

## RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE

SUR

- 1° *Le projet de loi sur la réforme des prisons de courtes peines;*  
 2° *La proposition de loi de M. BÉRENGER sur les moyens préventifs de combattre la récidive.* (1)

MESSIEURS,

Le Gouvernement, d'accord avec la Commission sur les principes développés dans le rapport précédemment distribué, a présenté des observations d'une certaine importance sur diverses parties du texte arrêté par elle.

Elles les a examinées et adoptées pour la plupart.

Nous avons l'honneur de vous soumettre les modifications de texte qui en résultent, avec les explications nécessaires.

Une des dispositions principales du projet présenté par le Gouvernement consistait à donner à l'Etat la faculté de faire déclasser par décret les prisons dont l'état était jugé incompatible avec les conditions matérielles ou morales indispensables à leur destination. La conséquence de cette mesure était de mettre le département dans l'obligation de faire désaffecter la maison déclassée et de la remplacer par une prison conforme au nouveau régime.

La Commission avait donné son entière approbation à cette partie du projet. Mais elle avait cru devoir la compléter par une disposition additionnelle. Le département pouvait s'exonérer d'une partie des charges de la transformation ou reconstruction de l'établissement déclassé, en rendant à l'Etat la propriété de la totalité de ses maisons d'arrêt, de justice et de correction.

Son but était, en premier lieu, d'accorder aux départements contraints de réaliser ainsi à bref délai la réforme, un soulage-

(1) Ce rapport a été examiné et adopté en 1<sup>re</sup> lecture par le Sénat dans la Séance du 1<sup>er</sup> mars 1889.

ment partiel des sacrifices mis à leur charge par la loi du 5 juin 1875, et en même temps de préparer le retour si désirable de la propriété des établissements pénitentiaires à l'Etat.

Le Gouvernement a pensé, après études nouvelles, que si cette combinaison devait être adoptée, il pouvait être utile de lui donner un caractère plus général. Si l'avantage de restreindre leurs charges dans l'application de la réforme et la perspective de se débarrasser pour toujours d'une propriété plus coûteuse qu'utile devaient exercer quelque séduction sur les départements, pourquoi restreindre la faculté accordée à l'Etat au seul cas du déclassement. Ne valait-il pas mieux la lui attribuer d'une manière absolue?

D'un autre côté, il importait qu'une précision plus grande dans les termes de l'article ne laissât place à aucun doute sur un point essentiel, d'ailleurs évidemment conforme à la pensée de la Commission, à savoir que l'Etat, nécessairement enfermé dans les limites budgétaires, restait maître de réaliser ces combinaisons à son heure.

Ces deux propositions étaient trop d'accord avec l'esprit même de la loi pour que la Commission ne s'empressât pas d'y souscrire. Elles n'étaient, en effet, l'une et l'autre, que le développement ou l'accentuation d'idées qui lui étaient personnelles.

Le texte de l'article 2 a, en conséquence, été modifié ainsi qu'il suit:

« Les départements peuvent être exonérés d'une partie des charges qui leur sont imposées par la loi du 5 juin 1875, s'ils rétrocèdent de gré à gré à l'Etat la propriété des maisons d'arrêt, de justice et de correction jugées nécessaires pour l'application de ladite loi. »

Ainsi généralisée, la disposition prend dans la loi une importance dominante qui doit lui assurer la première place. Elle en formera donc l'article premier.

L'article suivant, dans le projet, réglait la forme à suivre pour mettre fin, une fois la rétrocession acceptée de part et d'autre en principe, aux dissentiments possibles sur les conditions de sa réalisation.

Ces conditions, disait le projet, « sont définitivement réglées par décret du Président de la République rendu dans la forme des règlements d'administration publique », c'est-à-dire en Conseil d'Etat, et l'article ajoutait expressément « le département entendu ».

Diverses objections ont été faites. Le Conseil d'Etat, administrativement consulté, pouvait-il entendre les parties comme en matière de contentieux? N'était-il pas à craindre que le débat, ouvert seulement sur la mesure du dégrèvement à accorder, ne dégénérât insensiblement en une véritable question d'indemnité d'expropriation?

Ne valait-il pas mieux, en conséquence, laisser à l'administration le soin de résoudre seule les difficultés.

Il a été répondu que les dissentiments pourraient être fréquents, qu'ils risqueraient de s'éterniser si la loi ne donnait un moyen pratique de les résoudre et que, d'ailleurs, l'intervention d'un arbitre était indispensable pour assurer aux départements la plénitude de leur droit de défense.

L'audition des parties n'est point, il est vrai, spécialement autorisée par les textes organiques qui régissent la procédure devant le Conseil d'Etat en matière de règlement d'administration publique; mais elle n'est pas non plus interdite. Si elle ne peut avoir lieu publiquement comme en matière de contentieux, rien n'empêche qu'elle ne se produise sous forme de mémoire, même avec constitution d'avocat, ou encore oralement en section.

