

l'utile et déjà longue carrière a été consacrée à l'une des œuvres qui honorent le plus leur pays; il justifiera, une fois encore, cette bonne renommée qui le place au premier rang des nations civilisées. Autrefois c'était faire l'éloge des Suédois que de dire d'eux qu'ils étaient les Français du Nord. Puisse-t-on dire bientôt de nous autres Français, que, tout au moins au point de vue de la réforme pénitentiaire, nous sommes devenus les Suédois du Centre!

FERNAND DESPORTES,

*Avocat à la Cour de Paris,  
ancien membre du Conseil supérieur des Prisons.*

LES

## COMMISSIONS DE SURVEILLANCE

DES PRISONS

---

### Leurs attributions. — Leur rôle.

Parmi tous les problèmes auxquels donne lieu la réforme pénitentiaire, un des plus intéressants, un de ceux qui sollicitent le plus l'attention, est le problème de l'amélioration des détenus.

Veiller à l'installation matérielle la plus commode, la plus saine, au fonctionnement régulier de tous les rouages administratifs, est une œuvre bonne; mais ce n'est là qu'une partie de la tâche: le dévouement doit aller plus loin, et ce qu'il faut désirer surtout, c'est l'amélioration morale de l'individu.

Bien que le sujet que nous ayons à traiter aujourd'hui, ne semble pas, au premier abord, toucher à cette partie spéciale de l'œuvre pénitentiaire, nous l'y rattacherons cependant et c'est elle surtout que nous aurons en vue en proposant à la Société d'examiner un projet de loi ayant pour objet de réorganiser, sur des bases solides, les Commissions de surveillance des prisons, et de préciser leurs attributions.

Si ces Commissions, en effet doivent s'inquiéter, dans une certaine mesure, des détails matériels, si elles doivent avoir un certain contrôle administratif, elles doivent aussi, — nous dirons presque surtout — s'occuper du sort des prisonniers, être en contact permanent avec eux, et préparer dans la prison, grâce aux conseils donnés, cette grande œuvre qui attend le détenu au jour si difficile de sa libération, le Patronage.

HISTORIQUE

Les Commissions de surveillance des prisons furent créées par l'ordonnance royale du 9 avril 1819, qui instituait la Société royale pour l'amélioration des prisons. Elles succédaient aux *Conseils charitables*, établis auprès des prisons par décret impérial du 29 août 1810. L'ordonnance de 1819 augmentait les attributions qu'avaient précédemment les Conseils. Aux termes de l'article 16 de cette ordonnance, en effet :

1° Elles étaient chargées de la surveillance intérieure des prisons en ce qui concerne la salubrité, la discipline, la tenue régulière des registres d'écrou, le travail, la distribution des profits du travail, l'instruction religieuse, la réforme morale des détenus, et la conduite envers ceux-ci des concierges et gardiens ;

2° Elles dressaient les cahiers des charges pour les marchés des fournitures relatives aux différents services de la prison et passaient lesdits marchés ;

3° Elles dressaient chaque année l'état des détenus qui avaient acquis des droits à la clémence royale ;

4° Elles transmettaient au gouvernement, par l'intermédiaire des préfets, les documents et renseignements relatifs à l'état et au régime de chaque prison, ainsi que leurs vues, propositions et demandes sur les améliorations à introduire dans le service.

L'ordonnance de 1819 prescrivait l'institution de ces Commissions de surveillance auprès de chaque prison départementale.

Le soin de les composer était remis au préfet ; mais le premier président et le procureur général, dans les villes sièges d'une Cour d'appel, le président du tribunal et le procureur du roi, dans les autres villes, en étaient membres de droit.

D'après l'importance des villes, le nombre des membres faisant partie de la Commission était de trois à sept membres nommés par le ministre de l'Intérieur sur la présentation du préfet et choisis parmi les notables de la localité.

A Paris était créée une Commission de surveillance de douze membres pris dans le sein de la Société royale.

Mais bientôt, à peine installées, ces Commissions allaient soulever des susceptibilités et devenir importunes à l'administra-

tion des prisons, jalouse d'une autorité sans partage. Peut-être montrèrent-elles trop de zèle au début ; peut-être, par ce zèle excessif, mais dicté dans tous les cas par les plus nobles sentiments, troublèrent-elles la quiétude et les habitudes routinières des bureaux ! Quoi qu'il en soit, une ordonnance royale du 25 juin 1823 vient leur enlever toutes les attributions qu'elles tenaient de celle du 9 avril 1819. Les Commissions n'eurent plus désormais que le droit de former des vœux.

Dès lors tout retomba sous le régime de l'ancienne législation ; les prisons départementales continuèrent à être visitées une fois l'an par le préfet, une fois par mois, dans chaque arrondissement, par le maire et le juge d'instruction, et une fois par trimestre par le président des assises.

Les Commissions de surveillance n'étaient cependant pas abolies, bien que l'ordonnance de 1823 eût découragé les hommes de cœur qui avaient pris au sérieux la tâche que leur confiait l'ordonnance de 1819 ; les Commissions fonctionnaient toujours, et le gouvernement semblait même désireux d'assurer la régularité de leur fonctionnement, en les faisant intervenir, en quelque sorte, dans la vie quotidienne des prisons.

La circulaire du 20 juin 1838, le règlement général de 1841, sans revenir sur l'ordonnance de 1823 et sans leur donner un droit de décision, rendent l'avis des Commissions obligatoire dans une foule de circonstances.

