

Ce n'est que dans la deuxième partie de cette séance que je rouvrirai la question *d'assistance*. Nous aurons ainsi plus de chance pour arriver le mois prochain au terme de cette étude. Nous nous conformerons, d'ailleurs, au vœu de notre Conseil de direction qui désire voir inscrire le plus tôt possible à notre ordre du jour la question de l'amende, de l'exécution des longues peines (travaux extérieurs), de la transportation volontaire, de la correction paternelle, etc... (*Bulletin*, 1892, p. 1105). (*Approbaton unanime.*)

La séance est levée à 6 heures et demie.

Nous recevons trop tard pour le publier *in extenso* le compte rendu de 1892, sur la *Maison hospitalière pour les ouvriers sans asile et sans travail* de la rue Fessard, 36 (*Bulletin*, 1892, p. 829). Nous en donnerons la conclusion ainsi formulée par M. le pasteur Robin :

Lorsque les 40.000 francs que nous devons encore sur notre prix d'acquisition, seront payés et que les frais généraux seront diminués des intérêts de cette somme, soit 2.000 francs, le gain net des ouvriers travailleurs sera augmenté d'autant, ainsi que leur salaire, le principe de la maison étant de leur donner tout le produit des bénéfices réalisés. Quand aux non-travailleurs, qui ne font que consommer la valeur de leur carte d'entrée, sans rien produire dans la maison et qui la quittent le lendemain de leur arrivée, la dépense qu'ils occasionnent ne peut figurer qu'au compte de profits et pertes, hélas ! inévitables, aucun moyen que l'acceptation du travail ne nous permettant de distinguer ces parasites des travailleurs sérieux.....

LA

RÉFORME DU CASIER JUDICIAIRE

La délivrance d'extraits du *casier judiciaire* aux particuliers a fait surgir des questions qui sont vivement débattues.

Les services que l'institution du casier rend à la justice criminelle sont unanimement reconnus. Dès les premières années de son fonctionnement, on put s'en convaincre. Combien plus considérables ne sont-ils pas devenus, depuis que les pérégrinations des délinquants se sont multipliées !

Beaucoup d'États ont imité la France, en recourant à une institution si utile aux investigations judiciaires. Loin d'en restreindre la sphère d'action, ils tendent — l'Italie, par exemple — à l'élargir.

Mais on se préoccupe du dommage qui résulte, quant aux condamnés libérés, de la production, maintes fois réclamée, d'un extrait du casier, et, dans cet ordre d'idées, on se demande si l'interdiction de toute délivrance d'extraits aux particuliers, ou du moins des restrictions apportées, dans ce cas, au libellé des bulletins n° 2 ne devraient pas être admises.

Nous avons été, bien à regret, empêché de prendre part aux discussions, pleines d'intérêt, qui ont rempli plusieurs séances de la *Société générale des prisons*. Nous eussions complètement adhéré aux appréciations si bien exprimées notamment par MM. Greffier, Petit, Camoin de Vence, Georges Dubois, Bournat, à l'avis qu'au mois de mars 1887 (1) formulait, dans son rapport, notre vénéré collègue, M. le conseiller Bonneville de Marsangy, auquel appartient la première idée de cette institution et qui l'a défendue, à tous les aspects de la question, par des arguments saisissants.

Il importe, sans aucun doute, de se préoccuper, au plus haut degré, de l'amendement du condamné, de son reclassement social. Mais il semble impossible, en poursuivant ce but, de rendre incer-

(1) *Bulletin*, 1887, p. 300 et suiv.

