

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 26 FÉVRIER 1874.

EXTRADITIONS ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE ⁽²⁾, PAR M. WOUTERS.

MESSIEURS,

La législation sur les extraditions, après avoir constitué longtemps un régime exceptionnel, est entrée depuis quelques années dans les voies de droit commun.

La marche progressive de la civilisation, les merveilleuses inventions des temps modernes, les adoucissements apportés presque partout à la procédure pénale, sont les principales causes qui ont amené cette situation.

A mesure que les pays ont étendu et multiplié leurs relations, ils ont compris la nécessité de se prêter un mutuel appui, pour réprimer les atteintes portées aux lois de la morale et de la justice universelles.

La Belgique n'est pas demeurée en arrière de ce mouvement.

La loi de 1833 n'avait qu'un caractère provisoire ; il devait y être apporté de nombreuses améliorations.

Elles furent accomplies en 1868.

Indiquons-les brièvement :

Le nombre des faits donnant lieu à extradition, et qui ne comportait que quelques infractions d'une gravité exceptionnelle, a été étendu à tous les délits de droit commun prévus et punis par la législation pénale des peuples civilisés.

Au jugement de condamnation et à l'arrêt de la chambre des mises en accusation, la législation de 1868 a assimilé l'ordonnance de renvoi de la chambre du

(1) Projet de loi, n° 33.

(2) La section centrale, présidée par M. SCHOLLAERT, était composée de MM. SANTRIN, LEFEBVRE, VAN ISEGHEM, PETY DE THOZÉE, WOUTERS et BIEBUYCK.

conseil, et l'acte de procédure criminelle, émané du juge compétent décrétant formellement ou opérant de plein droit le renvoi du prévenu ou de l'accusé devant la juridiction répressive.

Là ne se sont pas bornées les modifications apportées à la loi.

Sous l'empire de la législation de 1833, lorsque le transit d'un criminel était demandé à la Belgique, par des gouvernements liés avec notre pays par des conventions d'extradition, ce passage ne pouvait être accordé, que moyennant l'observation de toutes les formalités exigées pour l'extradition même. Le projet voté par les chambres en 1868 s'est contenté de la production du document servant de base à l'extradition, sans réclamer en plus l'avis de la chambre des mises en accusation.

Une disposition non moins importante a été introduite par l'art. 4, qui, pour assurer la répression prompte et efficace des crimes et des délits, permet l'arrestation provisoire de l'étranger, en cas d'urgence sur l'exhibition d'un mandat d'arrêt, décerné par le juge d'instruction du lieu de sa résidence, ou du lieu où il pourra être trouvé, et motivé sur un avis officiel donné aux autorités belges, par les autorités du territoire, où le crime ou le délit aura été commis.

La loi de 1868 rendit de plus applicables aux infractions prévues à l'art. 1^{er}, les art. 2 et 3 de la loi du 30 décembre 1836 sur la répression des crimes et des délits commis par des Belges à l'étranger, et la loi du 7 juillet 1863 relative aux étrangers.

Enfin elle proclama le principe de la publicité des audiences de la chambre des mises en accusation et accorda à l'étranger la faculté de se faire assister d'un conseil.

Cette réforme, que nous avons cru devoir indiquer ici pour mieux fixer le sens des dispositions nouvelles, a été sanctionnée par le vote presque unanime de la Chambre et du Sénat et ratifiée par le sentiment général du pays.

Quelques progrès nouveaux restent à réaliser dans cette voie ; c'est le but du projet soumis à vos délibérations.

Il est à remarquer qu'il laisse l'œuvre du législateur précédent debout, dans toutes ses parties essentielles ; il se borne à y introduire quelques perfectionnements, dont l'expérience a démontré la convenance et l'utilité.

EXAMEN DES SECTIONS.

Les 1^{re}, 2^e, 3^e, 4^e et 5^e sections adoptent le projet à l'unanimité ; la 6^e section l'adopte par trois voix et deux abstentions.

Dans la 3^e section, un membre demande, si le n° 3 de l'art. 1^{er} du projet comprend les *lettres de crédit* et les *timbres-poste*.

