

RÉORGANISATION

DU

CONSEIL SUPÉRIEUR DES PRISONS

Le *Journal officiel* du 11 janvier contenait un décret, en date du 3, portant réorganisation du Conseil supérieur des prisons.

L'établissement du Conseil supérieur avait été prescrit par la loi du 5 juin 1875, sur le régime des prisons départementales, dans les termes suivants :

« Un conseil supérieur des prisons, pris parmi les hommes s'étant notoirement occupés des questions pénitentiaires, est institué auprès du ministre de l'intérieur, pour veiller, d'accord avec lui, à l'exécution de la présente loi. Sa composition et ses attributions seront réglées par un décret du président de la République. »

Et le décret réglementaire prévu par cette loi était intervenu à la date du 3 novembre 1875. Il était ainsi conçu :

« ARTICLE PREMIER.— Il est institué auprès du ministre de l'intérieur un Conseil supérieur des prisons.

» ART. 2. — Le Conseil supérieur se compose : 1° des membres de l'assemblée nationale désignés par elle pour faire partie de la commission d'enquête sur le régime des établissements pénitentiaires ; 2° de 16 membres de droit ; 3° de 12 membres nommés par le ministre de l'intérieur.

» ART. 3. — Les membres de droit sont :

- » Le sous-secrétaire d'État au ministère de l'intérieur ;
- » Le vice-président du conseil d'État ;

- » Le premier président de la cour de cassation ;
- » Le procureur général près la cour de cassation ;
- » L'archevêque de Paris qui pourra se faire représenter par un délégué ;

» L'aumônier d'un des établissements pénitentiaires du département de la Seine, désigné par l'archevêque de Paris ;

» Le président du consistoire de l'Église réformée de Paris ;

» Le grand rabbin du consistoire central des israélites ;

» Le préfet de police ;

» Le directeur de l'administration pénitentiaire ;

» Le directeur de l'administration départementale et communale ;

» Le directeur des affaires criminelles et des grâces ;

» Les chefs de service qui ont dans leurs attributions, aux ministères de la guerre et de la marine, des établissements pénitentiaires ;

» Le président du conseil des inspecteurs généraux des établissements pénitentiaires ;

» Le président de l'Académie de médecine.

» ART. 4. — Les membres dont la nomination appartient au ministre de l'intérieur seront choisis parmi les membres ou anciens membres des assemblées législatives, les membres de l'Institut, les personnes appartenant ou ayant appartenu à l'administration ou à la magistrature, les publicistes et les membres des sociétés de patronage s'étant notoirement occupés de questions pénitentiaires.

» Les membres nommés par le ministre sont renouvelés par tiers tous les cinq ans.

» Les membres sortants peuvent être renommés.

» Aux deux premiers renouvellements, les membres sortants seront désignés par la voie du sort.

» Les nominations nouvelles auront lieu sur une liste triple de candidats, présentée par le conseil au ministre de l'intérieur.

» En cas de vacance, par suite de démission ou de décès, le nouveau membre est nommé pour le laps de temps pendant lequel celui qu'il remplace avait à rester en fonctions.

» ART. 5. — Le Conseil élit dans son sein un vice-président et un ou plusieurs secrétaires ; il peut désigner hors de son sein un ou plusieurs secrétaires-adjoints.

» ART. 6. — Il est présidé par le ministre de l'intérieur, ou par le sous-secrétaire d'État, ou, à leur défaut, par le vice-président.

» ART. 7. — Il fait le règlement intérieur de ses travaux qu'il doit être approuvé par un arrêté ministériel;

» ART. 8. — Le Conseil supérieur est consulté sur les programmes généraux de construction et d'appropriation des prisons destinées à l'emprisonnement individuel;

» Sur les projets de règlements généraux concernant l'application du régime de l'emprisonnement individuel;

» Sur la fixation des subventions qui peuvent être allouées aux départements pour la reconstruction et la transformation de leurs prisons;

» Sur la reconnaissance et le classement des maisons d'arrêt, de justice et de correction, comme prisons destinées à l'emprisonnement individuel.