Une circulaire ministérielle du comte Duchâtel, en date du 28 mai 1842, appelle l'attention des préfets sur la question du patronage des libérés adultes et leur recommande d'utiliser à cet effet les Commissions de surveillance.

Une ordonnance royale du 5 novembre 1847 vient les réorganiser, en augmentant le nombre des membres, et règle leurs attributions ; enfin des circulaires postérieures, entre autres une circulaire du 8 septembre 1849, contresignée par M. Dufaure, alors ministre de l'Intérieur, se loue des services rendus par ces Commissions, stimule leur zèle et prescrit leur création dans les endroits où elles n'existaient pas encore.

Mais à partir de 1852, mention moins fréquente est faite des Commissions de surveillance dans les actes émanés de l'administration. C'était en effet l'époque d'une réorganisation administrative qui devait être marquée au coin d'une excessive centralisation. Il ne paraît pas contestable que l'institution utile et

peut-être même nécessaire des directeurs départementaux, qui date du décret du 12 août 1856 et fut achevée par le décret du 31 mai 1874, n'ait beaucoup contribué à décourager les Commissions de surveillance. M. O. d'Haussonville dit à ce propos : « Lorsqu'elles ont vu transférer à un fonctionnaire nommé directement par l'administration le contrôle qu'elles exerçaient, les unes se sont considérées comme déchargées des devoirs que l'ordonnance de 1819 leur imposait, les autres ont essayé de continuer leur contrôle parallèlement à celui du directeur départemental, et aussitôt des conflits sont nés. »

La circulaire du 19 avril 1859 porte la marque de ces conflits, en rappelant assez durement les Commissions à l'exacte observation de leurs attributions.

Néanmoins le gouvernement impérial, lorsqu'il en vint à se préoccuper des questions de patronage et de libération provisoire, songea à utiliser ces Commissions de surveillance, qui n'existaient plus à peu près que sur le papier. Un rapport du ministre de l'Intérieur fut présenté à l'Empereur le 6 octobre 1860, concluant à la réorganisation des Commissions de surveillance, et une circulaire du 20 mars 1870 vint prescrire aux préfets de veiller à cette réorganisation.

Lorsqu'en 1872 une Commission d'enquête sur le régime des établissements pénitentiaires, fut nommée par l'Assemblée nationale, une des premières questions dont elle se préoccupa fut celle qui se trouve soumise aujourd'hui aux études de la Société, celle des Commissions de surveillance.

Dans sa déposition, M. Jailhand dont la compétence en ces matières ne fait doute pour personne, en réclama très énergiquement le maintien ; et une circulaire du ministre de l'Intérieur, du 30 juin 1872, vint prescrire leur réorganisation.

## II

Voyons rapidement quel était l'état des choses en 1872.

La Commission d'enquête avait envoyé à toutes les Commissions de surveillance, par l'intermédiaire des préfets, le questionnaire qu'elle avait préparé. Dix seulement répondirent, et l'on est presque en droit de supposer qu'à ce chiffre plus que modeste, se bornait le nombre de celles qui étaient encore en fonctions au moment où le questionnaire avait été expédié.

« Mais, dit M. d'Haussonville, cette appréciation ne serait pas tout à fait exacte. D'après les renseignements fournis par les préfets et les directeurs de prisons départementales, il y a de dix à douze départements où les Commissions de surveillance fonctionnent, soit auprès de toutes les prisons du département, soit plus généralement auprès de la prison du chef-lieu. On peut donc en se montrant extrêmement large, évaluer à peu près à trente ou quarante le nombre des Commissions qui exercent leurs attributions avec plus ou moins de régularité. Toutes les autres ont renoncé à leur mandat ou même ont cessé d'exister, les vacances n'ayant pas été remplies au fur et à mesure qu'elles se produisaient. »

Quelles sont donc les causes de la disparition de ces institutions si utiles ?

On peut d'une part invoquer l'indifférence qui règne encore à l'heure actuelle chez le plus grand nombre à l'égard des questions pénitentiaires. Mais il y a, dans le sujet spécial qui nous occupe, des motifs plus tangibles de décadence.

Malgré l'ordonnance de 1823, qui ne leur laissait que voix consultative, les Commissions de surveillance eussent pu subsister et rendre d'immenses services, si la réforme de 1855 n'était pas survenue, ruinant toute espèce d'initiative et de contrôle effectif. L'Empire amenait avec lui une volonté absolue de concentration, qui se manifestait dans toutes les branches de l'administration. On comprend fort bien que la présence dans l'intérieur de la prison de ces personnes notables qui ne relevaient en rien des agents du pouvoir exécutif, ait eu le don de l'exaspérer. On voulut éviter le plus possible l'intrusion d'étrangers dans la prison. L'administration des prisons prêta volontiers les mains à ces tendances du pouvoir central, le contrôle diminuant, l'arbitraire pouvait augmenter. L'institution par décret du 12 août 1856, des directeurs départementaux chargés de l'inspection des établissements pénitentiaires du département vint porter le dernier coup aux Commissions de surveillance, dont les avis n'étaient plus écoutés. Quelques-unes résistèrent : de là des conflits avec l'administration, conflits dans lesquels, il est inutile de le dire, les commissions de surveillance ont presque toujours succombé.