Le même membre désire que le Gouvernement veuille s'expliquer sur le mot générique de *tromperie*, inséré au n° 20 de l'art. 1^{er}.

Dans la 6^e section, à propos de l'art. 3 du projet, un membre signale les inconvénients qu'il pourrait y avoir à accorder l'extradition sur la production du mandat d'arrêt.

Il lui paraît préférable de maintenir sur ce point la législation actuelle.

EXAMEN EN SECTION CENTRALE.

La discussion générale est ouverte et close sans observation.

A l'art 1^{er}, la section charge son rapporteur de demander à M. le Ministre de la Justice, les éclaircissements réclamés par la 3^e section.

Un membre désirant savoir pourquoi le n° 12 de l'art. 1^{er} n'est applicable qu'aux attentats à la liberté individuelle, commis par des particuliers, et ne s'appliquerait pas aux mêmes faits, commis par des agents de l'autorité publique, la section décide qu'une question dans ce sens sera adressée au Gouvernement.

En lui transmettant les réponses à ces diverses questions (voir aux annexes), M. le Ministre de la Justice, prie M. le rapporteur « de faire remarquer à la » section centrale qu'elles ne se rapportent point aux modifications que le projet » a pour but d'introduire dans la loi actuelle.

» La Chambre jugera sans doute, comme le Gouvernement, qu'il importe » d'altérer le moins possible le texte de la loi actuelle, afin d'éviter une fâcheuse » perturbation dans la jurisprudence et dans l'interprétation des conventions » internationales.

» C'est dans ce but, ajoute M. le Ministre, que j'ai fait imprimer en lettres » italiques, dans le projet, les changements que semble comporter la loi votée, » il y a six ans sur la matière qui nous occupe. »

La section centrale s'est ralliée à cette manière de voir.

Il importe d'observer, à ce sujet, que la nomenclature des infractions prévues à l'art. 1^{er} de la loi de 1868 ne reçoit aucune addition nouvelle par la loi en discussion. En y comprenant le recèlement et les coups et blessures ayant causé une mutilation grave, le projet se borne à réparer une omission, dont l'exposé des motifs indique la cause.

Il a paru utile de mentionner expressément la complicité et la tentative, qui, dans la pratique et de l'avis conforme des cours d'appel, ont toujours été considérées comme étant implicitement comprises dans les termes de la loi de 1833 et de celle de 1868, et figurent, depuis cette dernière époque, dans tous les traités faits en exécution de cette loi.

L'art. 2 nouveau, qui déclare que, lorsque le crime ou le délit donnant lieu à la demande d'extradition aura été commis hors du territoire de la partie requérante, le Gouvernement pourra livrer à charge de réciprocité, l'étranger poursuivi ou condamné, dans les cas où la loi belge autorise la poursuite des mêmes infractions commises hors du royaume, n'a soulevé aucune objection, au sein de la section centrale. Il lui a paru que cette disposition comblait une lacune importante de la loi, et trouvait sa raison d'être dans les considérations développées dans l'exposé des motifs.

Il pourrait arriver, en effet, qu'un Belge fût condamné par coutumace en Belgique, pour un crime tombant sous l'application de l'art. 5 du Code d'instruction criminelle, et vint étaler le scandale de son impunité à nos frontières, sans craindre d'être inquiété ou d'être extradé à raison d'un fait commis hors de notre territoire.

Tout le monde est d'accord que la loi ne peut tolérer un pareil résultat.

Pour éviter cependant que certains pays n'étendent outre mesure leur juridiction à l'étranger, et ne parviennent ainsi à soustraire les individus réclamés à leurs juges naturels, le projet dispose sagement que le Gouvernement ne pourra livrer à charge de réciprocité l'étranger poursuivi ou condamné, que dans les cas où la loi belge autorise la poursuite des mêmes infractions commises hors du royaume. Moyennant cette restriction formellement énoncée dans la loi, la mesure introduite ne peut présenter aucun inconvénient.

A l'art. 3, un membre reproduit les observations qui ont été émises au sein de la 6^e section.