» ART. 6. — Il est rendu compte annuellement au Conseil supérieur des prisons, de l'état des maisons d'arrêt, de justice et de correction soumises au régime de l'emprisonnement individuel, et de tout ce qui concerne l'application de la loi du 5 juin 1875.

» ART. 10. — Le ministre peut renvoyer à l'examen du Conseil toute question se rattachant au régime pénitentiaire.

» Le Conseil peut présenter au ministre ses vœux sur toute question se rattachant au régime pénitentiaire.

» Les membres du Conseil supérieur peuvent visiter tous les établissements pénitentiaires dépendant du ministre de l'intérieur.

» ART. 11. — Le ministre de l'intérieur est chargé de l'exécution du présent décret qui sera inséré au *Bulletin des lois*.

» Fait à Paris, le 3 novembre 1875.

» Maréchal DE MAC-MAHON,

» Duc de Magenta. »

Enfin, un arrêté ministériel pris par M. de Marcère, le 14 juillet, avait approuvé le règlement intérieur adopté par le Conseil supérieur, au rapport d'une Commission présidée par M. Paul Andral, vice-président du conseil d'État. Voici le texte de ce règlement :

« ARTICLE PREMIER. — Le vice-président du Conseil supérieur des prisons est élu au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages; toutefois, après deux tours de scrutin qui n'ont pas donné de résultat, le candidat qui a obtenu la majorité relative au troisième tour, est proclamé.

» Le Conseil nomme dans les mêmes formes trois secrétaires pris dans son sein et deux secrétaires-adjoints.

» Les membres du bureau et les secrétaires-adjoints sont élus pour trois ans; ils sont rééligibles.

» En cas de cessation de fonctions, le nouveau membre est nommé pour le laps de temps pendant lequel celui qu'il remplace, avait à rester en fonctions.

» ART. 2. — Le Conseil supérieur institue dans son sein une commission permanente d'études, sans préjudice des commissions spéciales qu'il nomme, quand il y a lieu, pour un sujet déterminé.

» La commission d'études se compose :

» 1° Du vice-président et de trois secrétaires du Conseil; du préfet de police qui peut se faire représenter par le chef de division chargé du service des prisons dans le département de la Seine; du directeur de l'administration pénitentiaire;

» 2° De six membres élus par le Conseil.

» Ces derniers sont nommés pour un an; ils sont rééligibles.

» ART. 3. — La commission d'études prépare l'examen des questions qui lui sont renvoyées par le ministre ou par le Conseil ou dont elle se propose de saisir le Conseil; elle présente un rapport au Conseil sur ces questions.

» Elle ne prend de décision que sur les objets dont la solution lui a été déléguée par un vote formel du Conseil.

» Elle désigne, chaque année, celui de ses membres qui supplée le vice-président du Conseil en cas d'empêchement.

» ART. 4. — Le Conseil supérieur tient, chaque année, deux sessions ordinaires, l'une, le troisième lundi de janvier, l'autre, le troisième lundi de juin.

» Il se réunit, en outre, toutes les fois qu'il est convoqué par le Ministre de l'intérieur, soit d'office, soit sur la demande de la commission d'études.

» ART. 5. — Les membres du Conseil supérieur, nommés en vertu du § 1^{er} de l'article 2 du décret du 3 novembre 1875, qui cessent de faire partie du Conseil, ne seront pas remplacés.

» ART. 6. — Au cours de la présente session du Conseil supérieur, il sera procédé au tirage au sort pour déterminer l'ordre dans lequel s'opérera le roulement prévu par l'article 4 du décret du 3 novembre 1875.

