américaine écrit: «Suspension of the sentence to pay a fine stands in place of commitment to jail for non payment, giving the offender an opportunity while on probation to earn the money to discharge the penalty thus imposed». Les amendes sont «collected by probation officers» et de 496 condamnés, seuls 26 ont dû subir l'emprisonnement subsidiaire. Le rapport conclut: «as a method of securing the payment of the fines the suspended-fine-plan is strikingly succesful». Et quant au «non support»: «The collections by probation officers under non support orders in the year . . . 1923 were 970,224 dollars» . . . Collection of money. This is in most cases accomplished by payment of a specified sum weekly to the probation officer . . .» Seulement 13 % des cas «the non support» restaient complètement sans succès.

Aux Pays-Bas aussi, il y a déjà des services de perception rudimentaires. Les sommes imposées comme indemnité pour le dommage causé par le délit, jointe à une condamnation conditionnelle, sont perçues, «collected», par les «probation officers» et avec un résultat encourageant. Et les «Voogdijraden» hollandais rassem-

blaient en 1922 plus de fl. 345,000 en paiements périodiques imposés par les tribunaux en faveur d'enfants naturels, d'enfants après déchéance du pouvoir paternel, ou en faveur de femmes après leur divorce. Je suis fortement convaincu que les services de perception d'amendes seront le point de départ d'un développement heureux de l'amende. La capacité de l'amende en est très rehaussée, de sorte que de plus fortes sommes peuvent être imposées: cela veut dire que l'amende peut être appliquée à des délits relativement importants. Et enfin: tandis que, jusqu'à présent, l'amende était perçue d'une manière purement machinale, l'organisation du service de perception créera l'occasion de faire entrer, dans la perception de l'amende aussi, l'élément personnel; sujet que nous ne pouvons pas traiter ici.

5^o Mais même quand le service de perception ne réussit pas à faire payer l'amende, ce n'est pas encore l'emprisonnement subsidiaire qui doit être appliqué, mais ce sont, si le condamné qui peut payer est visiblement de mauvaise volonté, d'autres méthodes coercitives qu'il faudra employer. La saisie d'une partie du salaire et des biens du condamné sera probablement la première mesure à considérer. Il faut que l'emprisonnement subsidiaire soit l'ultima ratio, l'exception et qu'il ne soit plus la règle.

C'est donc, à notre avis, l'amende, développée de la manière dont nous avons ci-dessus pu esquisser seulement quelques lignes, qui est, avec la condamnation conditionnelle, le moyen moderne de remplacer la peine de courte durée. Elle l'est plus que le travail obligatoire, qui l'a emporté dans la littérature pendant quelques dizaines d'années, mais qui nous semble démodé. Si on réussit à rabaisser la courte peine jusqu'à 5 % de toutes les condamnations, le problème des courtes peines nous apparaîtra désormais sous une lumière tout à fait nouvelle. La question ne sera plus de savoir comment remplacer les courtes peines? mais: comment exécuter les courtes peines? Le problème cessera d'être un problème de politique criminelle, c'en sera un de technique pénitentiaire.

PREMIÈRE SECTION

DEUXIÈME QUESTION

Quelles sont les mesures qui pourraient être substituées à l'emprisonnement à l'égard des délinquants ayant commis un fait peu grave ou ne constituant pas un danger pour la sécurité publique?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. HENRI ROLLET,

Juge au Tribunal pour enfants de la Seine, Paris.

Avant d'aborder le problème qui nous est soumis, nous avons deux observations à présenter:

1^o Nous n'examinerons la question posée qu'en ce qui concerne les adultes. En effet, à l'égard des enfants et des adolescents, depuis de longues années et en tous pays, le législateur a reconnu que les courtes peines d'emprisonnement étaient inefficaces, souvent même nuisibles. Il leur a substitué des mesures d'éducation destinées à assurer l'amendement moral des mineurs.

A l'heure actuelle, l'autorité judiciaire, avec le concours d'éducateurs, de médecins et de philanthropes, cherche à apporter des perfectionnements dans l'application des mesures recommandées

par le législateur. L'examen des méthodes adoptées est du ressort de la troisième section du congrès.