Le mandat d'arrêt lui paraît être un document trop sommaire pour autoriser l'extradition. Il craint que ce mode de procéder, n'entraîne des abus. Mieux vaut, d'après lui, continuer à exiger l'instruction préalable à l'étranger.

Cette opinion n'est pas partagée par la section.

La mesure, dont le projet propose l'adoption, lui paraît s'appuyer sur les raisons les plus sérieuses.

Observons d'abord qu'elle a été admise successivement dans les traités de tous les pays, sauf ceux qui ont été conclus par la Belgique et le grand-duché de Luxembourg, et cette pratique constante et presque universelle n'a donné lieu à aucun inconvénient. On conçoit que l'état d'exception, dans lequel nous sommes placés à cet égard, nuise à nos rapports avec les chancelleries étrangères, en ce qu'il ne nous permet pas d'offrir une réciprocité, qui repose sur des bases plus larges, et qui est généralement admise pour la conclusion des arrangements internationaux en matière d'extradition.

Considérée en elle-même, la mesure proposée présente de précieux avantages que nous allons succinctement examiner.

Son premier effet sera d'exercer une influence décisive sur la marche de la procédure.

Il faut reconnaître que l'instruction préparatoire, en l'absence de l'inculpé et sans qu'il puisse être confronté avec ses complices ou avec les témoins, est nécessairement incomplète et défectueuse.

De plus, en cas d'arrestation provisoire à l'étranger, la décision de renvoi au juge compétent devant nécessairement être produite dans le délai de deux mois, le juge d'instruction doit se borner à une information trop souvent sommaire et peu concluante des faits de la cause.

L'affaire risque donc d'être livrée aux hasards de l'audience, sans avoir été ni mûrie ni élucidée.

L'inconvénient est surtout sensible en matière criminelle, où il ne suffit pas de l'intervention de la chambre du conseil, et où la Cour doit, à son tour, se prononcer dans le délai fatal.

L'intérêt de l'accusé concorde ici avec celui de l'accusation.

N'est-il pas évident que l'instruction faite hors de sa présence, et sans qu'il puisse produire ses moyens de justification, doit infailliblement aboutir à une décision de renvoi de l'inculpé devant le juge compétent et n'a d'autre effet que de prolonger sa détention préventive sans utilité pour lui ?

Aussi arrive-t-il fréquemment que l'inculpé demande à être livré sans retard à la justice de son pays, sans attendre l'accomplissement des formalités de l'extra-

dition, bien qu'il lui faille renoncer, dans ce but, aux immunités qui lui sont assurées par la loi et les traités.

Dorénavant, il n'en sera plus ainsi ; il assistera lui-même à tous les actes de l'instruction, fera choix d'un défenseur pour l'aider à combattre les charges de la prévention, et cela, sans être privé d'aucune des garanties établies par l'art. 6 de la loi du 1^{er} octobre 1833, maintenu en vigueur par la loi de 1868.

Ne perdons pas de vue que notre loi organique sur l'extradition est établie dans le but de conclure des traités avec tous les peuples civilisés, et non pas seulement avec les Etats où les formes de procédure sont les mêmes que chez nous.

Pour obvier aux difficultés que pouvait présenter la différence du mode d'organisation des tribunaux répressifs de l'étranger et de ceux de la Belgique, la loi de 1868 a assimilé à l'ordonnance de renvoi de la chambre du conseil et à l'arrêt de la chambre des mises en accusation, l'acte analogue d'une juridiction criminelle étrangère.

On conçoit qu'il était impossible de préciser ces documents ; une règle dont il ne fallait pas s'écarter dans l'application, c'est qu'ils devaient être le dernier acte de procédure préparatoire, renvoyant le prévenu devant ses juges définitifs.

Mais comment déterminer, si le document étranger a bien ce caractère, et si aucun acte intermédiaire ne doit plus venir s'interposer entre le mandat d'arrêt et la comparution de l'accusé devant le juge appelé à le punir ou à l'acquitter ?

