

LE CONSEIL SUPÉRIEUR DES PRISONS

SESSION DE JUILLET 1887

Le mardi 12 juillet, s'est ouverte, au Ministère de l'intérieur, la 2^e session annuelle du Conseil supérieur des Prisons. Le Conseil supérieur s'est occupé, dans cette session, de l'examen de diverses questions intéressant la construction des maisons cellulaires, de la réglementation du régime de certains établissements, notamment de ceux qui sont affectés à l'éducation pénitentiaire des jeunes filles, de la gestion des services économiques des prisons et du fonctionnement du travail des détenus.

Au début de la séance, M. Fallières, ministre de l'intérieur, qui présidait, a prononcé l'allocution suivante :

MESSIEURS,

A l'occasion de cette réunion plénière, qui inaugure la 2^e session annuelle du Conseil supérieur des prisons, je tenais à venir vous exprimer toute ma reconnaissance pour le précieux concours que vous donnez à mon administration, et à témoigner de mon dévouement à l'œuvre à laquelle vous voulez bien vous associer.

Appelé deux fois au grand honneur de présider les travaux du Conseil supérieur, permettez-moi de constater les résultats obtenus depuis l'époque où il m'était donné, il y a quelques années, de faire appel à ses lumières.

On peut dire que sa tâche s'est poursuivie sans discontinuer et si la justice me fait une obligation de n'oublier personne dans

l'accomplissement de l'œuvre commune, je sais que je répons aux sentiments du Conseil en rendant hommage aux hommes éminents qui ont élaboré, dans vos commissions, avec tant de persévérance et de soin, les textes qui devaient être soumis à vos délibérations.

Ainsi, — sous la présidence de notre infatigable et vénéré collègue M. Schœlcher, qu'on rencontre toujours le premier au devoir, le premier et le dernier à la peine, — a été préparé le règlement des maisons affectées à l'emprisonnement en commun, qui est devenu comme une sorte de code spécial.

Ainsi se poursuit en silence, sans autre préoccupation que celle du bien public, l'étude du règlement des maisons laïques d'éducation pénitentiaire pour les jeunes filles et des dispositions qui assureront le fonctionnement des services économiques de cette catégorie d'établissements. La Commission se charge également de préparer le règlement d'administration publique destiné à déterminer les conditions de la mise en pratique, actuellement expérimentée, du régime de la libération conditionnelle.

Une autre série de règlements se référera à la situation des détenus condamnés pour faits politiques ou se rattachant à la politique, ainsi qu'au régime des établissements où sont subies les longues peines.

Je n'insisterai pas davantage sur l'étendue de la tâche assignée aux membres de la 2^e commission.

Je n'insisterai pas non plus sur le programme des questions que les deux autres Commissions ont à examiner, et dont il pourra tout à l'heure vous être fait un rapide exposé.

J'ai voulu simplement marquer, en quelques mots, la gravité et la diversité de cette œuvre de rénovation pénitentiaire, qui fera honneur au Conseil supérieur.

Ai-je besoin de le dire, le Conseil continuera à s'inspirer de toutes les idées de progrès. Il ne cessera de mettre au premier rang de ses préoccupations, avec le souci de la sécurité publique, la cause de l'humanité, le sort de ceux que frappe justement la loi pénale. Si la société a le droit de les contenir dans le mal, elle a aussi le devoir de tenter de les ramener au bien.

Avant de terminer, Messieurs, je veux exprimer, en votre nom et au mien, les profonds et douloureux regrets que nous a causés la mort de notre excellent collègue, M. Henri Liouville.

Nous avons perdu, avec lui, la collaboration d'une intelligence élevée et d'un homme de bien.

J'ai l'honneur de déclarer ouverte la 2^{me} session du Conseil Supérieur des prisons. (*Applaudissements.*)

M. Schoelcher, sénateur, vice-président du Conseil, a répondu, par quelques paroles de bienvenue, au discours de M. le Ministre.

M. Herbette, directeur de l'Administration pénitentiaire, a rendu compte des travaux des diverses commissions, notamment en ce qui concerne l'établissement de types et projets économiques de prisons cellulaires.