« L'entente, dit M. d'Haussonville, n'a pu s'établir que là où les Commissions de surveillance ont fait preuve d'un très grand tact et d'une très grande persévérance, là aussi où les

directeurs ont compris (suivant l'observation très juste que nous avons été heureux de trouver dans le rapport du directeur des prisons de la Loire-Inférieure), toute la force morale qu'ils pourraient puiser dans le concours et l'appui des Commissions de surveillance. Mais une pareille entente s'est rarement manifestée et nous avons trouvé, avec regret dans les rapports des directeurs départementaux, la trace d'une légère malveillance contre les Commissions de surveillance qu'ils qualifient volontiers de « *tracassières* ». Il est juste d'ajouter d'ailleurs à leur décharge que l'administration supérieure des prisons ne sembla pas voir avec regret la disparition de ces Commissions.

Et cependant, de l'aveu même des gens les plus compétents, les mieux placés pour apprécier leur rôle, leur utilité, ces Commissions de surveillance doivent être maintenues et sont appelées à rendre des services, d'autant plus grands que la loi du 25 juin 1875 recevra une application plus large. Avec le système du régime cellulaire introduit par cette loi, pour les prisons départementales, il faut une extension du personnel qui puisse entrer en communications avec le détenu en cellule ; et les Commissions de surveillance ont là un rôle tout indiqué.

Dans le questionnaire envoyé aux Cours d'appel de France par les soins de la Commission d'enquête de 1872, une question était relative aux Commissions de surveillance. Nous avons analysé avec grand soin les réponses des Cours d'appel. Elles sont unanimes à constater que les Commissions ne fonctionnent plus, toutes sont unanimes à regretter cet état de choses. Les Cours de Montpellier, d'Agen, de Limoges, de Rennes se prononcent très énergiquement pour leur réorganisation. Et la Cour de Caen, dans le ressort de laquelle quelques Commissions, sous une impulsion ferme et habile, s'étaient reconstituées, constate leur bon effet et leur utilité, dès leur réorganisation.

Les hommes spéciaux réclament aussi cette réorganisation avec les plus vives instances : car cette institution devrait être un des rouages les plus importants de l'administration pénitentiaire. M. Béranger a préparé un projet de loi sur le rôle des Commissions de surveillance. Et M. Desportes, le secrétaire général de notre Société, avait également, avec sa haute compétence, soumis un projet sur le même sujet, à la Commission d'enquête, de l'Assemblée nationale, dans sa séance du 1<sup>er</sup> juillet 1873.

### III

Mais sur quelles bases et d'après quelles idées ces Commissions de surveillance devraient-elles être réorganisées ?

Un premier point semble indiscutable. Il faut une loi les instituant et réglant leurs attributions. Il ne faut pas que ces Commissions soient à la merci d'un décret, ou puissent être, au gré des idées du moment, modifiées dans leur composition. Cette idée de la nécessité d'une loi, nous la trouvons très nettement exprimée dans le rapport de la Cour d'Orléans : « Ne serait-il pas désirable, dit la Cour, que les Commissions de surveillance fussent investies d'un pouvoir réel et bien défini, à l'abri des froissements occasionnés par le libre exercice même de leur mission, et délivrées des obstacles qui ont paralysé leur influence et rendu stériles leurs efforts généreux et leurs soins incessants ? »

Dénuée de pouvoirs suffisants, sans force pour lutter contre des conflits systématiques, armée d'attributions mal définies, dépourvue de responsabilité, une institution, quel que soit son but, ne tarde pas à s'amoindrir et à tomber en désuétude. Quand on se sent faible, on cesse bientôt d'agir, le découragement arrive et la persévérance s'évanouit.

Un second point important serait de soustraire ces Commissions à l'omnipotence administrative et de leur laisser ainsi une plus grande liberté d'allures. Une conséquence de cette idée serait d'enlever la présidence de ces Commissions au préfet ou au sous-préfet. Ce serait là d'ailleurs éviter un sujet de conflit. On comprend d'une part que les préfets et sous-préfets ne se soient jamais montrés empressés à convoquer une assemblée destinée à contrôler leurs actes et à discuter leur pouvoir. D'autre part, on comprend aussi que les magistrats haut placés dans la hiérarchie judiciaire, se soient trouvés peu flattés de subir la présidence d'un sous-préfet qui débute. De là des questions de préséance qui dégèrent bien vite en conflit et qu'on éviterait à coup sûr, en confiant aux Commissions le droit de choisir et d'élire leur président dans leur sein.

Un troisième principe à poser serait celui de l'unité de la Commission par chaque ville. Y eût-il plusieurs prisons dans une ville, maison de justice, maison centrale, colonie pénitentiaire ou correctionnelle, il ne faut qu'une seule et unique Com-

mission. Tel est l'avis de M. Bérenger; les motifs sont faciles à donner : les conflits à éviter, l'unité de direction à imprimer sont les deux principaux.

Enfin il serait bon que tous ces efforts fussent centralisés, et ils le seraient en reliant les Commissions de surveillance au Conseil supérieur des prisons. Chaque Commission devra être astreinte à un rapport annuel dans lequel elle signalera les abus réformés, les améliorations réalisées, celles qui devraient l'être, les efforts faits et les résultats obtenus pour l'amélioration matérielle et morale des détenus. Ces rapports dépouillés feraient l'objet d'un rapport général au Conseil supérieur des prisons : et par le dévouement de chacun des membres de ces Commissions et par l'émulation qui ne manquerait pas de se produire entre toutes, nous sommes assuré qu'on arriverait facilement au résultat désiré.

Il nous reste à examiner quelles seraient les attributions de ces Commissions, et quels pouvoirs il conviendrait de leur donner.

#### IV

Nous commencerons par diviser les attributions des Commissions en deux catégories très distinctes :

- 1° Les attributions que nous appellerons *internes*;
- 2° Celles que nous qualifierons *d'externes*.