» ART. 7. — Chaque membre du Conseil reçoit du Ministre

une carte qui lui assure l'entrée de tous les établissements pénitentiaires dépendant du Ministère de l'intérieur. »

Il résulte de ces documents qu'en instituant le Conseil supérieur des prisons, le gouvernement avait pensé que, pour être complète, sa mission devait s'étendre à l'ensemble de nos institutions pénitentiaires, dont l'exécution de la loi du 5 juin 1875 entraînerait, sans doute, la réforme successive. L'application du régime cellulaire ne devrait-elle pas, par exemple, rendre nécessaire l'étude des questions relatives au patronnage, à la libération provisoire, à la réhabilitation, au rôle des commissions de surveillance, à la répression de la récidive, etc? Toutes les parties d'un système pénitentiaire bien coordonné s'enchaînent et dépendent les unes des autres. D'un autre côté, l'œuvre même de la transformation des prisons départementales exige un plan d'ensemble que le Conseil supérieur devait, croyait-on, déterminer et suivre, afin que cette œuvre s'accomplît avec toute la promptitude et l'économie désirables. C'est pourquoi l'article 10 du décret permettait aux membres du Conseil supérieur de visiter tous les établissements pénitentiaires, et leur donnait le droit, leur imposait le devoir de soumettre au Ministre de l'intérieur leurs vues sur toutes les questions se rapportant au régime pénitentiaire.

Enfin le gouvernement estimait alors que la tâche imposée au Conseil supérieur exigeait de la part de ses membres un esprit de suite et une entente que, sinon la permanence, du moins la longue durée de leurs fonctions et la spécialité de leurs connaissances pouvaient seule leur donner. Aussi avaient-ils admis qu'à côté des hauts fonctionnaires que la nature même de leurs attributions désignait, le Conseil comprendrait et les membres de l'ancienne commission d'enquête parlementaire et des membres nommés, d'abord par le Ministre seul, puis sur la présentation de leurs collègues pour une durée de 15 ans (1).

(1) Le Conseil supérieur fut ainsi composé : 1° *les membres de droit*, désignés par l'article 3 du décret; 2° *les membres à vie* : MM. Amédée LEFÈVRE-PONTALIS, de PÉYRAMONT, LEFÈVRE, BÉRENGER, ADNET, de PRESSENSÉ, TAILHAND, METTETAL, vicomte d'HAUSSONVILLE, H. ROUX, LACAZE, SALVY, SAVOYE, comte de BOIS-BOISSEL, Félix VOISIN, anciens députés, membres de la commission d'enquête sur le régime pénitentiaire; 3° *les membres nommés* : MM. FAUSTIN HÉLIE, président de chambre honoraire à la Cour de cassation; JAILLANT, ancien directeur des établissements pénitentiaires; LOYSON, président de Chambre honoraire à la Cour

Pendant cinq ans, cette organisation a donné d'excellents résultats; les comptes rendus des travaux du Conseil supérieur, publiés dans le *Bulletin de la Société générale des Prisons*, en portent le témoignage. Nul ne le conteste aujourd'hui.

Le gouvernement a jugé nécessaire de modifier cette organisation. Voici comment M. le Ministre de l'intérieur s'exprime dans le Rapport qui précède le décret du 3 janvier :

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.

- Paris, le 31 décembre 1880.

Monsieur le Président,

L'article 9 de la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales est ainsi conçu :

- « Un conseil supérieur des prisons, pris parmi les hommes s'étant notoirement occupés des questions pénitentiaires, est institué auprès du ministère de l'intérieur, pour veiller, d'accord avec lui, à l'exécution de la présente loi. Sa composition et ses attributions seront réglées par un décret du Président de la République. »

Il a été pourvu à l'exécution de cette disposition par un décret en date du 3 novembre 1875, aux termes duquel le conseil supérieur se compose de membres à vie, — les 14 députés à l'Assemblée nationale qui avaient fait partie de la commission d'enquête sur le régime pénitentiaire, — de 17 membres de droit, et de 12 membres nommés par le ministre de l'intérieur. Les fonctions de ces derniers durent quinze ans et le renouvellement est opéré par tiers. Les nominations par suite de décès ou autres causes et le renouvellement quinquennal ne peuvent avoir lieu que sur

de Lyon; BABINET, conseiller à la Cour de cassation; DE BOSREDON, ancien conseiller d'État; BONNIER, professeur à la Faculté de droit à Paris; CHARLES LUCAS, membre de l'Institut; FERNAND DESPORTES, avocat à la Cour de Paris; BOURNAY, avocat à la Cour de Paris; LECOUR, chef de division à la Préfecture de police; MICHAUX, sous-directeur des colonies; Duc, architecte, membre de l'Institut; ces derniers, à l'exception de MM. Bonnier et Duc, avaient fait partie, comme membres adjoints, de la commission d'enquête sur le régime pénitentiaire.