2° Le mot « délinquants » sera pris dans son acception la plus large. En France, nous faisons une distinction entre les délinquants et les contrevenants, selon que la peine encourue est supérieure ou inférieure à six jours d'emprisonnement. Il n'y a pas lieu ici de tenir compte de cette distinction. En effet, la question pourra s'appliquer aux contrevenants passibles d'une peine légère d'emprisonnement, aussi bien qu'aux délinquants ayant commis un fait de peu de gravité.

Nous allons donc examiner le problème suivant :

« Etant donné que la loi pénale punit actuellement d'une peine d'emprisonnement à court terme telle faute commise par un adulte, quelle mesure pourrait être substituée légalement à cette courte détention ? »

Inutile de rééditer ici les critiques formulées depuis longtemps contre les courtes peines d'emprisonnement.

Abordons immédiatement le problème posé en considérant :

- 1° la personne même du coupable ;
- 2° la nature du fait punissable.

1° Examen de la personne :

Avant de prononcer une condamnation — même pour un fait de peu de gravité — l'autorité judiciaire doit se préoccuper dans l'intérêt social, de l'effet que produira la peine sur l'individu qui en sera l'objet et des conséquences qu'elle pourrait entraîner.

a) Les effets des peines diffèrent avec la valeur morale intellectuelle, physiologique de ceux qui les encourent. Tel individu qui jusqu'au jour de sa comparution en justice aura éprouvé le sentiment de l'honneur, aura mené une vie correcte, laborieuse, utile à sa famille et à la collectivité, ressentira un effroi véritable devant la menace d'une condamnation à l'emprisonnement. Cette condamnation serait désastreuse pour lui et les siens. Le déshonneur l'affligera plus encore que la privation de liberté.

C'est en faveur de délinquants primaires appartenant à cette catégorie de personnes, que le législateur français, sous l'inspiration du sénateur Bérenger, permit aux tribunaux par la loi du 26 mars 1891, d'accorder le sursis à la peine prononcée.

« Si, pendant le délai de cinq ans à dater du jugement ou de l'arrêt, dit le législateur, le condamné n'a encouru aucune poursuite suivie de condamnation à l'emprisonnement ou à une peine plus grave pour crime ou délit de droit commun, la condamnation sera comme non avenue.

« Dans le cas contraire, la première peine sera d'abord exécutée sans qu'elle puisse se confondre avec la seconde. »

Voilà, certes, une mesure bienfaisante et efficace, bienfaisante, car elle dispense d'emprisonner un coupable qui jusque là avait toujours fait preuve de bonne conduite, tout en l'obligeant à se montrer reconnaissant à la société de cette mesure de clémence, efficace, car elle laisse pendant cinq ans suspendue sur la tête du coupable la menace d'un châtiment en cas de récidive et d'une aggravation de peine pour une nouvelle faute.

Il est une autre peine fréquemment substituée à un emprisonnement de court délai, c'est la peine d'amende qui, si elle n'est pas exécutée, peut entraîner la détention, lorsque l'autorité administrative chargée du recouvrement des amendes entend recourir à la contrainte par corps.

En France, nous souhaiterions voir améliorer le mode de perception des amendes, et qu'il soit permis aux condamnés, comme cela se produit fréquemment à l'étranger, d'effectuer immédiatement le paiement de l'amende sans attendre de multiples formalités et de longs délais inutiles et souvent nuisibles.

Certains législateurs étrangers admettent qu'une admonestation peut être prononcée par l'autorité judiciaire dans le cas où un fait délictueux de peu de gravité a été commis par une personne reconnue honorable jusque là.

En France, lorsque le tribunal est saisi d'une poursuite, il doit statuer, et dans le cas où la prévention est établie, il doit prononcer la peine édictée par la loi avec ou sans sursis, mais avant que l'affaire n'arrive devant le tribunal, il est loisible au juge d'instruction et au représentant du ministère public de ne pas saisir le tribunal et de classer l'affaire s'ils l'estiment insignifiante, ne méritant qu'une admonestation. L'avertissement précède l'ordonnance de non-lieu.