La jurisprudence du Conseil peut en fournir des exemples.

Quant à la crainte de voir la contestation dégénérer en une sorte de débat d'expropriation, il faudrait, pour qu'il en fût ainsi, que la loi fût entièrement méconnue et qu'en dépit de ses termes formels l'objet du débat fût arbitrairement transformé.

Il ne s'agit, en effet, ni d'une vente forcée, le département étant libre de ne point se prêter à la combinaison, et ne s'y déterminant, lorsqu'il l'accepte, que par la considération des avantages qu'elle lui offre; ni d'une propriété ordinaire, la propriété des prisons étant, à raison de leur affectation perpétuelle et de la charge des grosses réparations d'entretien, une fiction plutôt qu'une réalité; ni du règlement d'une indemnité; les départements qui ont reçu gratuitement de l'Etat, en 1811, seraient mal venus à vouloir soumettre le retour, avantageux pour eux, à l'ancien état de choses à des conditions onéreuses.

Sans doute, il pourra se présenter des cas exceptionnels où le principe d'une rémunération devra être admis. Tel est celui où, par suite d'une nouvelle répartition des détenus entre les prisons du département, un ou plusieurs immeubles deviendraient inutiles et pourraient être affectés à une autre destination. Tel encore celui où, indépendamment des prisons cédées en 1811, le

département céderait un établissement créé depuis cette époque avec ses ressources. Même dans cette hypothèse, la valeur de l'immeuble ne représentera, eu égard à l'importance des obligations résultant de la loi de 1875, qu'un élément fort restreint de compensation et la combinaison n'en sera pas moins pour le département un soulagement, non un dommage.

Ces observations dégagent de toute équivoque le véritable caractère du projet de loi. L'allègement des charges départementales attaché dans tous les cas à la rétrocession n'est point une rémunération de la propriété cédée. C'est une simple prime destinée à faciliter, en y intéressant les départements par un avantage important et direct, la réalisation des deux grands buts d'intérêt général à atteindre, l'application de la réforme et le retour de la propriété des établissements pénitentiaires à l'Etat.

La Commission a cru devoir, en conséquence, maintenir l'art. 3. Elle en a fait l'art. 2 de sa nouvelle rédaction.

Les autres modifications sont de moindre importance.

A l'art. 5, devenu l'art. 4, on a ajouté deux dispositions nouvelles: l'une, pour donner à l'Etat devenu propriétaire des prisons d'un département dans les conditions de l'art. premier, la faculté de représenter ce département dans la combinaison nouvelle d'une construction à frais communs avec un ou plusieurs départements voisins; l'autre, pour permettre aux départements ainsi associés de se décharger des embarras et des aléas de l'opération en traitant de la construction ou transformation avec l'Etat.

Dans les deux cas, l'Etat sera propriétaire de l'établissement créé en commun.

L'art. 4, devenu l'art. 5, avait pour objet de rendre obligatoires, aux termes de la loi du 10 août 1871, les dépenses mises à la charge des départements en cas de déclassement et de rétrocession. Il a été étendu, sur la demande du Gouvernement, au cas de l'art. précédent (prison créée à frais communs). Il ne fallait pas en effet que la combinaison, une fois décidée par l'accord des départements intéressés, restât en suspens faute par l'un d'eux de créer en temps utile les ressources nécessaires. Il n'y a d'ailleurs là aucune contrainte réelle, puisque le point de départ de la dépense est une convention librement consentie.

Enfin deux modifications de détail ont été apportées aux art. 6 et 7, pour mieux préciser d'abord que les quartiers de désencombrement ne devront être occupés par les diverses catégories de

détenus déterminées par la loi qu'exceptionnellement, et seulement au cas d'insuffisance momentanée du nombre des cellules, et en second lieu que les chantiers pénitentiaires à créer pour employer la main-d'œuvre pénale à l'édification des prisons, ne pourront être composés qu'avec des détenus subissant leur peine dans les prisons encore soumises en fait au régime en commun.

**Loi modifiant la loi du 5 juin 1875 sur la réforme  
des prisons départementales.**

ARTICLE PREMIER. — Les départements peuvent être exonérés d'une partie des charges qui leur sont imposées par la loi du 5 juin 1875, s'ils rétrocèdent de gré à gré à l'État la propriété des maisons d'arrêt, de justice et de correction jugées nécessaires pour l'application de ladite loi.

ART. 2. — En cas de dissentiment sur les conditions de la rétrocession, elles sont définitivement réglées par décret du Président de la République, rendu, le département entendu, dans la forme des règlements d'administration publique.