Que dire notamment des warrants anglais et américains ? Est-il permis de leur reconnaître ce caractère strictement dévolutif exigé par la loi ? Que décider de l'ordonnance d'*eröffnung der untersuchung* qui figure dans la procédure allemande, de l'*auto de prison* des lois espagnoles, etc ? Ces documents soulèvent chaque jour des difficultés auxquelles la mesure proposée par le projet de loi viendrait mettre un terme et qui sont aujourd'hui le seul obstacle à la conclusion d'un traité d'extradition avec les États-Unis devenus le refuge de la plupart des grands criminels, qui se sont soustraits depuis quelques années à la justice belge. Les États-Unis, en effet, ont inscrit dans leurs lois le principe de la présence de l'accusé à tous les actes de l'instruction ; ils exigent même que chacun de ces actes fasse l'objet d'un débat contradictoire.

L'extradition sur mandat d'arrêt se concilie d'ailleurs parfaitement avec les nouvelles dispositions du projet de loi sur la détention préventive, dont le dépôt a été accueilli avec une faveur si marquée par l'opinion publique.

On peut même dire qu'elle est le corollaire et la condition nécessaire de l'adoption de ce projet.

Car si le législateur se départit en cette matière de la rigueur de notre procédure pénale, s'il laisse provisoirement en liberté l'inculpé sur lequel pèsent des présomptions de culpabilité, c'est avec la certitude morale qu'il se présentera devant la justice pour répondre du fait qui lui est imputé. S'il trompe la bonne foi du magistrat instructeur, en passant la frontière, il faut qu'il puisse être restitué, le plus promptement possible, à ses juges naturels, sans que l'on doive recourir à toutes les formalités d'une instruction préparatoire, dont le moindre inconvénient est d'entraîner des lenteurs incompatibles avec une bonne administration de la justice.

Il est de plus à remarquer que les garanties nouvelles, introduites par le projet déposé le 20 janvier dernier, seront applicables au Belge ramené par l'extradition devant les tribunaux de son pays.

Ainsi, immédiatement après son interrogatoire, il pourra communiquer avec son conseil (art. 3). Ainsi encore dans les cinq jours de l'interrogatoire, le maintien du mandat d'arrêt sera subordonné à la confirmation par la chambre du conseil (art. 4).

Il en est de même des formes garantissantes établies par les articles suivants, dont le bénéfice ne pourra lui être contesté.

Et que l'on ne dise pas que le mandat d'arrêt est un document trop sommaire qui ne permet pas à la chambre des mises en accusation, de baser son appréciation sur des données suffisantes. On concevrait l'objection si les juges belges avaient à se prononcer sur la culpabilité du prévenu réclamé par le gouvernement étranger. Ce rôle ne leur incombe pas; ils se bornent, le cas échéant, à vérifier si le fait imputé à l'inculpé dans le titre produit, mandat d'arrêt, ordonnance de renvoi, arrêt de mise en accusation, jugement de condamnation, est prévu et puni par nos lois, et rentre dans la catégorie de ceux qu'énumère le traité d'extradition.

Le mandat d'arrêt qui ne renfermerait pas ces indications serait irrégulier, et ne pourrait être admis.

Faisons observer, enfin, que l'introduction de cette mesure n'infirme en rien les garanties consacrées par les lois de 1833 et de 1868.

Ainsi le mandat d'arrêt sera préalablement rendu exécutoire par la chambre du conseil; l'audience de la chambre des mises en accusation, appelée à donner son avis, sera publique, et l'étranger pourra se faire assister d'un conseil.

On conçoit que la réunion de toutes ces garanties doive faire disparaître toute crainte sur l'application arbitraire ou exagérée de la loi.

La disposition de l'art. 4 du projet a été admise sans contestation, par la section.

Le législateur de 1833 s'était peu préoccupé de la question du transit; cela se conçoit; l'extradition était considérée comme une mesure d'une gravité exceptionnelle, limitée principalement aux pays limitrophes. Depuis lors le principe s'est généralisé à mesure que les rapports des peuples se sont développés, et le nombre des traités a augmenté dans de grandes proportions.

Des dix-neuf conventions qui lient la Belgique avec les autres États, quatre seulement concernent les pays limitrophes; pour la plupart des autres, le transit est devenu une nécessité.

