

SÉNAT DE BELGIQUE.

*Rapport fait par M. DE HAUSSY, le 27
septembre 1833, sur le Projet de Loi relatif
aux extraditions.*

La Commission à laquelle vous avez soumis le projet de loi sur les extraditions, m'a chargé, Messieurs, de vous présenter le résultat de son examen et de son travail.

L'article 128 de notre Constitution, en statuant que tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, a consacré le principe de l'antique hospitalité Belge, qui a toujours fait de notre pays une terre d'asile et de refuge pour les malheureux et les proscrits de tous les pays, et qui est l'un des titres les plus honorables de notre caractère national.

Toutefois ce principe ne peut être absolu, il compose nécessairement des exceptions fondées sur la sûreté intérieure du pays, sur l'ordre et la morale publique.

(1) La Commission est composée de MM. De Haussy, Président-Rapporteur, Baron De Sécus, Baron Snoy, De Rouillé, Baron De Baré de Comogne.

Le pouvoir constituant a admis ces exceptions, en laissant à la législation le soin de les établir et de les déterminer ; la loi qui vous est soumise a pour objet de régler l'une de ces exceptions , celle relative aux extraditions ; il eût été à désirer que le Gouvernement eût présenté simultanément un projet de loi pour fixer les règles du droit d'expulsion , nous aurions eu ainsi un Code complet sur cette importante matière , et l'article 128 de la Constitution aurait reçu tous les développemens qu'il doit attendre de la législation.

Votre Commission a dû examiner d'abord le principe de la loi projetée et elle a été unanime pour son adoption.

Cette loi a deux buts principaux dont l'utilité et la moralité ne sauraient être sérieusement contestées.

La première et la plus importante peut-être , c'est d'empêcher que les Belges qui ont violé la loi de leur pays en se rendant coupables de quelque grand crime ne puissent se soustraire à la vindicte publique , par la fuite en pays étranger ; le second, c'est d'éloigner de notre pays les criminels étrangers qui viendraient s'y réfugier , afin de s'assurer une impunité scandaleuse sous la protection de nos lois.

En vain objecterait-on que ces hommes ne peuvent être réputés coupables à nos yeux , puisqu'ils n'ont pas violé nos lois et que celles de leur propre pays ne peuvent les atteindre chez nous où elle sont sans empire.

Non sans doute , ils n'ont pas commis d'infraction à nos lois positives , mais ils ont violé les règles de la loi naturelle, de la morale publique , de la justice universelle, qui forment la base de toutes les législations existantes chez les nations civilisées.

En effet, les faits pour lesquels la loi projetée autorise l'extradition sont attentatoires à l'existence de tout ordre social. L'assassinat, l'empoisonnement, le meurtre, l'incendie, le faux, le vol, l'escroquerie et autres faits énumérés dans l'article 1^{er}, ont toujours et chez tous les peuples été mis au rang des crimes ou des délits, dont l'intérêt réciproque des nations réclame la répression.

Aussi la matière de l'extradition est-elle généralement envisagée dans les pays étrangers, comme appartenant au droit des gens et comme devant être réglée par des traités de nation à nation; chez nous elle doit être considérée comme mixte puisqu'elle tient à la fois au droit civil et au droit des gens, en ce sens que si l'extradition ne peut avoir lieu qu'en vertu de traités de réciprocité conclus avec les nations étrangères, c'est à la loi civile qu'il appartient de déterminer les règles qui devront être suivies pour la confection de ces traités.

Mais si personne ne conteste aux gouvernemens le droit de se livrer réciproquement ceux de leurs sujets qui ont commis l'un ou l'autre de ces crimes qui blessent la loi de toutes les nations, tout le monde est d'accord aussi qu'il doit être fait une exception à ce principe pour les crimes et les délits politiques.

Nous vivons, Messieurs, dans un siècle d'effervescence et d'agitation politique; nous avons vu tous les partis alternativement vainqueurs ou vaincus, se combattre et se proscrire; qu'arriverait-il si les victimes de la tyrannie des gouvernemens, des guerres civiles ou des commotions populaires, ne pouvaient, obligées de s'expatrier, trouver à l'étranger protection et asile, et pourquoi d'ailleurs refuserions-nous de les accueillir, puisqu'en admettant même qu'elles aient violé le droit public ou criminel de leur pays, elles n'ont commis aucun de ces crimes ou délits contre les personnes et les propriétés, qui portent atteinte à la morale universelle et aux principes conservateurs de toutes les sociétés.