Par attributions internes, nous entendons celles dont elles seraient chargées dans l'intérieur de la prison, celles qui les feraient participer à l'administration même de la prison ou les mettraient en rapport avec les prisonniers.

Par attributions externes, nous entendons celles qui pourraient leur incomber dans les deux grandes questions de la libération provisoire et du patronage des détenus libérés.

##### ATTRIBUTIONS EXTERNES

1° *Contrôle des marchés et fournitures.* — Nous voudrions que les directeurs de prison fussent obligés de soumettre à l'examen des Commissions de surveillance, tous marchés et devis passés entre eux et les entrepreneurs. Trop souvent des abus se sont produits, dont la conséquence a été de faire subir aux prisonniers une aggravation de peine, soit par le travail trop rude auquel les astreignait un entrepreneur peu

scrupuleux en vertu d'un contrat régulièrement passé, soit par la nourriture par trop vile qui leur était donnée.

Les Commissions veilleraient ainsi à ce qu'aucun marché ne soit passé par surprise, en un mot à la bonne gestion administrative de la prison.

2° La Commission devrait être appelée à donner son avis sur tout ce qui concerne l'état matériel de la prison; elle doit pouvoir appeler l'attention des autorités compétentes sur telle organisation ou transformation intérieure ayant pour but l'amélioration des bâtiments.

Elle doit veiller de très près à tout ce qui touche l'hygiène des prisonniers, et signaler d'office, en cas de mesures subites à prendre, telle qu'évacuation d'un quartier sur un autre, en cas d'épidémie et de contagion, les voies et moyens pour remédier au mal. Un directeur de prison peut ne pas avoir la décision nécessaire dans un cas de ce genre; la Commission, composée d'hommes éclairés, compétents, peut être appelée à rendre ainsi d'importants et immédiats services.

3° Un point délicat serait celui de savoir dans quelle mesure les Commissions peuvent et doivent participer aux punitions infligées au détenu. Aujourd'hui tout le pouvoir disciplinaire réside dans la personne du directeur ou du gardien chef; il consiste à décréter, contre les infractions signalées dans les rapports de service, le cachot, la mise au pain et à l'eau pour cinq jours au plus, la privation des visites, des promenades au préau ou des vivres supplémentaires. Dans les maisons centrales, c'est au prétoire, et après audition des inculpés, que prononcent les directeurs; des fers de coercition existent à l'usage des individus en rébellion. Il y a donc là, on le voit, des peines d'une sérieuse gravité qui peuvent être infligées administrativement. Certains abus ne peuvent-ils pas se glisser? N'a-t-on pas à craindre lorsque l'autorité et le droit de décider résident en un seul, tantôt une propension à une trop grande sévérité, tantôt une propension à une trop grande indulgence? Aussi, sur ce point, sans priver les directeurs ou gardiens chefs d'une liberté d'initiative indispensable en pareille matière, nous voudrions que les registres des punitions fussent régulièrement communiqués par les directeurs à chaque séance des Commissions de surveillance. La Commission aurait là un contrôle indirect qui pourrait avoir son efficacité, la Commission pouvant toujours, en cas d'abus

adresser au préfet ou au ministre, telles observations que de droit.

4° Si nous ne pouvons faire intervenir les Commissions comme élément modérateur dans la distribution des punitions, du moins nous leur réserverions le double pouvoir de faire les propositions pour les grâces et pour les libérations provisoires. Les membres de la Commission de surveillance, ayant accès auprès du détenu, ayant pour attribution principale sa régénération morale, sont mieux à même que personne autre, de connaître les dispositions intimes de chacun des détenus, d'apprécier la mesure dans laquelle chacun d'eux doit bénéficier des mesures de clémence. Et cette considération acquerra d'autant plus de force que le régime de l'emprisonnement cellulaire sera appliqué sur une plus large échelle. Les visites des membres des Commissions seront un puissant élément moralisateur : c'est à cette œuvre spéciale que les hommes dévoués qui accepteront le titre de membres des Commissions, mettront tout leur soin. Il est juste de donner l'initiative à ceux-là qui auront dans leurs mains des éléments parfaitement précis d'appréciation.

Pour y arriver il serait facile d'instituer dans nos établissements pénitentiaires, à l'instar de ce qui se fait dans nos grands parquets, des fiches individuelles contenant tous renseignements, notes et observations sur le compte de chacun des détenus.

Ce que nous disons là des grâces, s'appliquera tout aussi bien à propos des libérations provisoires, qui sont accordées aux termes de l'article 9 de la loi du 5 août 1850, aux mineurs de moins de 16 ans, enfermés en vertu des articles 66 et 67 du Code pénal, dans les *Colonies pénitentiaires* ou *correctionnelles*.

Cette mise en liberté provisoire existait dans la pratique depuis une circulaire remarquable du comte d'Argout, en date du 3 décembre 1832. L'article 9 de la loi de 1850 vint consacrer cette mesure législativement. Depuis, des circulaires de 1870, sous le ministère de M. de Forcade, s'étaient occupées de régler définitivement cette matière délicate, dont les ministres avaient recommandé l'usage fréquent aux préfets. Il est bien certain, ici encore, que les membres des Commissions de surveillance doivent être appelés à se prononcer sur les mises en liberté provisoire, de même qu'ils seront chargés d'observer la conduite du libéré provisoire, ainsi que nous le dirons tout à l'heure.