Nous ne croyons pas nécessaire d'introduire, en l'état actuel de la législation française, la peine de l'admonestation dans notre Code pénal.

b) Il est une autre catégorie de personnes vis-à-vis desquelles les condamnations avec ou sans sursis sont inefficaces, souvent même injustes.

Nous voulons parler de ces individus amenés fréquemment devant la justice, parce qu'ils ne jouissent pas de la plénitude de leurs facultés mentales, parce qu'ils n'ont pas reçu dans leur jeunesse une éducation convenable, parce qu'ils n'ont pas de caractère, parce qu'ils sont le reflet du milieu dans lequel ils vivent.

Que de fois l'autorité judiciaire se trouve embarrassée lorsqu'après avoir soumis le délinquant à un examen mental, elle apprend par le médecin expert que cette personne qui a, par exemple, commis un vol à l'étalage de peu d'importance, n'est pas une aliénée, mais subit aisément de fâcheuses impulsions. On ne peut pas l'absoudre, et pourtant sa responsabilité est limitée. Une condamnation avec sursis serait dangereuse, car se retrouvant dans une situation analogue, cette personne commettra à nouveau la même faute; or, une récidive, après une première condamnation avec sursis, entraîne une aggravation considérable du châtimeut.

Que devrait-on faire à l'égard de sujets de ce genre ?

Nous voudrions leur voir appliquer, en France, quel que soit leur âge, des mesures analogues à celles que l'on prend pour les mineurs. Il faudrait pouvoir les mettre à l'épreuve, les placer en liberté surveillée (probation system), non pas sous la surveillance de la police, car cela pourrait leur nuire pour obtenir un emploi rémunérateur, mais sous la surveillance de délégués soigneusement choisis par l'autorité judiciaire, susceptibles de les protéger, de les guider, de leur procurer du travail, tout en évitant qu'ils soient soumis à des tentations analogues à celles qui ont entraîné leur première chute.

En cas d'insuccès, l'autorité judiciaire devrait pouvoir ordonner l'internement de ces êtres faibles dans un établissement approprié et pendant un délai qui serait indéterminé, mais dont elle serait appelée chaque année à fixer le terme après enquête faite auprès du médecin et des personnes susceptibles de protéger le malade.

2^o Après avoir considéré la personne même du délinquant, il convient d'envisager la nature de certains faits de peu de gravité que les lois françaises punissent de peines légères d'emprisonnement.

Prenons, par exemple, le vagabondage, la mendicité, délits qui sont la conséquence de la misère ou de la paresse, ou encore le tapage nocturne, les outrages à agents avec rébellion, les coups qui sont souvent la conséquence de l'ivresse.

Il est bien certain que punir de tels délits d'une peine d'emprisonnement ne produit en général aucun effet; bien au contraire, les délinquants, par paresse, s'habituent à ce châtimeut à tel point qu'ils le recherchent, surtout en hiver, et qu'ils outragent les magistrats lorsque ceux-ci ne leur infligent pas une peine assez longue à leur gré, de manière à s'assurer sans effort le gîte et la nourriture.

Nous souhaitons voir introduire dans la législation française des dispositions analogues à celles que contient la loi belge à l'égard du vagabond.

Nous nous rappelons notre étonnement lorsque, il y a déjà plus de trente ans, l'excellent ministre de la justice de Belgique, Jules Le Jeune, nous exposait la réforme qu'il venait d'accomplir.

«Le vagabondage ne peut être considéré comme un délit, nous disait-il, il est une conséquence de la misère; nous l'avons assimilé à une contravention; nous avons ainsi donné compétence au juge de paix pour statuer. — Et que peut faire ce magistrat? — Il peut aider le malheureux à trouver un emploi ou le placer dans une école de bienfaisance, et, si le vagabond redevenu libre ne veut pas travailler, s'il recommence à vagabonder volontairement et par paresse, le magistrat peut l'envoyer à nouveau à l'école de bienfaisance et l'y maintenir pendant sept ans au maximum.»

Je ne pus alors dissimuler un sourire, car je compris immédiatement pourquoi les vagabonds français redoutaient tant de passer la frontière belge; le placement dans une école de bienfaisance leur semblait une détention et même une détention particulièrement redoutable, puisqu'elle pouvait être de très longue durée.