MM. BONNEVILLE DE MARSANGY, conseiller honoraire à la Cour de Paris; PETIT, conseiller à la Cour de cassation, et LÉON RENAUD, député, furent nommés par la suite, en remplacement de MM. de Bosredon, démissionnaire; Bonnier, décédé, et Michaux, devenu membre de droit, en qualité de directeur des colonies.

une liste triple de candidats présentée au ministre de l'intérieur par le conseil supérieur lui-même.

Ainsi, tandis que la loi avait voulu donner seulement au ministre des collaborateurs pour la mise en pratique et le contrôle du fonctionnement du nouveau régime pénitentiaire, le décret a créé en réalité un corps placé par son mode de recrutement et la durée des fonctions de ses membres, aussi bien que par sa composition initiale, dans une situation de nature à compromettre, dans une certaine mesure, sinon le principe, du moins le fonctionnement de la responsabilité ministérielle.

L'examen des attributions conférées au conseil supérieur démontre jusqu'à quel point la portée des termes de l'article 9 de la loi du 5 juin a été dépassée.

En effet, l'article 10 du décret du 3 novembre autorise cette assemblée à présenter spontanément au ministre ses vues, non pas seulement sur l'exécution de la loi relative à l'emprisonnement individuel, mais aussi « sur toute question se rattachant au régime pénitentiaire », et l'article 3 du règlement intérieur approuvé par un arrêté ministériel en date du 14 juillet 1876, dispose qu'une commission permanente d'études, instituée par le Conseil supérieur seul et prise dans son sein, prépare l'examen des questions qui lui sont « envoyées par le ministre ou par le Conseil, ou dont elle se propose de saisir le Conseil; elle présente au Conseil un rapport sur ces questions. » Un vote du Conseil peut lui déléguer le pouvoir *de prendre une décision* sur certaines questions.

Le corps, constitué dans les conditions que je viens d'indiquer, devient, dès lors, un véritable organe de contrôle des actes d'une administration qui ne saurait relever que du contrôle parlementaire. Le Conseil destiné par une loi à veiller à l'exécution de certaines prescriptions déterminées rigoureusement par la même loi, devient par une extension de ses attributions, qu'il dépend de lui d'augmenter encore, une assemblée où seront discutés périodiquement les actes de l'administration et où seront prises, avec une autorité considérable, des résolutions dont le gouvernement peut ne pas vouloir assumer la responsabilité.

Pour rentrer dans les vrais principes, il me paraîtrait indispensable de supprimer la section des membres à vie, ainsi que celle des membres de droit. Le Conseil supérieur des prisons ne comprendrait plus ainsi que des membres nommés par le ministre de

l'intérieur dans la plénitude de son autorité; le nombre en serait porté à trente-quatre. Enfin, l'élément parlementaire reprendrait la place légitime que la loi de 1875 lui avait reconnue, et dont les changements survenus dans la composition des Chambres avaient successivement amoindri l'importance. La réduction à quatre ans de la durée des fonctions des membres du Conseil avec le renouvellement biennal par moitié, et, d'autre part, la faculté de renommer les membres sortants permettraient au ministre responsable de suivre les modifications de l'opinion publique sans priver son administration du concours de ceux dont les lumières et l'expérience acquise dans les travaux de cette assemblée lui seraient particulièrement utiles.

Quant aux attributions du Conseil, elles devraient être ramenées aux limites fixées par l'article 9 de la loi du 5 juin 1875, c'est-à-dire à l'examen des questions se rattachant à l'application du régime de l'emprisonnement individuel, sans préjudice de celles que le ministre jugerait utile de lui soumettre.