Enfin, en terminant sur ce qui concernerait les attributions internes des Commissions de surveillance, il est inutile d'ajouter que la prison doit leur être ouverte à toute heure, que leurs rapports avec les prisonniers ne doivent avoir qu'une limite, le dévouement et le zèle de chacun. Tout ce qui concerne l'amélioration morale du détenu, tout ce qui peut l'amener à résipiscence est du domaine des Commissions. C'est sur ce terrain essentiellement moral de l'amendement du condamné, que nous convions tous les hommes de cœur : c'est à ce point de vue que les commissions avaient donné les meilleurs résultats quand elles fonctionnaient, ainsi que le constatent les notices intéressantes envoyées à la Société des prisons dans le courant de 1880 et 1881, sur les prisons de Douai, d'Aix et de Toulouse, ainsi que le constate aussi le rapport de la Cour de Rennes, à propos des prisons de Nantes. Et sur ce point, il faut que les directeurs de prison et que l'administration supérieure, loin de décourager par des tracasseries mesquines, le dévouement des membres des commissions, leur viennent résolument en aide, en leur facilitant les rapports avec les prisonniers. Il ne faut pas que les deux institutions se traitent en ennemies : elles doivent concourir toutes deux au même but, l'amélioration du régime moral et physique du condamné.

Il ne faut pas surtout que la politique vienne déconcerter la charité privée, ainsi qu'on a tenté de le faire, en mars 1880, à propos de la Société laïque dite des Prieurs, d'Orléans, qui s'occupait spécialement des détenus de la maison d'arrêt, de justice et de correction de cette ville.

Cette association charitable, fondée en 1816, visitait les prisonniers et s'appliquait à améliorer leur situation misérable. Ils essayaient de les relever à leurs propres yeux en réveillant en eux cette idée si consolatrice et si puissante de la religion. Ils s'efforçaient auprès de ceux-là qui pouvaient être saisis dans l'engrenage de liaisons irrégulières, de régulariser ces situations illégitimes ; enfin, ils faisaient distribuer aux prisonniers quelques adoucissements de nourriture aux grandes fêtes de l'année, et leur donnaient des vêtements et des chaussures.

Le Ministre de l'Intérieur s'émut, et d'une lettre datée du 23 mars 1880, je détache les passages suivants. La lettre ministérielle commence par encourager la Société des Prisons d'Orléans dans ses distributions de vêtements et chaussures,

Mais elle ne saurait admettre leur ingérence dans la prison.  
« On ne saurait admettre l'introduction journalière dans l'établissement de personnes étrangères à l'administration et qui n'ont aucun droit à réclamer cette exception faite en leur faveur.

« Quant à la régularisation des unions illégitimes, c'est une œuvre qui peut s'exercer en dehors de la prison, mais à laquelle l'administration, qui n'entend exercer ni laisser exercer aucune pression sur les actes de la vie privée des détenus, doit rester complètement étrangère. »

Ces lignes se passent de tout commentaire !

Exhorter de malheureux perdus de vices à reprendre une vie honnête ne semblait pas jusqu'à présent œuvre mauvaise : aussi est-ce pour éviter de semblables choses que nous voudrions qu'une loi vint, donnant aux membres de la Commission de surveillance le droit de pénétrer dans la prison, d'y voir les prisonniers et d'exercer en liberté auprès d'eux l'apostolat de la charité.

## V

### ATTRIBUTIONS EXTERNES

Ces attributions se référerait à deux points nouveaux et sur lesquels nous nous permettrons d'insister quelque peu et d'appeler toute l'attention de la Société. Il s'agit du rôle des Commissions de surveillance dans l'œuvre de la libération provisoire et dans l'œuvre importante du Patronage.

1<sup>o</sup> *Libération provisoire.* — Nous avons déjà dit plus haut que la libération provisoire, entrée dans la pratique dès 1832, avait été consacrée législativement par l'article 9 de la loi du 5 août 1850, en ce qui concerne les mineurs de 16 ans, condamnés en vertu des articles 66 et 67 du Code pénal. La pratique est courante aujourd'hui, et en ce qui touche le Parquet de la Seine, il ne se passe pas de jour où le Ministère de l'Intérieur ne consulte l'autorité judiciaire à propos de la mise en liberté provisoire des jeunes gens détenus dans les colonies pénitentiaires ou correctionnelles.

Une circulaire ministérielle du 20 mars 1868 était venue réorganiser les « Conseils » de surveillance auprès des établissements de jeunes détenus ; et il est permis de penser qu'il entrerait dans

ses vues d'assurer aussi la surveillance des libérés provisoires. En effet, les membres de la Commission, connaissant un certain nombre de jeunes détenus, les ayant préparés eux-mêmes à la faveur de la libération, sont plus à même qu'aucun autre de continuer leur œuvre réparatrice pendant le temps d'épreuve de la libération provisoire. Ce sont les conseils des membres de la Commission qui les guideront, les fortifieront, leur feront éviter les écueils de leur liberté relative, et les prépareront à traverser sans faiblir le moment si difficile, si périlleux de la libération définitive.

Chacun des membres ferait un rapport mensuel sur les libérés provisoires : et les notes composant ces rapports contribueraient puissamment à éclairer la Commission et l'administration, dans le cas où il s'agirait d'une mesure de rigueur ou de clémence à prendre vis-à-vis de l'enfant, ou de l'adulte au jour prochain, nous l'espérons, où le législateur fera pénétrer, d'une façon plus large, dans nos mœurs pénitentiaires, ce principe si fécond de la libération provisoire.

2<sup>o</sup> *Patronage.* Mais le point le plus important est sans contredit la participation qu'il convient de donner aux commissions de surveillance dans la grande œuvre du patronage.