ART. 3. — Toute maison d'arrêt, de justice ou de correction dont l'état est reconnu contraire aux conditions indispensables d'hygiène, de moralité, de bon ordre ou de sécurité, peut être déclassée comme établissement pénitentiaire par décret du Président de la République, rendu sur avis conforme du Conseil supérieur des prisons.

Le déclassement a pour effet de mettre le département en demeure de procéder à la désaffectation de l'immeuble et à l'établissement d'une prison nouvelle dans les conditions de la loi du 5 juin 1875.

ART. 4. — Deux ou plusieurs départements peuvent être admis à construire ou transformer, de commun accord et à frais communs, des établissements pénitentiaires en vue de la mise en pratique du régime de l'emprisonnement individuel.

Chaque département a, dans ce cas, sa part à fournir de la valeur totale des dépenses de construction ou transformation, en proportion du nombre de cellules qui lui sont réservées. Il participe dans la même mesure aux droits et charges de la propriété de la prison cellulaire interdépartementale ainsi créée.

L'État, devenu propriétaire dans les conditions de l'article premier de la présente loi, peut traiter pour le département dont les prisons lui ont été rétrocédées.

Il peut, en outre, s'entendre avec les départements pour construire ou transformer en leur lieu et place le pénitencier commun.

Dans les deux cas, il devient propriétaire de l'établissement créé.

ART. 5. — La part attribuée aux départements dans la dépense, soit en cas de déclassement, soit en cas de construction ou transformation à frais communs, de même que les conditions de la rétrocession, ont le caractère de dépenses obligatoires, conformément aux dispositions de la loi du 10 août 1871.

En conséquence, à défaut par les assemblées départementales de prendre les délibérations et de voter les ressources nécessaires pour l'exécution des articles précédents dans le délai d'un an à partir de la notification de la rétrocession, du déclassement ou des conventions approuvées par l'État, il est pourvu d'office, par les soins du Gouvernement, aux opérations et travaux de construction ou transformation, ainsi qu'aux impositions jugées nécessaires.

ART. 6. — Le nombre des cellules de détention à établir pour toute maison affectée au régime de l'emprisonnement individuel est fixé d'après le chiffre moyen de la population pendant les cinq dernières années, déduction faite des détenus par voie administrative ou pour dettes, des individus transférés dans des maisons non cellulaires, des condamnés pour contraventions spéciales et des condamnés à des peines d'emprisonnement ne dépassant pas le maximum des peines de la simple police.

Un quartier commun, exclusivement réservé en cas d'insuffisance du nombre des cellules aux catégories ci-dessus désignées, est établi dans les maisons où l'administration le juge nécessaire.

ART. 7. — L'administration est autorisée à créer des chantiers pénitentiaires pour utiliser la main-d'œuvre pénale à la construction ou transformation des prisons.

Toutefois elle ne devra y employer que les détenus qui, à raison de la durée de leur peine ou de l'état des établissements pénitentiaires, ne pourraient pas être soumis à la séparation individuelle.

ART. 8. — Sont abrogées toutes les dispositions de loi antérieures, en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi.

Le Rapporteur, R. BÉRENGER,

Sénateur.

## LA MÉTHODE EXPÉRIMENTALE

### APPLIQUÉE AU DROIT CRIMINEL EN ITALIE

DEUXIÈME PARTIE. — *La Résistance.* (Suite.)

#### II

M. EMILIO BRUSA

M. Emilio Brusa, dont l'enseignement illustre aujourd'hui l'université de Turin, ouvrait, il y a dix ans, un cours à l'université d'Amsterdam. Il se déclarait « disciple convaincu de l'école italienne » et « de son plus grand représentant actuel, le professeur Carrara, de Pise ». En effet, il disait : « Excepté les écoles surannées, qui se rattachent à l'idée de vengeance, d'intimidation, de défense sociale, et dont les deux dernières ne cessent pourtant pas de compter des défenseurs, aujourd'hui la plupart des savants semblent se décider pour un principe foncièrement égal, bien que divers par sa forme : c'est la protection de l'ordre juridique, » et plus loin : « Pour préserver la loi morale et juridique du danger commun aux théories empiristes ou matérialistes, pour lui assurer une base réellement solide et à l'abri de tout arbitraire, il suffit de lui accorder sa place naturelle dans la conscience intime de l'homme (1) ».

Deux ans après, c'était à Turin que professait M. Brusa ; repoussant également la qualification de matérialiste et celle de spiritualiste, il n'acceptait que celle de *criticiste*, pour marcher dans la seule voie où liberté, morale, devoir et droit pussent trouver le salut ; il défendait la liberté morale contre l'intolérance

(1) *De la science en général et de l'école pénale italienne en particulier.* — *Discours d'entrée*, lu le 16 février 1878, p. 4, 16, 18.