Si vous adoptez les considérations développées dans le présent rapport, je vous prierai, Monsieur le Président, de vouloir bien revêtir de votre signature le décret ci-joint.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

Le Ministre de l'intérieur et des cultes,

CONSTANS.

Conformément aux conclusions de ce Rapport, M. le Président de la République a rendu le décret suivant :

DÉCRET

Le Président de la République française,

Vu l'article 9 de la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales.

Sur le rapport du ministre de l'intérieur et des cultes,

Décrète :

ARTICLE PREMIER. — Le Conseil supérieur des prisons institué par l'article susvisé de la loi du 5 juin 1875 est composé de 34 membres, nommés par le ministre de l'intérieur, 18 de ses membres devront être choisis dans le Parlement (1).

(1) Un décret du 15 janvier publié dans le *Journal officiel* du 21 janvier a porté ce nombre à 36.

ART. 2. — Le Conseil est renouvelé par moitié tous les deux ans. Les membres sortants peuvent toujours être renommés.

Tout membre nommé en remplacement d'un autre par suite de décès ou de toute autre cause, ne demeurera en exercice que pendant la durée du mandat confié à son prédécesseur.

ART. 3. — Le Conseil supérieur des prisons élit dans son sein un vice-président et un ou plusieurs secrétaires.

ART. 4. — Il est présidé par le ministre de l'intérieur ou le sous-secrétaire d'État, où, à leur défaut, par le vice-président.

ART. 5. — Il tient, chaque année, deux sessions ordinaires commençant : l'une, le premier mardi du mois de février ; l'autre, le troisième mardi de juin. Des réunions extraordinaires peuvent avoir lieu, sur la convocation du ministre de l'intérieur.

ART. 6. — Le Conseil supérieur des prisons est consulté : sur les programmes généraux de construction et d'appropriation des prisons destinées à l'emprisonnement individuel ;

Sur les projets de règlements généraux concernant l'application du régime de l'emprisonnement individuel ;

Sur la fixation des subventions qui peuvent être allouées aux départements pour la transformation de leurs prisons ;

Sur la reconnaissance et le classement des maisons d'arrêt, de justice et de correction comme établissements affectés à l'emprisonnement individuel.

ART. 7. — Il est rendu compte annuellement au Conseil supérieur des prisons de l'état des maisons d'arrêts, de justice et de correction soumises au régime de l'emprisonnement individuel et de tout ce qui concerne l'application de la loi du 5 juin 1875.

ART. 8. — Le ministre de l'intérieur peut renvoyer à son examen toute question se rattachant au service pénitentiaire.

ART. 9. — Lors du premier renouvellement opéré en exécution du § 1^{er} de l'article 2 du présent décret, les membres sortants seront désignés par la voie du sort.

ART. 10. — Le décret sus-visé du 3 novembre 1875 est abrogé.

ART. 11. — Le ministre de l'intérieur est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois*.

Fait à Paris, le 3 janvier 1881.

Jules GRÉVY.

Par le Président de la République :
Le ministre de l'intérieur et des cultes,
CONSTANS.

Enfin, par un arrêté en date du 5 janvier, M. le Ministre de l'intérieur a déterminé, de la manière suivante, la composition du nouveau Conseil :

ARRÊTÉ.

Le ministre de l'intérieur et des cultes,

Vu le décret du Président de la République, en date du 30 décembre, relatif à l'organisation du Conseil supérieur des prisons,

Arrête :

ARTICLE PREMIER. — Sont nommés membres du Conseil supérieur des prisons :

MM. Bertauld, sénateur.

Ferrouillat, sénateur.

Humbert, sénateur.

E. Millaud, sénateur.

Parent, sénateur.

Roger-Marvaise, sénateur.

Schoelcher, sénateur.

E. Caze, député.

J. Develle, député.

Devès, député.

Dreyfus, député.

La Caze, député.

Liouville, député.

Martin Nadaud, député.

Léon Renault, député.

Soye, député.