Insister sur les avantages, sur l'utilité, nous dirons plus, sur la nécessité du patronage, serait puéril. Dans une *Étude sur la condition du mineur devant la loi pénale*, nous demandions déjà l'organisation du Patronage sur la plus vaste échelle possible : « Tout le monde est d'accord pour dire que le moment le plus difficile à traverser est celui de la mise en liberté de détenu. A cet instant, livré à lui-même, grisé de sa liberté nouvelle, exposé à toutes les tentations, n'ayant sous les yeux que de détestables exemples, il est fatalement conduit à une nouvelle chute, s'il ne trouve personne à côté de lui pour le guider et le protéger. Telle est et telle doit être la mission des Sociétés de patronage.

« Elles existent bien à Paris, mais seulement dans des proportions restreintes : il y a la Société de patronage *des jeunes détenus de la Seine*, la Société *des libérés repentants*. Mais toutes ces sociétés n'ont pas de lien, n'ont pas de cohésion entre elles. Il faudrait d'ailleurs que ce mouvement ne se bornât pas à Paris : outre Paris, il y a la France, et en province, les Sociétés de patronage sont encore bien rare. »

Eh bien, ce qui n'existe encore que dans peu de départements, nous avons la confiance qu'on pourrait l'étendre, qu'on pourrait combler cette regrettable lacune, en faisant des Commissions de surveillance le noyau et le pivot de la grande œuvre du Patronage.

Nous savons d'avance que ce ne sont que des hommes de cœur, de charité et de dévouement qui feront partie des Commissions de surveillance. Nul doute, qu'ils n'acceptent avec plaisir cette nouvelle mission que la loi leur confierait, l'œuvre du Patronage. Leur bonheur sera de sauver des âmes, et nul autre moyen ne peut s'offrir à eux, d'une efficacité plus immédiate que le Patronage. Là où il y aura du bien à faire, ils ne compteront pas : les résultats seront immenses, et ainsi se trouvera résolu un des problèmes qui se sont toujours imposés à la sollicitude de la Société.

Sur ce point de la participation des Commissions de surveillance à l'œuvre du Patronage, les Cours d'appel, à deux ou trois exceptions près, sont unanimes pour la désirer ardemment. Toutes reconnaissent la nécessité du patronage, toutes déplorent que la loi n'intervienne pas plus activement dans cette question du patronage qui doit avoir une si grande influence sur la diminution des récidives.

Mais dans quelle mesure les Commissions participeront-elles au Patronage ?

Il nous semble, d'accord en cela avec les rapports des Cours de Rennes et d'Amiens, qu'il ne faut pas que les Commissions de surveillance se confondent absolument avec les Sociétés de Patronage ; mais il faut que les Commissions de surveillance soient le noyau de ces sociétés.

Voici comment s'exprime le Rapport de la Cour d'Amiens, à ce propos : « Il nous paraît certain que l'action des Sociétés de patronage serait utilement combinée avec celle des Commissions de surveillance, sans que cependant ces deux institutions cessassent d'avoir une existence distincte, car leur mission est toute différente et leur action successive sera plus efficace. Mais il serait plus avantageux que les mêmes personnes fussent membres de l'une et de l'autre. »

Cette séparation est encore désirable pour d'autres motifs. Les Sociétés de patronage compteront nécessairement beaucoup plus de membres que les Commissions de surveillance : elles devront choisir certains de ces membres dans les cantons éloignés, dans les communes rurales ; enfin elles devront admettre aussi des

femmes, qui seront spécialement chargées des libérées de leur sexe. Toutes ces personnes pourraient difficilement faire partie des Commissions de surveillance.

La Cour de Rennes énonce la même idée lorsqu'elle exprime le désir que là où il existera un Comité départemental de patronage, ce soit à ce comité à exercer, outre le patronage, les fonctions de Commissions de surveillance : « En voici la raison, dit la Cour, pour que le Patronage ait de fortes racines, il est nécessaire que les personnes qui s'en occupent se trouvent à l'avance en rapport avec le détenu pour se renseigner sur sa conduite, sa famille, ses aptitudes, étudier son passé, voir ce qu'on peut espérer de son avenir. Or deux Commissions ne peuvent coexister dans la même prison ; et les Commissions de surveillance concourront ainsi, comme auxiliaires des Sociétés de patronage, à l'œuvre des libérés. »

La Cour de Chambéry, sur le même sujet, dit :

« L'œuvre du Patronage est une œuvre de charité et par conséquent elle doit être volontaire. Mais en évitant soigneusement toute contrainte, il est permis d'exciter l'initiative privée, de lui donner les moyens de se produire utilement, d'en favoriser l'expansion et de lui prêter l'appui d'une sanction légale et d'une bonne organisation. Dans chaque arrondissement où il existerait une prison départementale ou une maison centrale, une Société de patronage serait instituée : les membres de la Commission de surveillance, qui conserveraient d'ailleurs leur mission spéciale et distincte, formeraient un premier noyau. »

Telles sont aussi les conclusions de la Cour de Paris, et du remarquable rapport adressé par le Procureur de la République, qui était alors M. Sallantin, au Procureur général. Est-il besoin d'ajouter qu'un des plus puissants éléments du patronage seront les visites particulières que les membres des Sociétés de patronage, autorisés par les directeurs, pourront faire aux détenus en cellule ? C'est là le meilleur patronage, le plus efficace à coup sûr. S'emparer, pendant les longues heures de captivité, du cœur, de l'âme du prisonnier, y réveiller ce qu'il peut rester en lui, des notions du vrai et du bien, lui montrer le chemin droit, l'amener au repentir : voilà la première tâche des membres des Sociétés de patronage. Ce seront là les assises les plus sûres du patronage extérieur, du patronage à exercer au jour de la libération provisoire et surtout définitive.