M. Herbette a également entretenu le conseil du règlement général en préparation pour les maisons récemment créées pour l'éducation des jeunes filles envoyées en correction: il est à noter que, jusqu'à ces derniers temps, il n'existait aucun établissement laïque de ce genre.

Le directeur de l'Administration pénitentiaire a fait part des simplifications qu'il a effectuées dans tous les services, et grâce auxquelles il a pu réaliser une nouvelle économie annuelle de 1,043,000 francs, ce qui porte à 4,000,000 de francs l'économie totale.

Le conseil a ensuite traité diverses questions relatives à l'organisation du travail des détenus et a été mis au courant des conditions dans lesquelles un récent décret permet de pourvoir à l'administration et au contrôle des prisons de la Seine, au même titre que dans tous les départements.

Nous donnons ci-après le texte de ce décret, dont on avait souhaité pendant si longtemps la promulgation, et qui doit permettre à l'administration centrale de soumettre les prisons de la Seine à la même discipline que toutes les autres prisons des départements.

Enfin, un avis favorable a été donné, sur un rapport de M. le sénateur Parent, à la transformation de la prison de Foix (Ariège), en prison cellulaire avec une dépense très modérée.

Annexe.

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 27 juin 1887.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

Dès le début de l'organisation des services publics en France, le service des prisons a été placé dans les attributions du ministre de l'intérieur (Loi du 10 vendémiaire an IV). C'est au rôle de l'État qu'il se rattache, non à celui des départements ou des communes. C'est à un membre du Gouvernement qu'incombe la responsabilité comme l'autorité. Ainsi le veulent les principes mêmes de nos institutions, l'égalité des citoyens devant la loi, les garanties de liberté individuelle et les conditions de sécurité générale.

Le service des prisons ou service pénitentiaire a constitué au ministère de l'intérieur une des principales directions entre lesquelles se partagent, sous les ordres et d'après les instructions du ministre, l'étude des affaires et la préparation des décisions qui rentrent dans ses attributions.

Il convient de rappeler quelles catégories d'établissements ressortissent à l'administration pénitentiaire.

1^o *Etablissements affectés à l'exécution des longues peines* (Maisons centrales et pénitenciers agricoles). Ils fonctionnent tous dans des immeubles appartenant à l'État.

2^o *Maisons d'arrêt, de justice et de correction*, où sont subies les courtes peines d'emprisonnement, c'est-à-dire les peines qui n'excèdent pas la durée d'une année. La propriété et, par suite, l'entretien des immeubles affectés à ce service ont été mis, en 1811, à la charge des départements, et de là vient la dénomination qu'ils ont habituellement reçue de *prisons départementales*, bien que le service et le personnel demeurent toujours personnel et service d'État. Le mobilier même est fourni par l'État et, depuis la loi du 5 juin 1875, c'est l'État qui supporte une part des dépenses de construction ou de transformation des prisons nouvelles (régime cellulaire).

3^o *Dépôts ou chambres de sûreté*, recevant à titre provisoire, soit les individus qui viennent d'être arrêtés, soit ceux qui durant le cours d'un transfèrement font étape dans une localité où il n'existe pas de prison. Ce service est à contrôler comme tous les autres par les soins du ministre de l'intérieur; mais par sa nature même, il n'implique pas normalement de charges spéciales pour l'État.

4^o *Etablissements publics ou privés affectés à l'éducation correctionnelle des jeunes gens et jeunes filles.*

C'est spécialement des prisons de la Seine, c'est-à-dire des maisons d'arrêt, de justice ou de correction situées à Paris, qu'il doit être question dans le présent rapport.

La police des prisons de la Seine est confiée au préfet de police, de même qu'elle est donnée dans les départements aux préfets ou aux maires envisagés comme représentants du pouvoir central. Le préfet de police a également la nomination des gardiens, comme le préfet de chaque département (Arrêté consulaire du 12 messidor an VIII; code d'instruction criminelle, art. 606 et 613).