Et pourtant, il m'apparaît que Jules Le Jeune avait raison. Comment guérir un vagabond ou un mendiant, si on ne lui offre pas un emploi, si on ne lui fait pas faire l'apprentissage d'un métier lorsqu'il n'en connaît aucun et si on ne lui donne pas pendant des semaines et des mois des habitudes de travail et de bonne conduite ?

Il convient en somme d'appliquer aux vagabonds et aux mendiants le régime que nous préconisons il y a un instant à l'égard des anormaux.

Que dire maintenant des actes de violence ou autres menus délits commis par des ivrognes? Eux non plus ne sont pas responsables des actes commis en état d'ivresse, mais ils sont responsables de s'être enivrés, et cela seul justifie que des mesures spéciales soient prises à leur égard. Il convient de les empêcher de contracter des habitudes d'ivrognerie, et s'il est déjà trop tard, de s'efforcer de les guérir des habitudes déplorables auxquelles ils n'ont plus la force de se soustraire.

Quelles mesures de préservation peut-on employer? L'autorité judiciaire devrait pouvoir placer en liberté surveillée les personnes qui ont commis des délits sous l'influence de l'ivresse, et confier cette surveillance à des délégués choisis parmi les membres des sociétés de tempérance.

Quelle sera la sanction de cette mise à l'épreuve en cas d'insuccès? L'autorité judiciaire devrait avoir le droit d'ordonner leur internement dans un établissement destiné à la guérison des alcooliques. Il existe de ces sortes d'établissements en France même, mais les alcooliques peuvent en sortir, s'ils l'exigent, avant complète guérison. Il en existe d'autres à l'étranger, notamment en Suisse, dont il n'est possible de sortir que lorsque le malade est reconnu complètement guéri.

Il est à souhaiter que toutes les législations autorisent le placement des alcooliques dans des maisons de santé et que la sortie de ces délinquants ne soit pas laissée à la libre volonté des malades. Il y aurait lieu, toutefois, d'édicter une procédure permettant aux malades qui se croient guéris de solliciter leur retour à la vie libre, en établissant le bien-fondé de leur demande. Des garanties très sérieuses devront être accordées à la liberté individuelle.

Conclusions.

Nous proposons au congrès d'adopter les vœux suivants:

Le congrès:

Considérant que les peines d'emprisonnement à court terme à l'égard des adultes qui ont commis des actes de peu de gravité sont généralement inefficaces et parfois nuisibles,

Considérant qu'il convient de substituer à ces peines des mesures destinées à mettre obstacle, dans l'intérêt social, à ce que le délinquant retombe dans ses errements,

Emet le vœu:

1^o Qu'une condamnation à l'amende ou une condamnation avec sursis à la prison ou à l'amende puisse être judiciairement substituée à une condamnation à l'emprisonnement à court terme à l'égard de tout délinquant primaire reconnu jusque là comme parfaitement honorable, lorsque la faute commise est peu grave.

2^o Que des mesures de mise en liberté surveillée ou même de placement dans des établissements appropriés, soient substitués à des peines d'emprisonnement à l'égard: *a*) de délinquants que des médecins experts auraient déclaré responsables, mais ne jouissant pas de la plénitude de leurs facultés mentales; *b*) de délinquants ayant commis des actes qui décèlent — non la perversité — mais la faiblesse de caractère: tels que les délits de vagabondage, de mendicité, ou encore les délits commis sous l'empire de l'ivresse.

3^o Que la liberté individuelle des personnes anormales au point de vue mental ou faibles de caractère par suite d'un défaut d'éducation, soit garantie par une procédure qui permette à ces personnes de solliciter le retour à la vie libre dès que ce retour n'offre plus de danger pour elles-mêmes ni pour la société.

PREMIÈRE SECTION

DEUXIÈME QUESTION

Quelles sont les mesures qui pourraient être substituées à l'emprisonnement à l'égard des délinquants ayant commis un fait peu grave ou ne constituant pas un danger pour la sécurité publique?

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

M. R. DE RYCKERE,

Avocat général à la Cour d'appel de Gand, Membre
du Conseil supérieur des prisons, Membre du Conseil de direction
de la Société générale des prisons de France.