Votre Commission , Messieurs , a donc recherché avec soin si la loi proposée présente toutes les garanties nécessaires pour qu'il ne puisse dans aucun cas être fait d'extradition politique , et ces garanties lui ont paru suffisantes.

D'un côté l'extradition ne sera accordée que sur la production du jugement ou de l'arrêt de condamnation , et après avoir pris l'avis de la chambre des mises en accusation de la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'étranger aura été arrêté, et on ne peut former aucun doute que l'avis ne soit négatif , si la chambre s'aperçoit que le crime pour lequel l'extradition est demandée , n'a été supposé que pour déguiser un crime politique qu'on n'aurait pu autrement atteindre. Les lumières de la magistrature Belge , sa position indépendante et inamovible, ne permettent de concevoir à cet égard aucune crainte.

D'un autre côté le ministère public et l'étranger seront entendus en la chambre du conseil , et si celui-ci prétend n'avoir commis qu'un délit politique , les explications, les preuves qu'il fournira , éclaireront les magistrats qui pourront requérir de plus amples informations, et qui , dans le doute , conseilleront de s'abstenir.

Enfin il devra être expressément stipulé dans les traités d'extradition conclus avec les pays étrangers , que l'étranger ne pourra être poursuivi ou puni pour aucun délit politique antérieur à l'extradition , ni pour aucun fait connexe à un semblable délit, ni pour aucun des crimes ou délits non prévus par l'article premier de la loi, et c'est d'ailleurs aujourd'hui un principe passé dans le droit des gens de toutes les nations , que la compétence des tribunaux étrangers relativement au prévenu extraduit est exclusivement bornée au crime ou délit qui a été l'objet de l'acte d'extradition.

Derrière toutes ces garanties, nous trouvons encore la responsabilité ministérielle qui sera bien moralement atténuée, mais non couverte par l'avis de la magistrature, et qui n'étant point liée par cet avis ne l'adoptera ou ne le rejettera qu'après un nouvel examen et sera toujours prête à rendre compte des motifs qui l'auront dirigée.

Votre Commission a pensé, Messieurs, que si on n'acceptait pas ces garanties, si on pouvait les trouver insuffisantes, il faudrait renoncer à faire une bonne loi sur la matière de l'extradition.

Elle ne se dissimule pas que la loi projetée pourrait encore, dans son application, donner lieu à quelques abus et que la nuance ou la ligne de démarcation qui sépare les délits privés des délits politiques est quelquefois bien difficile à saisir; mais c'est là le défaut attaché à toutes les institutions humaines, c'est dans leur application que les vices inhérens aux lois peuvent être corrigés, et il faut bien se reposer à cet égard sur les soins du gouvernement.

Car veuillez le remarquer, Messieurs, pour faire de bonnes lois, il faut faire abstraction de toutes considérations personnelles, il faut n'avoir en vue que l'intérêt du pays et les principes de raison, de justice et de morale qui doivent faire la base de toute bonne législation; il faut toujours supposer que le ministère exécutera la loi loyalement et de bonne foi, et si cette espérance était déçue, c'est aux Chambres à faire usage des moyens constitutionnels qui leur appartiennent pour la répression de ces abus.

Quant à l'arrestation provisoire de l'étranger prévenu d'un crime ou délit qui donne lieu à l'extradition, votre Commission a reconnu qu'il était nécessaire de l'autoriser; toute loi doit être assortie de ses moyens de sanction et c'est un principe trivial que celui qui veut la fin doit vouloir les moyens, et la loi projetée res-

terait presque toujours sans effet, sans exécution possible, si l'étranger ne pouvait être arrêté qu'au moment même de l'extradition, puisqu'il ne manquerait pas de fuir dans un autre pays, aussitôt qu'il aurait appris sa condamnation par contumace ou sa mise en accusation. Le même motif s'appliquerait également à la saisie des papiers du prévenu ou des autres objets dont il serait trouvé en possession et qui seraient propres à éclairer la justice sur le crime qui lui est imputé.