Quant à la gestion économique et aux affaires d'administration proprement dite intéressant le régime intérieur, l'entretien et le travail des détenus, etc., le préfet de la Seine avait à s'en occuper jusqu'en 1819, au même titre que les préfets des départements; et les conseils généraux avaient à intervenir aussi, car l'entretien des détenus dans les maisons d'arrêt, de justice et de correction, était alors laissé au compte des départements. Mais la loi du 5 mai 1835 a fait passer cette dépense au compte de l'Etat, et ainsi se sont accentués encore les devoirs et les droits du Gouvernement pour la gestion et le contrôle des services pénitentiaires.

C'est l'ordonnance royale du 9 avril 1819 qui a déchargé le préfet de la Seine de toute intervention dans l'administration des prisons du département, afin de faciliter l'exécution de certaines réformes. Elle a constitué pour ces prisons, auprès du ministre de l'intérieur et sous sa dépendance immédiate, un conseil d'administration chargé notamment de la préparation des budgets, de l'élaboration des règlements et du rôle d'inspection générale. En même temps étaient institués auprès du ministre un conseil général des prisons du royaume et une société royale des prisons.

Cette société a disparu de fait en 1830. Le conseil général n'a pas subsisté non plus. Plus tard a été institué le Conseil supérieur des prisons (loi du 5 juin 1873). Mais le conseil d'administration n'a plus opéré. Or il importe que l'administration générale et le contrôle supérieur des services soient assurés de manière régulière. L'organisation des prisons de la Seine et le rôle même de la préfecture de police ne peuvent demeurer indéfiniment subordonnés à des prescriptions qui, en réalité, n'existent plus. Laisser toutes questions en suspens et les diverses autorités sans attributions nettes semblerait impossible, surtout au moment où s'impose l'étude des moyens d'amélioration et d'économie à réaliser dans les divers services soldés sur le budget de l'Etat.

C'est à cette situation anormale que je vous demande de vouloir bien parer.

L'ordonnance royale de 1819 étant depuis si longtemps inappliquée, conviendrait-il de la remettre en vigueur pour constituer une administration directe des prisons de la Seine auprès du ministre de l'intérieur, sans le concours et l'intermédiaire du préfet qui sont assurés en tout département? — Non sans doute.

Demander de nouveau à la préfecture de la Seine l'intervention à

laquelle elle avait renoncé en 1819 serait sans objet, puisque la situation n'est plus ce qu'elle était voici soixante ans.

La solution la plus logique semblait donc bien de procéder pour les prisons à Paris comme à Lyon, Marseille ou Bordeaux et d'assurer au préfet de police les attributions conférées d'un département en ce qui concerne les prisons, sauf bien entendu, pour la construction et l'entretien des bâtiments départementaux, puisqu'un service général est organisé à cet égard à la préfecture de la Seine.

Cette solution, ou plutôt cette consécration de la seule solution qui semble admissible, mettra fin à un état de fait qui ne répondait plus à aucun état de droit, qui laissait les textes les plus formels tombés en lettre morte et les attributions les plus importantes dénuées de détermination légale.

En résumé, l'idée principale dont je me préoccupe, en présentant à votre approbation le projet de décret ci-après, peut être formulée ainsi :

1° Donner au préfet de police pour les prisons de la Seine, par un texte ayant valeur positive, les attributions qu'il exercerait, suivant l'organisation actuelle, dans un autre département, s'il en était le préfet, sans préjudice de celles que lui a conférées spécialement le code d'instruction criminelle après l'arrêté du 12 messidor an VIII.

2° Assurer en même temps à l'autorité, à la responsabilité ministérielle, le rôle qui lui appartient pour l'administration et le contrôle des services pénitentiaires à Paris, comme dans le reste de la France.

Les conséquences générales de cette idée sont aisées à déduire, notamment sur les points suivants :

Pour la désignation du personnel, il y aura lieu de distinguer le personnel de surveillance des autres collaborateurs de l'administration. Les gardiens demeurent, comme ils l'étaient déjà, à la nomination du préfet de police, tandis que les nominations des directeurs, inspecteurs, etc., étaient déjà faites à Paris par le ministre.