Le souci légitime d'une *bonne politique criminelle* a, depuis longtemps, amené la plupart des criminalistes modernes qui s'intéressent à la poénologie à considérer comme inutiles, nuisibles et dangereuses les peines d'emprisonnement principal et subsidiaire de courte durée.

Ces peines sont destinées à réprimer des faits d'une gravité intrinsèque peu considérable ou qui ne constituent pas un danger sérieux pour la sécurité publique.

Il s'agit ici, bien entendu, non point seulement de la peine examinée *in abstracto* par la loi pénale positive, mais aussi de celle infligée *in concreto* par la juridiction répressive.

Lorsque le juge est en situation de prononcer un emprisonnement de courte durée, soit principal, soit subsidiaire, c'est-à-dire destiné à assurer le paiement d'une amende, à raison d'un fait qui se trouve réprimé au moyen de cette pénalité ou bien à raison d'un fait plus grave, en théorie, mais qui, dans les circonstances spéciales du cas, ne mérite pas une peine plus sévère, il y a lieu d'examiner s'il ne conviendrait pas de lui permettre de substituer à cette pénalité une série d'équipollents dont les effets seraient autrement efficaces que ceux des courtes peines d'emprisonnement et qui ne présenteraient aucun de leurs inconvénients.

On ne saurait impunément faire fi de la répression des infractions considérées comme peu graves, car leur répétition anormale et leur multiplicité inaccoutumée peuvent être de nature à compromettre, à un certain moment, l'ordre public et la sécurité générale.

Il faut donc se préoccuper de la *témibilité* de ces petits délinquants, c'est-à-dire de leur pouvoir de nuire, de l'état de danger qu'ils présentent, aussi bien que de celle des grands criminels. C'est leur grand nombre qui constitue le danger des premiers; c'est la gravité des faits commis qui détermine la nocivité des seconds.

Empiriquement, nous considérons comme courte peine d'emprisonnement ne dépassant pas 29 ou 30 jours. Il nous paraît difficile d'aller plus loin dans cette voie, car il arrive fréquemment que les tribunaux appliquent des peines de 30 jours de prison ou légèrement supérieures à raison de faits qui présentent une gravité relative.

Nous n'ignorons pas qu'en France, on étend volontiers ce qualificatif à des peines allant jusqu'à deux et même six mois, mais cette limite nous paraît excessive.

Le premier substitut des courtes peines d'emprisonnement, le premier équipollent et peut-être le plus efficace, n'est autre que l'amende.

L'amende a été, pour ainsi dire aussi discutée comme peine, que l'emprisonnement. Cependant, il semble qu'elle ait, en général,

trouvé grâce aux yeux de la plupart des *poenologues* et des criminalistes, non point sous sa forme actuelle qui est celle de l'égalité absolue de tous les délinquants, mais moyennant certaines modifications apportées à son assiette et à son recouvrement.

«Le système le plus logique pour la taxation de l'amende, dit *Garraud*, consisterait à proportionner la peine au revenu du condamné¹⁾».

Proal estime également que l'amende doit être proportionnée à la fortune des délinquants. Ce principe était d'ailleurs admis par *Montesquieu*: «Les peines pécuniaires, dit-il, ne peuvent-elles pas se proportionner aux fortunes?»²⁾

Il arrive fréquemment que le délinquant se montre plus sensible à une perte d'argent, sous la forme d'une amende, qu'à une punition corporelle, sous la forme d'un emprisonnement.

«On a proposé, dit *Garraud*, et l'idée a fait son chemin, de rendre l'amende rachetable par une *corvée pénale*. Ce système a fait sa première apparition dans l'article 210 du code forestier français de 1827. Il est dit dans ce texte que «l'administration pourra admettre les délinquants insolubles à se libérer des amendes, réparations civiles et frais, au moyen de prestations en nature consistant en travaux d'entretien et d'amélioration dans les forêts ou sur les chemins vicinaux... Un règlement d'administration publique déterminera l'attribution aux ayants droit des prestations autorisées par le présent article...».