taine ou plus difficile la preuve, par les non condamnés, que nulle sentence pénale ne les a atteints. A défaut de délivrance des extraits du casier aux particuliers, les greffiers pourraient avoir à fournir, comme ils étaient amenés à le faire avant 1850, des certificats attestant qu'un justiciable, requérant pour lui-même ce document, n'a encouru aucune condamnation, émanée de telle cour ou de tel tribunal. Un certificat de ce genre pourrait être demandé par une administration, un patron, à tout individu recherchant un emploi; on pourrait avoir à réclamer une attestation analogue de plusieurs greffiers, si l'impétrant avait habité des contrées diverses. L'inconvénient que l'on voudrait éviter ne subsisterait-il pas avec une singulière aggravation dans les démarches qu'auraient à effectuer les personnes exemptes de tout antécédent judiciaire? Car nous ne pensons pas que les promoteurs de la réforme iraient jusqu'à faire interdire législativement aux greffiers la délivrance de ces certificats. Toutefois, pour atteindre le but souhaité, il faudrait logiquement provoquer cette interdiction, ce qui démontre l'impossibilité d'arriver, même en lésant les situations les plus dignes d'intérêt, au résultat que l'on désire.

La conciliation est on ne peut plus ardue.

L'extrait du casier cesserait d'être, — ce qui est néanmoins de son essence, — un miroir fidèle, si l'on retranchait, pour les particuliers, la mention des condamnations, après un certain délai, ou de sentences prononcées à raison d'infractions déterminées. Il y aurait là, non certes un mensonge spécial, par prétériorité, dans chaque cas, mais une atteinte indéniable, si générale et réglementaire qu'elle pût être, à la sincérité de documents judiciaires. Il serait périlleux d'entrer dans une telle voie. — Nous ajouterons, du reste, une observation pratique, les remarques de ce genre n'étant pas à dédaigner; il arrive souvent que ces extraits sont rédigés par un simple employé de greffe; les prescriptions projetées ne donneraient-elles pas lieu — fréquemment sans contrôle — à d'inexactes interprétations, à des omissions, à des erreurs?

La *Société générale des prisons*, bien qu'elle n'ait pas émis de vote, s'est montrée hostile aux propositions dont elle a entendu le remarquable exposé. En émettant l'avis de n'exempter de l'inscription, sur les extraits délivrés aux particuliers, que les condamnations qui ne dépasseraient pas cinquante francs d'amende ou cinq jours d'emprisonnement, le Conseil d'État a témoigné de son désir d'écarter tout ce que la réforme aurait d'excessif. Les sentences des tribunaux de simple police ne donnent pas lieu à la

rédaction de bulletins n° 1, tandis que les jugements correctionnels, qui édictent des peines n'excédant pas celles que peut prononcer le juge de police, sont inscrits au casier. L'avis du Conseil d'État concéderait un peu plus que le redressement de cette disparité, puisque les condamnations, à raison de délits de chasse, par exemple, infligeant le plus souvent seize à cinquante francs d'amende, ne seraient pas révélées à l'administration communale, forestière, au propriétaire, qui auraient à faire choix d'un garde (1).

L'un des défenseurs les plus distingués de la réforme, M. Léveillé, sous l'inspiration excellente que nous avons rappelée et dans la mesure que précisent des observations insérées au *Bulletin*, vient d'exprimer ses appréciations définitives (2).

Sans rentrer dans le débat, nous nous permettrons de formuler quelques remarques sur deux points.

Le savant professeur paraît croire que, jusqu'en 1876, la délivrance à des particuliers d'extraits concernant des tiers était admise et que cette pratique n'a été interdite qu'à cette époque. — Il n'y a pas eu cependant de réelle innovation. Depuis la création du casier, des extraits ont été délivrés, pour lui-même, au particulier les demandant, la production à des tiers ne pouvant, sauf des cas très rares, émaner que *de celui-ci*. Le besoin s'en est fait de plus en plus sentir, puisque, dans ces dernières années, le nombre de ces documents, annuellement délivrés, a atteint 170.000. Mais c'est au justiciable *seul*, réclamant son extrait, que cette pièce devait être régulièrement remise, ou lorsqu'il sollicitait un emploi aux administrations publiques, aux services généraux de l'État, saisis de sa requête. Mais de regrettables abus s'étaient produits; des greffiers s'étaient écartés de la règle, et il avait paru indispensable, par deux circulaires du ministère de la justice, des 14 août 1876, § XII, et 6 décembre suivant, § XXV, d'inviter les procureurs généraux à prescrire la scrupuleuse observation de cette défense, les parquets de première instance n'étant autorisés à y apporter aucune exception; les procureurs généraux *seuls*, étaient investis du pouvoir d'y déroger «*par une autorisation expresse dans des cas tout à fait exceptionnels*». Ce n'était donc pas vraiment une modification apportée à la règle primitive, mais un ferme rappel des recommandations précédentes. Les termes