D'ailleurs, les différents gouvernements qui se sont préoccupés de la question du Patronage des libérés adultes ont eu déjà la pensée d'utiliser le dévouement et le zèle des membres des Commissions de surveillance.

Dans une instruction du 28 mai 1842, le ministre de l'intérieur regrettait que les attributions des Commissions de surveillance auprès des prisons départementales fussent aussi bornées, et il exprimait le vœu qu'elles fussent employées à l'œuvre du Patronage.

Le gouvernement impérial, lui aussi, mit à l'étude la question du Patronage. Une Commission chargée d'élaborer un projet de loi avait été instituée par un décret du 6 octobre 1869.

Nous détachons d'une circulaire ministérielle du 20 mars 1870, le passage suivant sur le rôle que devaient être appelées à jouer, dans l'œuvre du patronage, les Commissions de surveillance.

« Vous savez, M. le Préfet, la place considérable que cette question du patronage a prise dans les préoccupations du gouvernement de l'Empereur. Sans préjuger les conclusions de la Commission instituée par le décret du 6 octobre 1869, il est permis de présumer qu'elle sera d'avis, pour constituer l'organisation du patronage, de s'adresser au dévouement des hommes éclairés qui composent les Commissions de surveillance des prisons départementales. Il convient donc, dès à présent, de les préparer à cette extension possible de leur mission et de leurs obligations; et si dans quelques départements le zèle de ces Commissions s'était ralenti, ce serait à vous, Monsieur le préfet de les ranimer, afin d'assurer à l'administration supérieure des auxiliaires naturels pour atteindre le but qu'elle se propose. »

Mais nous insistons encore sur ce point : à savoir qu'il ne faut pas que les Commissions de surveillance se confondent avec les Sociétés de patronage; il ne faut pas davantage que le patronage des détenus libérés soit mis entre les mains de l'État. Ce serait une illusion et une faute, croyons-nous, de croire que l'État peut et doit, en cette matière, accorder autre chose que des sympathies et des encouragements. Le patronage est, avant tout, œuvre individuelle, œuvre de charité. Or la charité se fait, mais ne se commande pas. Une Société de patronage, organisée exclusivement par l'État, fonctionnant officiellement, ne serait en réalité qu'une sorte de direction de la surveillance de la

haute police et serait inévitablement frappée de discrédit et d'impuissance. Il faut laisser aux ingénieuses inspirations de la charité privée le soin d'organiser ces Sociétés, et de leur donner la forme qui leur convient dans chaque pays.

Mais où l'intervention de l'État peut et doit se produire, c'est en donnant aux Sociétés privées, par des allocations, le moyen de faire le bien : c'est en réorganisant sans retard les Commissions de surveillance qui deviendront le centre et le pivot de ces Sociétés de patronage; c'est en reliant entre elles ces Commissions de surveillance, dans une direction unique; c'est en même temps par une conséquence directe, en donnant à l'œuvre du Patronage à une impulsion centrale qui lui a toujours fait défaut.

Ces Commissions de surveillance auraient en effet, ne l'oublions pas, à fournir chaque année un rapport adressé au Conseil supérieur des Prisons. Là, ces rapports, qui contiendraient également tous renseignements relatifs au patronage, seraient dépouillés et serviraient à la confection d'un Rapport général qui serait soumis au Ministre de la Justice et au Ministre de l'Intérieur.

En agissant ainsi et en consacrant le projet que nous avons l'honneur de présenter à la Société des Prisons, principalement en ce qui concerne l'immixtion des membres des Commissions de surveillance dans l'œuvre du patronage, le législateur français ne fera qu'imiter ce qui se passe déjà dans plusieurs pays étrangers.

La plupart des législations étrangères se sont préoccupées de la réforme morale des condamnés; toutes ont reconnu la nécessité du patronage, et plusieurs l'ont organisé sur des bases solides et sérieuses.

C'est ainsi qu'en Prusse, les Commissions de surveillance existent auprès des Prisons : les Membres de ces commissions, au jour de la libération du condamné, continuent, au dehors, l'œuvre commencée à l'intérieur de la prison.

De même, la Société de patronage de Genève est indépendante de l'Administration des Prisons, mais elle a le bénéfice de ses moyens d'action, parce que ce sont des membres de la Société de patronage qui font partie des Comités administratifs. D'ailleurs, il est juste de dire que la Suisse est un des pays où le système du patronage est le plus développé et le mieux organisé. La

Hollande et l'Italie, la Grande-Bretagne surtout ont également marché très avant dans cette voie, en facilitant la création des Sociétés de patronage, en les dotant d'abondantes subventions, en ouvrant les Prisons aux membres de ces Sociétés, en appelant à y siéger les membres des Commissions de surveillance instituées auprès des prisons.

Il est à souhaiter que cet exemple, que donnent nos voisins, soit rapidement suivi en France. Nous ne voudrions pas rester en arrière. La loi de 1875, substituant dans nos prisons départementales le régime cellulaire au régime de l'emprisonnement en commun, est déjà un premier progrès réalisé dans cette voie de la régénération morale du condamné. La réorganisation des Commissions de surveillance, et le développement parallèle des Sociétés de patronage pour les détenus libérés sera un second progrès dans cette voie réformatrice. On arrivera ainsi par une conséquence certaine, à la solution d'une question qui a toujours préoccupé les criminalistes, l'abaissement des récidives.