Le code pénal italien a fait une application de ce système. Il distingue, en effet, deux sortes d'amendes, la *multa* (art. 19), afférente aux délits, l'*ammenda* (art. 24), applicable aux contraventions. Il conserve la prison comme peine subsidiaire de l'amende, mais il permet au condamné de demander à remplacer les journées de détention par des journées de travail au profit de l'Etat, de la province ou de la commune.

Les codes de Fribourg, du Valais, de Vaud, de Neuchâtel appliquent le même principe³⁾.

¹⁾ *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, 2^e édit., t. II n^o 446, p. 244, 245.

²⁾ *L'esprit des lois*, t. I^{er}, liv. VI, chap. XVIII, p. 187.

³⁾ *Garraud*, ouv. cit., 2^e édit., t. II, n^o 448, p. 217, 218.

La question fut discutée, en 1893, à la *Société générale des prisons* de France, à la suite d'un rapport de M. *Boullaire*. Elle fit l'objet d'une proposition présentée au Sénat français, par M. *Michaux*, proposition prise en considération, le 12 décembre 1889, mais qui n'a pas abouti.

Comme le dit *Garraud*, le système de la corvée se heurte à certaines difficultés d'organisation. Il ne suffit pas, en effet, de déclarer l'amende convertible en travail, il faut encore avoir du travail à fournir aux condamnés et le leur faire ensuite exécuter. A ces deux points de vue, les objections que quelques-uns ont exagérées n'ont pas paru insurmontables.

Dans son *Rapport sur le livre I^{er} du projet préliminaire de code pénal italien*, le professeur *Enrico Ferri* dit: «L'amende est réglée par l'article 46 et sensiblement élevée, non seulement dans son minimum (cent francs au lieu des dix francs de l'article 19 du code pénal en vigueur), mais aussi et surtout dans son maximum porté à cent mille francs (au lieu de dix mille), non seulement en raison du changement des conditions économiques générales, mais surtout parce que l'amende doit être proportionnée aux conditions économiques du condamné et de sa famille, tout comme à la gravité du crime...»

«L'objection principale qui reproche aux peines pécuniaires de ne pas tenir compte de l'inégalité existant entre les condamnés riches et pauvres est presque entièrement éliminée par l'adoption de cette proportionnalité personnelle et familiale; et la sanction pécuniaire trouve à son tour son meilleur appui dans les raisons psychologiques et sociales qui, dans cette vie moderne troublée par la fièvre des bénéfices immédiats, rendent la mesure parfaitement appropriée à certaines catégories de criminels moins dangereux¹⁾.»

En résumé, de l'avis des criminalistes et des poenologues de toutes les écoles, l'amende constitue une peine bonne en soi, quoique défectueuse dans son application actuelle, une peine qui peut être améliorée et modifiée de manière à rendre des services importants dans la lutte contre la criminalité.

L'emprisonnement de courte durée, qui ne frappe que les formes inférieures de la criminalité: délits légers et contraventions,

¹⁾ Pages 277, 278.

c'est-à-dire cette «poussière d'infractions», sera avantageusement remplacée tout d'abord par une amende rationnelle.

Nous estimons qu'il y aurait lieu de remplacer les amendes actuelles, pour autant qu'elles soient égales pour tous, dans les limites du maximum et du minimum, par des amendes proportionnelles et même progressives, si la chose est possible.

L'amende serait proportionnelle à la gravité de l'infraction; elle suivrait, en outre, une progression déterminée d'après les ressources du délinquant.

Voici, pour expliquer notre pensée, un projet de barème des amendes en matière de délits légers et de contraventions:

Classes d'infractions	Catégories de délinquants				
	1 ^{re}	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
1 ^{re}	5000	2000	1000	300	100
2 ^e	3000	1500	800	200	50
3 ^e	2000	1000	500	100	30
4 ^e	1000	500	200	75	20
5 ^e	500	200	100	50	10

Il ne s'agit ici que d'un simple essai, sous la forme d'une table de Pythagore, et non d'un projet complètement mis au point. Rien ne serait plus aisé que d'augmenter, s'il y a lieu, les catégories de délinquants ou les classes d'infractions, ou de modifier les diverses proportions et progressions.