Vous savez d'ailleurs que d'après nos lois un mandat d'arrêt peut être décerné contre les nationaux en matière criminelle sur des indices ou présomptions graves, et que le juge peut procéder aussi à des visites domiciliaires et à des saisies de papiers et autres objets; cependant toutes ces mesures restent quelquefois sans résultat et le prévenu doit être élargi ensuite, lorsque l'instruction fait reconnaître son innocence ou ne fournit pas contre lui des preuves suffisantes : pourquoi donc les étrangers devraient-ils être traités avec plus de faveur que les Belges mêmes, lorsque leur fuite à l'étranger, postérieure au fait qui leur est imputé, établit déjà contre eux une présomption grave de culpabilité.

Au surplus la loi qui vous est soumise a entouré l'exercice de ce droit d'arrestation provisoire et de saisie, de toutes les restrictions propres à en prévenir l'abus; l'arrestation ne pourra avoir lieu que sur l'exhibition d'un mandat d'arrêt décerné par l'autorité étrangère compétente; il devra être rendu exécutoire par la chambre du conseil du tribunal de 1^{re} instance du lieu de la résidence de l'étranger, ou du lieu où il pourra être trouvé; cette chambre entendra l'étranger arrêté et lui fera restituer immédiatement tous papiers ou objets saisis, qui ne se rattacheraient pas directement au fait qui lui est imputé; enfin l'arrestation provisoire cessera après trois mois et le prévenu sera élargi de droit, s'il ne reçoit dans cet intervalle notification d'un jugement de condamnation ou d'un arrêt d'accusation.

Votre Commission a regretté que la nomenclature des crimes et délits énumérés dans l'article premier de la loi ne fût pas plus complète; elle a pensé qu'au moyen des précautions qui ont été prises pour interdire l'extradition politique, on aurait pu étendre davantage le cercle des crimes et délits privés pour lesquels l'extradition serait autorisée; pourquoi, par exemple, n'y a-t-on pas compris le crime de supposition d'enfant, heureusement assez rare dans nos mœurs, mais qui n'en est pas moins très-grave; pourquoi n'y avoir pas compris aussi le délit de blessures graves qui peut dans certaines circonstances donner lieu à la peine de la réclusion; n'est-ce pas une inconséquence d'extraduire l'étranger prévenu d'une escroquerie ou d'un vol léger qui ne l'exposerait qu'à une peine de quelques mois de prison et d'accorder l'impunité à celui qui, poussé par la vengeance particulière, aurait blessé grièvement, même estropié ou mutilé son ennemi.

Votre Commission a signalé dans la loi qui vous est soumise une lacune bien plus importante encore; cette loi ne sera applicable qu'aux étrangers qui viendraient se réfugier dans notre pays après avoir commis dans le leur l'un des crimes ou délits qui y sont énoncés, mais elle ne pourra s'appliquer au Belge qui, après avoir commis en pays étrangers un crime contre un étranger, reviendrait chez nous, pour échapper à la peine qu'il aurait encourue. Or il n'existe dans ce cas aucun moyen quelconque de punir le crime et de satisfaire la vindicte publique. Cependant ne serait-il pas contraire à toute justice, à toute morale, que lorsque le Belge qui a commis un crime dans son pays y est puni suivant toute la rigueur de nos lois, celui qui aurait commis le même crime à quelques lieues de nos frontières, pût revenir chez nous et y jouir en repos de la plus scandaleuse impunité.

Toutes ces considérations, Messieurs, auraient sans doute déterminé votre Commission à vous proposer différens amendemens à la

loi sur les extraditions , mais elle a jugé convenable d'en conférer préalablement avec Monsieur le Ministre de la Justice , et elle vous doit compte des motifs qui l'ont fait renoncer à ses amendemens.

Sur le premier point , celui relatif aux crimes et délits privés dont on pourrait augmenter la liste de ceux qui donneront lieu à l'extradition , Monsieur le Ministre nous a fait observer que la loi actuelle n'était qu'une loi d'essai ; que quoiqu'incomplète elle n'en produirait pas moins des effets salutaires pour le pays , puisqu'elle facilitera la répression des crimes les plus odieux et les plus fréquens ; que cette loi d'ailleurs pourra être revue et améliorée dans la suite et aussitôt que la législature aura terminé les travaux importans et nombreux dont elle est surchargée.