(1) L'avis du Conseil d'État motiverait des considérations plus développées; le texte ne nous est parvenu qu'après avoir écrit ces quelques pages.

(2) *Bulletin*, novembre 1892, p. 37 et suiv.

mêmes de ces circulaires le prouvent, le rédacteur de ces instructions ayant plusieurs fois antérieurement adressé des blâmes motivés par des manquements accidentels. Reproduisons notamment le passage suivant de l'instruction du 6 décembre 1876 : « Dans la circulaire du 14 août dernier, je vous ai fait connaître mon sentiment sur la nécessité d'interdire, en dehors des exigences de l'intérêt public, la divulgation des renseignements contenus aux casiers judiciaires, à moins d'une demande de la personne même que ces renseignements concernent. Je ne saurais trop insister sur ce principe. La remise du bulletin n° 2 à un tiers peut avoir, en effet, les plus graves inconvénients; ce serait dénaturer le caractère d'une si utile institution que de l'exposer à venir en aide à des réclamations privées ou à servir de mauvais dessins. » On ne pouvait, ce semble, dire plus nettement qu'il s'agissait, non d'une innovation, mais de la défense, encore plus explicite, du principe, d'une règle essentielle, que des abus ne pouvaient faire fléchir.

Une suspension par voie administrative, suspension qui impliquerait l'exemption provisoire et renouvelable de l'inscription au casier, paraît à M. Léveillé un moyen d'atteindre le but que nous avons rappelé. Ce serait rendre possibles des décisions de pure faveur; l'œuvre des grâces, sous l'influence de circonstances contingentes, l'application de la loi du 27 mars 1891, relative au sursis à l'exécution des peines, donnent déjà tellement accès à l'arbitraire qu'on ne saurait trop se prémunir contre les dangers qui en résultent; même dans un temps calme, dans les conditions judiciaires les plus parfaites, nous ne serions pas sans appréhension, quant aux conséquences des lois les plus réfléchies, le mieux formulées, qui laisseraient une trop large place à l'arbitraire du meilleur juge. A plus forte raison, éprouvons-nous ce sentiment dans nos temps troublés, peu favorables, du reste, à des réformes d'un avenir assuré; en écartant toute exagération, nous sentons la force, la vérité de l'adage : *optima lex quæ minimum judici relinquit; optimus judex qui minimum sibi*. Or, dans la question qui nous occupe, ce n'est pas un juge qui serait investi du droit de suspension, mais un ministre, obéissant à des préoccupations d'un ordre absolument différent. Que de suspensions seraient, hélas! accordées, en dehors de tout souci de reclassement, de patronage! N'aperçoit-on pas une nouvelle source d'abus!

Ne faut-il pas aussi noter que ce pouvoir, dont nous ne voudrions pas voir investi le ministre de la justice, serait exercé par

le ministre de l'intérieur? Ce ministre, absolument étranger à l'administration judiciaire, prendrait des décisions que les greffes (nouveau sans précédent) seraient tenus d'exécuter. — La loi du 14 août 1885, sur la libération conditionnelle, a, par une réelle anomalie, conféré au ministre de l'intérieur des attributions qui ne devraient appartenir, comme dans d'autres pays, qu'au garde des sceaux, puisqu'il s'agit d'un service touchant de si près à l'œuvre des grâces, partout confiée au ministre de la justice, duquel devrait relever aussi l'administration pénitentiaire. Mais statuer, au ministère de l'intérieur, sur le fonctionnement d'une branche même des travaux judiciaires, c'est ce qui ne semble point possible. Un jurisconsulte aussi autorisé que M. Léveillé, aussi pénétré de l'indispensable nécessité de sauvegarder, si faire se peut, l'indépendance de l'autorité judiciaire, avec sa hiérarchie, ses règles, son organisation, appréciera, nous n'en doutons pas, la gravité de l'objection.