Certes, ce barème est de nature à avantager, au moins en apparence, les classes inférieures, bien qu'elles fournissent le plus grand nombre de délinquants. Mais il faut remarquer que, dans le système que nous préconisons, l'amende ne serait pas prononcée seule, mais accompagnée de l'une ou de l'autre des pénalités que nous indiquerons ci-dessous.

Les délinquants seront classés sur la base de leurs revenus, calculée d'après les indications fournies par l'impôt sur le revenu rationnellement établi.

Enfin, les parents devraient être rendus civilement responsables des amendes encourues par leurs enfants, même majeurs,

habitant avec eux. Le mari serait tenu de la même façon des amendes encourues par son épouse. Le même régime devrait être étendu aux frais de justice.

Si le délinquant est ou se rend insolvable et ne paie pas l'amende, il serait astreint, à titre subsidiaire, à des *prestations de travail*, sans emprisonnement. Le nombre des journées serait calculé d'après la gravité du fait, le taux de l'amende et la situation personnelle du délinquant.

La journée serait de huit heures. Aucun salaire ne serait naturellement accordé au condamné qui devrait se nourrir à ses frais.

Ces peines seraient subies, soit les dimanches et jours fériés, ou encore le samedi après-midi, là où existe le régime de la semaine anglaise.

Les condamnés seraient employés notamment à certains travaux d'utilité publique qui n'admettent aucune interruption, à certains services qui doivent être rigoureusement assurés chaque jour. Les fonctionnaires, préposés, agents et ouvriers chargés de ces travaux ou services pourraient ainsi jouir de congés correspondants avec traitement ou salaire.

Nous citerons comme exemples, les services de la voirie, de l'hygiène, des eaux, du gaz, de l'électricité, des hôpitaux, des divers ateliers et arsenaux de l'Etat, la plupart des services communaux.

Voici, par exemple, un ouvrier électricien condamné pour une contravention ou un délit peu grave; il serait frappé, outre l'amende, d'une ou de plusieurs journées de *prestation de travail* qu'il accomplirait dans une centrale électrique, un dimanche ou un jour de fête... Il y regarderait à deux fois avant de récidiver. Ce sera tout bénéfice pour la société. La leçon lui aura profité.

Un médecin, un pharmacien, condamnés à deux ou trois journées de *prestation de travail*, seraient astreints à un service de garde dans un hôpital.

Il ne saurait évidemment être question de charger les condamnés d'assurer *tout* le service, de manière à les rendre virtuellement maîtres de la place. Ils seraient toujours surveillés par des chefs et encadrés par des préposés ou ouvriers libres qui assureraient le service si les condamnés venaient à faire défaut, à refuser le travail ou à «saboter» celui-ci.

La *prestation de travail* ne serait pas seulement une *peine subsidiaire*, en cas de non-paiement de l'amende. Elle pourrait aussi être prononcée comme *peine principale*. Si le juge s'aperçoit que le délinquant, de condition modeste et de ressources réduites, a une femme et des enfants à nourrir, il évitera de le condamner à une amende qui risquerait, soit immédiatement, soit ultérieurement, de retomber sur des innocents: il le condamnera directement et uniquement à un certain nombre de journées de *prestation de travail*.

La peine sera ainsi beaucoup plus efficace que l'amende; elle sera, en outre, plus intelligente, plus juste et atteindra son but avec plus de certitude.

A l'expiration de ses journées de *prestation de travail*, le condamné devra, pour être libéré, produire le *satisfecit* de son chef de service. Il lui serait autrement trop facile de *saboter* ou de négliger son travail. S'il ne pouvait le produire, il devrait recommencer la *prestation de travail*.

Mais il faut prévoir le cas où le condamné éviterait de se rendre à l'appel et d'exécuter la *prestation de travail* à laquelle il aurait été condamné.

Il serait alors frappé d'une *mise en quarantaine* administrative, c'est-à-dire d'un véritable *boycottage* systématique de la part de l'administration, en général, qui ne tarderait pas de l'obliger à mettre volontairement les pouces et à s'exécuter, sans contrainte, sans capture, sans violence, c'est-à-dire sans frais pour l'autorité publique.