Spuller, député.

Varambon, député.

Faustin-Hélie, vice-président du conseil d'État.

Hérolt, préfet de la Seine, sénateur.

Andrieux, préfet de police, député.

Dubois, conseiller d'État.

Camescasse, directeur de l'administration communale et départementale.

Le général Loisillon, directeur de la gendarmerie.

Michaux, directeur des colonies.

Tanon, directeur des affaires criminelles et des grâces.

MM. Voisin, conseiller à la Cour de cassation.
Lucas, membre de l'Institut.
Michon, directeur de l'administration pénitentiaire.
Lalou, président du comité des inspecteurs généraux des services administratifs.
Lunier, inspecteur général des services administratifs.
Grollier, inspecteur général des services administratifs.
Normand, architecte, inspecteur général des bâtiments pénitentiaires.
Vaudremer, architecte, membre de l'Institut.

Secrétaires adjoints.

MM. Marcel, auditeur de 1^{re} classe au conseil d'État ;
Reynaud, chef de bureau à l'administration pénitentiaire ;
Paulian, secrétaire-rédacteur de la chambre des députés (1).

ART. 2. — Le directeur de l'administration pénitentiaire est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Fait à Paris, le 5 janvier 1881.

Le ministre de l'intérieur et des cultes,

CONSTANS.

Ainsi la composition et les attributions du Conseil supérieur des prisons se trouvent profondément modifiées. D'une part, le Conseil ne doit plus renfermer ni membres à vie, ni membres de droit. Les cultes eux-mêmes n'y sont plus représentés. Tous les membres du Conseil sont à la nomination du ministre; la durée de leurs fonctions est uniforme et fort courte; leur renouvellement est à peu près complet, car on ne trouve parmi eux, à part quelques fonctionnaires, que trois des anciens membres à vie, et deux des anciens membres nommés. D'autre part, ils perdent le droit d'initiative et le droit de contrôle que leur accordait l'article 10 du décret du 3 novembre 1875, et voient leurs attributions se borner à l'examen des projets relatifs à la construction, au classement et au régime intérieur des prisons cellulaires, que l'administration leur soumettra.

Le Conseil supérieur devient donc un corps purement admi-

(1) En exécution du décret du 15 janvier 1881 qui porte à 36 le nombre des membres du Conseil supérieur, ont été nommés : MM. SCHEURER-KESTNER, sénateur; et Roux, député.

nistratif et sa compétence ne s'étend plus à l'étude des réformes dont l'expérience peut révéler la nécessité dans les diverses branches de la législation et de l'administration pénitentiaires.

Cette partie de ses attributions premières demeurera désormais l'apanage exclusif de la Société générale des Prisons, dont l'organisation absolument indépendante de celle du Conseil supérieur est due à la seule initiative de ses fondateurs, et ne saurait être en rien modifiée par le décret que nous venons de rapporter.

Le 16 décembre 1878, M. le Ministre de l'intérieur s'adressant aux membres du conseil de direction de la Société générale des Prisons, leur disait : « Il importe au gouvernement et à l'administration de pouvoir s'appuyer sur le concours de l'opinion publique et de voir, autour d'eux, se renouveler le grand mouvement qui s'est déjà produit, dans la première moitié de ce siècle, en faveur de la réforme pénitentiaire. Pour atteindre ce résultat, aucun moyen ne saurait être négligé. Il appartient à la Société générale des Prisons d'y concourir (1). »

Le but ainsi indiqué à ses efforts, la Société générale des Prisons ne cessera de le poursuivre. Son rôle, sans être modifié, prendra même une plus grande importance puisqu'elle sera seule à le remplir. Elle continuera donc à étudier et à préparer les réformes nécessaires; à les signaler, soit à l'attention du gouvernement, soit à l'initiative parlementaire; à provoquer, en leur faveur les démonstrations de l'opinion publique, espérant trouver toujours, pour accomplir une œuvre toute d'humanité et de progrès, le concours de l'administration.

(1) *Journal officiel* du 26-27 décembre 1878.