Il était donc indispensable que les formalités prescrites par notre législation, dans cette circonstance, fussent simplifiées à certains égards.

Au reste, on ne peut envisager le transit comme une véritable extradition, ni assimiler l'étranger, qui traverse ainsi forcément notre pays, à celui qui vient volontairement y chercher un abri sous l'égide de ses lois.

Empêcher qu'il ne passe sur notre territoire, c'est nous opposer à une simple mesure d'exécution, sans profit pour l'étranger; c'est entraîner des retards longs et coûteux, et exposer notre pays à d'inévitables représailles.

La Belgique avait donc tout intérêt à adopter un mode de procéder exempt de ces difficultés et de ces lenteurs. La loi de 1868 le consacrait dans son art. 3 et le projet nouveau ne fait que compléter le sens de cette disposition.

La proposition de porter de dix à quinze jours la durée de l'arrestation provisoire, quand il s'agit de pays limitrophes, et la faculté d'étendre ce délai jusqu'à trois mois, quand il s'agit de pays hors d'Europe, n'a été l'objet d'aucune discussion dans la section ; les raisons de ce changement sont indiquées dans l'exposé des motifs, et le justifient en tous points.

Une dernière amélioration est introduite par l'art. 12 (nouveau) du projet. Il autorise l'exécution des commissions rogatoires émanées de l'autorité compétente étrangère, et tendantes à faire opérer soit une visite domiciliaire, soit la saisie du corps du délit ou de pièces à conviction, en tant qu'il s'agisse d'un des faits énumérés à l'art. 1^{er} de la présente loi.

Le besoin de cette amélioration se faisait depuis longtemps sentir ; des plaintes légitimes provoquées par les intérêts lésés du commerce et de l'industrie la réclamaient instamment.

Diverses demandes émanées des autorités judiciaires aux fins de provoquer des visites domiciliaires et des saisies à l'étranger ont dû rester sans suite, à cause de l'impossibilité où se trouvait le Gouvernement d'accorder la réciprocité, dans le cas où de pareilles délégations lui étaient transmises de l'étranger.

En effet, la Constitution proclame l'inviolabilité du domicile, et ne permet de déroger au principe, que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle établit.

Le n° 4 de l'art. 3 de la loi de 1868 autorise, il est vrai, le juge d'instruction, à procéder suivant les règles prescrites par les art. 87 à 90 du code d'instruction criminelle, mais cet article n'est pas applicable dans l'espèce où il s'agit de procéder à la visite et à la saisie, en dehors de toute demande d'extradition.

Il convenait donc d'étendre quelque peu l'exception.

La Belgique y est intéressée au même titre que les puissances étrangères. Car il arrive fréquemment qu'un inculpé profite du temps qui précède son arrestation, pour faire passer au delà de la frontière ses titres, ses papiers, sa correspondance, qui seuls peuvent établir les éléments de sa culpabilité, et rendre complète l'instruction dirigée contre lui.

Au fond, la saisie d'objets détonnés ou de pièces à conviction, opérée en pays étranger, n'est, comme le fait observer l'exposé des motifs, qu'une espèce d'extradition matérielle, qui puise sa raison d'être dans les mêmes principes que la remise de l'inculpé.

Mais de même que l'extradition, l'exécution des commissions rogatoires, prescrivant des visites domiciliaires et des saisies, doit être entourée de garanties sérieuses, destinées à protéger le domicile des citoyens belges contre des perquisitions indiscretes et non justifiées.

La première de ces garanties doit être de restreindre l'exécution des commissions rogatoires de l'espèce aux cas dans lesquels la loi permet d'accorder l'extradition.

Ainsi se trouve écarté le danger de perquisitions en matière politique ou de presse, en matière fiscale et autres non spécialement prévues.

Une seconde garantie insérée dans le projet de loi consiste en ce que la commission rogatoire étrangère doit être rendue exécutoire par la chambre du conseil du tribunal de première instance du lieu où les perquisitions et les saisies doivent être opérées.

Un doute avait surgi au sein de la section centrale sur le sens à attribuer au n° 3 de l'art. 12.