C'est par ces motifs, que nous présentons à la Société des prisons le projet de loi dont la teneur suit :

## PROJET DE LOI

### SUR LES COMMISSIONS DE SURVEILLANCE DES PRISONS

ARTICLE PREMIER. — Il est établi une commission de surveillance auprès de tout établissement pénitentiaire.

ART. 2. — Le premier président et le procureur général dans les villes où siège une Cour d'appel, le préfet ou le sous-préfet, le président du tribunal et le procureur de la république dans les autres villes, — un membre du clergé désigné par l'autorité diocésaine, et tel autre membre des cultes reconnus par l'État, — un membre de l'instruction publique, désigné par l'inspecteur d'académie sont de droit membres des commissions.

ART. 3. — Le nombre des autres membres n'est pas expressément limité : il doit être proportionné aux besoins du service. Ces membres sont nommés, pour la première fois, par le ministre de l'intérieur sur la proposition du Préfet, et lors de chaque vacance, sur une liste triple de candidats, présentée par chaque Commission.

ART. 4. — Dans les villes où il y a plusieurs prisons, il n'est institué qu'une seule commission.

ART. 5. — Les commissions nomment elles-mêmes leurs présidents et leurs secrétaires. Elles arrêtent le règlement intérieur de leurs travaux en prenant l'avis du Conseil supérieur des Prisons.

ART. 6. — Les commissions sont chargées :

1° De la surveillance intérieure des prisons au point de vue de l'observation des règlements, de l'instruction religieuse et de la réforme morale des détenus.

L'accès de la prison et des prisonniers est libre pour tout membre de la Commission.

2° Les commissions dressent, d'accord avec le directeur, aux époques fixées par l'administration, la liste des détenus qui sont proposés pour une grâce ou pour obtenir le bénéfice de la libération provisoire.

3° Tous devis ou marchés passés par les directeurs doivent être communiqués aux commissions, dont les observations sont transmises au préfet.

4° Les registres des punitions sont communiqués à chaque séance aux commissions de surveillance qui doivent transmettre leurs observations, s'il y a lieu, aux Préfets.

ART. 7. — Ces commissions transmettent au préfet et au Conseil supérieur des Prisons, tous les ans, tous renseignements et documents relatifs à l'état matériel et moral, au régime et à l'hygiène de chaque prison, ainsi que leurs vues, propositions et demandes sur les améliorations dont cet état peut être susceptible.

ART. 8. — Les membres des commissions de surveillance sont chargés :

1° De la surveillance des individus qui ont obtenu le bénéfice de la libération provisoire. Un rapport mensuel est présenté à la commission sur chacun des libérés provisoires.

2° Les commissions de surveillance prêtent leur concours à l'organisation du patronage des libérés.

ART. 9. — Par les soins du Conseil supérieur des Prisons un rapport d'ensemble sur les travaux des commissions de surveillance est publié chaque année.

Ce rapport est présenté au Président de la république et aux Chambres.

RENÉ QUERENET, *avocat à la Cour d'appel,*  
Docteur endroit.

DOCUMENTS A CONSULTER

DALLOZ : *Répertoire de Législation*, au mot : *Prisons*.

ENQUÊTE PÉNITENTIAIRE : *Rapport général*, par M. D'HAUSSONVILLE. Tome VI de l'Enquête.

*Procès-verbaux de la Commission*. Tome I de l'Enquête. Passim.  
*Annexes du tome I<sup>er</sup>*.

*Questionnaires adressés aux Cours d'appel de France*. Tome IV et tome V de l'Enquête.

*Bulletin de la Société générale des Prisons*.

CONFERENCE DE LONDRES

SUR LA

LÉGISLATION RELATIVE AUX JEUNES DÉLINQUANTS

Le Conseil de l'Union des Écoles de réforme et des Refuges a provoqué, le 30 novembre 1880, une conférence des directeurs des écoles industrielles et de réforme dans le but d'examiner : « l'état actuel des lois concernant le châtement et le traitement des jeunes délinquants, lois contenues dans les statuts généraux de la criminalité et dans les acts sur les écoles industrielles et de réforme ».

En ouvrant cette conférence, le président, M. Hubbard, exprima l'espoir que ses délibérations auront une influence sur les lois que prépare le secrétaire d'État de l'intérieur. Le secrétaire d'État de l'intérieur a invité les magistrats à exprimer leurs opinions au sujet des jeunes délinquants; ceux-ci ont répondu à cette demande; mais les directeurs des écoles, chargés de l'éducation de ces enfants, ont une expérience indubitable et ils n'ont pas encore exprimé collectivement leur opinion: le Conseil de l'Union désire que la discussion s'engage sur ce sujet et promet de soumettre les idées émises au secrétaire d'État de l'intérieur.

Le premier orateur, M. Glossop, retraça, en quelques mots, les progrès accomplis depuis 23 ans. « Il y a 30 ans, dit-il, que les juges du comté de Middlesex appelèrent l'attention sur le nombre d'enfants qui étaient alors dans la prison de Coldbath Fields; beaucoup étaient si petits lorsqu'on les amenait aux sessions trimestrielles que, pour les voir, nous devions dire au gardien de les lever au-dessus de la barre. Il n'y avait point alors d'autre alternative que de les envoyer en prison pour un temps plus ou moins long ou de les abandonner à leur misérable sort.