Sur le second point , M. le Ministre , en convenant avec nous de l'immense lacune qui existe dans notre législation relativement aux Belges qui viendraient se réfugier chez nous après avoir commis des crimes en pays étranger , contre des étrangers , nous a donné l'assurance qu'il avait déjà fixé son attention sur cet important objet , et qu'il soumettrait aux Chambres dans l'une de leurs plus prochaines sessions , les moyens de combler cette lacune , en leur présentant le projet de loi dont il s'occupe sur les modifications que réclame l'état actuel de notre législation criminelle et pénale.

Ces motifs ont paru suffisans à votre Commission pour s'abstenir d'amender la loi qui vous est soumise ; elle a pensé en effet que la répression des crimes et délits commis par des Belges à l'étranger était plutôt de la nature d'une loi pénale que d'une loi d'extradition , et que si d'un côté la justice réclame contre l'impunité de crimes semblables , d'un autre côté de graves motifs de conve-

nance et de dignité nationale peuvent s'opposer à ce que le Belge coupable soit livré à la justice des tribunaux étrangers.

Un dernier doute s'était élevé dans l'esprit de votre Commission, sur le point de savoir si la loi sur les extraditions ne serait pas entachée du vice de rétroactivité, en l'appliquant à des faits antérieurs à sa promulgation et aux traités qui pourraient être faits pour son exécution ; s'il est vrai en principe que les lois d'expulsion peuvent rétroagir, parce que les étrangers reçus dans un pays ne sont présumés pouvoir y rester qu'autant que la législature y juge leur présence compatible avec la sûreté et l'intérêt du pays, en est-il de même d'une loi d'extradition qui ne se borne pas à éliminer, mais qui s'empare de l'étranger et le replace sous le coup de la loi pénale de son pays à laquelle il s'était soustrait par la fuite ?

Cette question, Messieurs, a fixé d'autant plus la sérieuse attention des Membres de votre Commission, qu'ils considèrent le principe de la non rétroactivité des lois comme le fondement le plus solide et l'ancre essentiel de toute bonne législation, et que ce principe ne pourrait être méconnu sans consacrer le plus fâcheux précédent.

Cependant après un mûr examen, votre Commission n'a pas pensé que ce principe sacré et conservateur fût ici compromis ; en effet, outre que la loi doit être envisagée plutôt comme une loi de police et de sûreté que comme une loi pénale, et que la peine appliquée à l'étranger extraduit ne sera autre que celle comminée par la loi de son pays existante à l'époque où il a commis le crime, c'est que l'article 5 de la loi qui vous est soumise ne permettant de mettre à exécution les traités qu'elle autorise que dix jours après leur insertion dans un journal publié dans la capitale, il en résulte que ceux qui pourront en craindre les effets auront les délais nécessaires pour passer dans un autre pays, et

la loi d'extradition se résout ainsi à leur égard en une loi d'expulsion, puisqu'il leur sera libre de se soustraire par la fuite à son application.

En résumé, Messieurs, la loi qui vous est soumise, quoiqu'incomplète sous plusieurs rapports, quoique peut-être défectueuse encore à certains égards, est nécessaire et sera utile à notre pays; elle est éminemment juste et morale, puisque d'une part elle préviendra chez nous et surtout dans nos provinces frontières, beaucoup de crimes qu'encourage trop souvent l'espoir d'une facile impunité; d'une autre part, elle préservera notre pays de la contagion des criminels étrangers; elle ajoutera un nouveau prix à l'hospitalité belge en la refusant à des hommes qui sont indignes de la partager; enfin elle ne portera aucune atteinte à notre indépendance et à notre honneur national puisqu'elle ne recevra son exécution qu'en vertu de traités établis sur les bases d'une juste réciprocité.

Déterminée par toutes ces considérations, votre Commission a l'honneur de vous proposer par mon organe l'adoption du projet de loi.

DE HAUSSY, *Rapporteur.*