Voici la réponse de M. le Ministre de la Justice à la question qui lui a été adressée à ce sujet :

« La disposition de la partie finale de l'art. 12 (projet) n'a aucunement pour » effet d'investir la chambre du conseil du droit de trancher les contestations » civiles, auxquelles peut donner lieu la propriété des objets réclamés par les » tiers. Le rôle de la chambre du conseil est ici purement conservatoire. » Appelée seulement à ordonner la remise des objets saisis au gouvernement » étranger, elle n'a d'autre droit que de refuser cette remise lorsque des tiers » détenteurs ou autres ayants droit, par exemple, des hôteliers ou des fournis- » seurs non payés, sont intéressés à ce que les objets saisis ne passent point la » frontière.

» L'action de la justice civile reste naturellement réservée dans ce cas, » comme dans celui que prévoit le 6^e alinéa de l'art. 3 de la loi de 1868. La » mention des tiers détenteurs n'a été introduite dans le projet que pour » réserver à ceux-ci, d'une manière formelle, la faculté qui leur appartient de » s'opposer, devant la chambre du conseil, à l'envoi des objets à l'étranger. »

Lecture de cette lettre ayant été donnée à la section, un membre propose d'étendre au 6^e alinéa de l'art. 3 du projet la disposition de la partie finale de l'art. 12. Cette addition au texte de l'art. 3, se justifiant par les mêmes considérations que celles qui viennent d'être énoncées, est approuvée.

La section centrale adopte le projet, à l'unanimité des membres présents.

Le Rapporteur,
Ed. WOUTERS.

Le Président,
SCHOLLAERT.

ANNEXE.

Questions posées par la section centrale.

1° Le n° 3 de l'art. 1^{er} du projet comprend-il les lettres de crédit et les timbres-poste?

2° Pourquoi le n° 12 de l'art. 1^{er} ne s'applique-t-il qu'aux attentats à la liberté individuelle commis par des particuliers, et ne concerne-t-il pas les mêmes faits commis par les agents de l'autorité publique?

Réponse de M. le Ministre de la Justice.

1° L'art. 1^{er} n° 3 du projet, reproduisant textuellement la disposition correspondante de la loi du 3 avril 1868, s'applique comme celle-ci, aux faux commis dans les *lettres du crédit*, lequel est évidemment compris dans les termes des art. 196 et 197 du Code pénal auxquels renvoie le n° 3 et qui punissent le faux et l'usage de faux commis *en écritures de commerce, de banque ou en écritures privées*.

(Voir Documents parlementaires, 1867-1868, annexe au n° 76).

Quant à la falsification des *timbres-poste*, elle est comprise non dans le n° 3, mais dans le n° 23 de l'art. 1^{er}. Le texte en est identique à celui de la loi du 3 avril 1868, qui renvoie aux art. 188 et 189 du Code pénal, punissant la contrefaçon des timbres-poste et autres timbres adhésifs et l'usage de ces timbres contrefaits.

2° Le n° 12 de l'art. 1^{er} se borne dans la loi nouvelle, comme dans la loi de 1868, aux attentats à la liberté individuelle commis par des particuliers, et prévus par les art. 434-442 du Code pénal, parce que les mêmes faits commis par des agents de l'autorité publique, rentrent dans la classe des crimes et délits portant atteinte aux droits garantis par la Constitution (titre II, art. 147 et 148 du Code pénal), et que ce genre de délits pourrait, dans certaines circonstances, revêtir un caractère politique.

Questions posées par la section centrale.

Réponse de M. le Ministre de la Justice.

3° Quelle est la signification précise du mot *tromperie*, dans le n° 20 du projet.

3° La signification précise du mot *tromperie*, dans le n° 20 du projet, est déterminée par le renvoi que fait la loi de 1868, même numéro, aux art. 498-501 du Code pénal. Ce mot comprend donc les tromperies sur l'identité, la nature, l'origine et la quantité des choses vendues, de même que la falsification des denrées alimentaires.

Amendements de la section centrale.

Art. 5, *in fine* : et statuera, le cas échéant, sur la réclamation des tiers détenteurs ou autres ayants droit.