Le mode de réglementation du régime des prisons doit être formellement soumis aux mêmes conditions et garanties que dans la France entière. De fait et à titre d'exemple, le règlement général élaboré par le Conseil supérieur a bien été promulgué par le décret du 11 novembre 1883 pour toutes les prisons où les peines sont subies en commun.

L'organisation et le fonctionnement des services économiques pourront être réglés à Paris par le ministre dans les conditions qui auront été reconnues les plus avantageuses pour l'Etat et pour le public, pour le personnel et pour les détenus, d'après les méthodes suivies, les expériences faites et les résultats obtenus dans l'ensemble des établissements pénitentiaires de France. Car c'est à ces services que se rattachent les systèmes de régie et d'entreprise, les fournitures, les marchés d'adjudication et les cahiers des charges, les moyens de contrôle et de comptabilité, la nourriture, l'entretien, le travail et le pécule des détenus, etc.

Enfin, l'inspection générale fonctionnera d'une manière normale

et suivie dans les prisons de la Seine et non pas seulement à titre accidentel; car elle a été instituée pour rendre le contrôle ministériel plus efficace dans tous les établissements pénitentiaires sans exception.

Si vous approuvez les conclusions du présent rapport, je vous prie, monsieur le Président, de vouloir bien revêtir de votre signature le projet de décret ci-joint.

Veillez agréer, monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

Le ministre de l'intérieur,
A. FALLIÈRES.

DÉCRET

Le Président de la République française,
Sur le rapport du ministre de l'intérieur,

Décète :

ARTICLE PREMIER. — Les maisons d'arrêt, de justice ou de correction, et généralement tous établissements recevant des détenus dont l'entretien est à la charge de l'Etat dans le département de la Seine, sont et demeurent soumis aux mêmes conditions d'administration et de contrôle que les établissements similaires des autres départements notamment en ce qui concerne la désignation du personnel, le mode de réglementation du régime intérieur, l'organisation des services économiques et le fonctionnement de l'inspection générale.

ART. 2. — Demeurent acquises au préfet de police, dans les conditions mentionnées à l'article ci-dessus, toutes attributions qu'il exerçait précédemment comme tenant lieu des attributions du préfet du département de la Seine en ce qui touche les prisons.

ART. 3. — Sont définitivement abrogées l'ordonnance du 9 avril 1819 et toutes autres dispositions antérieures au présent décret en ce qu'elles ont de contraire à ce décret.

ART. 4. — Le ministre de l'intérieur est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 28 juin 1887.

JULES GRÉVY.

Par le Président de la République :

Le ministre de l'intérieur,
A. FALLIÈRES.

PROPOSITION DE LOI

AYANT POUR OBJET

LA CRÉATION D'ASILES POUR LES INVALIDES DU TRAVAIL

ET DE MAISONS DITES DE TRAVAIL

POUR LES INDIGENTS VALIDES SANS OUVRAGE (1)

MESSIEURS,

L'étude des réformes sociales et la solution des grands problèmes qui s'y rattachent préoccupent, à l'heure présente, les esprits plus encore peut-être que les questions purement politiques.

Il faut se féliciter de cette tendance de l'opinion publique qui, la forme républicaine, instrument nécessaire du progrès, étant mise hors de cause, s'intéresse vivement aux questions véritablement vitales, à celles qui se rapportent à la recherche des moyens d'atténuer les effets de la misère et de prévenir les causes de chute, pour les malheureux, en organisant l'assistance par le travail.

Il ne suffit pas de punir les misérables, quand la détresse les

(1) *Note de la Rédaction* : Nos lecteurs pourront constater que toutes les idées et jusqu'aux exemples contenus dans l'exposé des motifs de M. Faure ont été émises et discutées dans les Assemblées générales de la *Société des Prisons*, lors de la discussion si complète du rapport de M. Duverger sur les mesures destinées à empêcher les mendiants et les vagabonds de tomber dans la récidive, et que son projet de loi est textuellement emprunté à celui de la Société générale des Prisons qu'il aurait dû peut-être ne pas négliger de citer. (Voir Bulletin de l'année 1886 et de janvier 1887.)