Désormais, et jusqu'à ce qu'il ait cédé, toutes les administrations de l'Etat, des provinces et des communes l'ignorerait de la façon la plus complète. Sans naturellement lui faire grâce d'aucune de ses obligations à leur égard, elles le priveraient de tous les services et de toutes les faveurs qu'un citoyen est en droit d'attendre d'elles. Plus de certificats de vie, de moralité, d'indigence, etc.; plus de permis de pêche, de conduire, de port d'armes; plus d'avancement ou d'augmentation de salaire; plus d'extraits d'actes de l'état civil, plus de publications de mariage, etc. Toute sa vie civile se trouverait paralysée du coup.

Pour l'administration, il serait *mort*. Au début, il prendrait peut-être la chose en souriant; toutefois au bout de peu de temps, il serait *mate* et s'exécuterait volontairement.

Mais, comme substituts aux courtes peines privatives de la liberté, il y a d'autres pénalités, à côté de l'amende et de la *prestation de travail*.

Au code pénal italien actuellement en vigueur, nous empruntons volontiers l'*admonition judiciaire*, avec ou sans caution (art. 26), la *caution* ou l'*acte de garantie* (art. 27), l'*interdiction des offices publics* (art. 20).

Au projet de nouveau code pénal italien, c'est-à-dire aux théories d'*Enrico Ferri*, qui en a été l'inspirateur, nous empruntons, le *travail forcé*, sans emprisonnement, mais organisé d'une façon tout à fait différente.

Nous y ajoutons la plupart des *peines restrictives* de l'article 31 du code pénal belge qui, d'*accessoires*, deviendraient ainsi *principales* et pourraient, par conséquent, être prononcées isolément, séparément.

C'est ainsi que, parmi les remplaçants de l'emprisonnement à court terme figureraient :

- 1^o l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics, ainsi que la suspension de ces fonctions pour les délinquants qui en sont revêtus;
- 2^o l'interdiction du droit d'acquérir ou de porter aucune décoration, aucun titre de noblesse;
- 3^o l'interdiction du droit de port d'armes ainsi que le refus de permis de pêche ou de conduire, dans les cas où un règlement établit ce dernier permis, et, d'une manière générale, le refus de toute licence ou autorisation délivrée par l'administration, etc.

Cette énumération est purement énonciative ou exemplative, et non restrictive ou limitative.

L'interdiction ou la suspension seraient prononcées pour un terme relativement court: trois jours à trois mois.

Ainsi, un fonctionnaire ou agent de l'autorité, coupable de diffamation ou de coups volontaires, serait condamné à une forte amende et à huit ou quinze jours de suspension de ses fonctions avec privation de traitement.

Un riche propriétaire, coupable d'outrages ou de rébellion à la police, serait condamné à une amende élevée et à l'interdiction du droit de port d'armes pendant une année.

Un délinquant, qui se livre habituellement à la pêche, serait condamné, outre l'amende, au refus ou à la suspension du permis spécial délivré par l'administration.

Un conducteur d'automobile, ayant contrevenu aux règlements en vigueur, serait frappé d'une amende et du retrait ou de la suspension du permis de conduire.

Les peines présenteraient ainsi toujours une certaine analogie, soit avec l'infraction elle-même, soit avec les goûts ou avec les occupations du condamné.

Le délinquant pourrait être condamné tout d'abord à une amende et ensuite à l'une ou l'autre des interdictions ou suspensions relevées ci-dessus, soit cumulativement, soit séparément.

Bref, pour remplacer les peines d'emprisonnement à court terme, le juge disposerait de l'amende, de la prestation de travail et de toute une gamme de peines restrictives qu'il appliquerait judicieusement, en tenant compte de l'âge, des ressources, de la profession, des goûts, de la situation de famille du délinquant.

Ce serait là réaliser, dans toute la force du terme, le principe de l'individualisation de la peine ¹⁾.

¹⁾ De la suppression des peines d'emprisonnement principal et subsidiaire de courte durée, par R. de Ryckere, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1922, n^o 11, p. 829 à 893; n^o 12, p. 937 à 985. — Voy. *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 1922, n^{os} 10 à 12, p. 929 à 927.