Sans avoir le dessein d'exposer ici toutes les considérations que nous aurions à présenter, relativement au casier judiciaire, nous énoncerons quelques idées dont la réalisation ne pourrait, croyons-nous, que satisfaire tous ceux qui désirent maintenir au casier son vrai caractère. Les intérêts les plus élevés peuvent souffrir de négligences, en apparence secondaires, qu'une haute et prévoyante sollicitude ne doit pas tolérer.

Les casiers sont trop souvent surchargés de documents inutiles, qu'il peut être périlleux de conserver. L'extraction des bulletins n° 1, à la suite de réhabilitations, de décès, devrait être opérée avec une parfaite régularité. Il n'en est pas malheureusement ainsi partout. De sérieux efforts ont été longtemps accomplis dans ce but, avec un médiocre succès d'ensemble. Il conviendrait d'y veiller attentivement.

Le casier devrait toujours être renfermé, sinon dans une salle spéciale, fermée à clé, du moins dans un meuble solidement clos et muni d'une serrure. — Le meuble, au lieu d'être constamment accessible, devrait ne demeurer ouvert que pendant la durée des recherches, des vérifications.

Il est de simples employés de greffe, au plus modique traitement, qui méritent une absolue confiance. Il ne serait pas moins désirable que les recherches ne fussent effectuées, au casier, que par le greffier ou un commis assermenté; cette prescription témoignerait de l'importance de ce service et empêcherait que les investigations ne fussent confiées, par exemple, à l'un des jeunes

auxiliaires, des adolescents qui commencent dans les greffes leur noviciat et n'ont pas encore fait preuve des qualités dont ils peuvent être doués. N'importe-t-il pas d'éviter, autant que possible, les inexactitudes, les omissions d'inscription sur les bulletins n° 2, de conjurer *tout spécialement* la disparition de bulletins n° 1 ?

Tout devrait concourir à assurer la discrétion, à écarter toute tentative de curiosité ou de vérification intéressée. C'est principalement au cours de débats civils que nous avons parfois remarqué, chez l'une des parties, la connaissance de sentences pénales ayant atteint l'adversaire et qu'une indication verbale avait pu signaler. La moindre indiscretion devrait être réprimée.

Si l'autorité militaire avait l'habitude d'inscrire sur les livrets individuels les condamnations encourues, cette coutume devrait cesser ; car les livrets passent sous les yeux de beaucoup de personnes, ne serait-ce que lorsqu'ils sont déposés au domicile des intéressés. Il y a là une cause de dommage que l'on ne saurait admettre. Le relevé des condamnations peut être aisément centralisé dans un document destiné à ne pas sortir des mains du chef de corps.

Des journaux de province publient fréquemment, à la suite des débats correctionnels, les noms des personnes condamnées, l'indication des délits commis et des peines encourues, comme un tableau complet, résumant toutes les décisions. Si le journaliste s'est mis en mesure à l'audience de recueillir, avec sûreté, toutes ces informations, on ne peut guère empêcher la publicité. Mais les dossiers, avec les bulletins et tous les renseignements, ne doivent pas être mis, après les débats, à la disposition des rédacteurs de journaux pour qu'ils composent eux-mêmes leurs notices. Ce serait là, n'existerait-il que dans un seul arrondissement, un abus des plus fâcheux, personne ne devant être, sous aucun prétexte, autorisé à compiler un dossier correctionnel ou criminel, en dehors des magistrats appelés à connaître de l'affaire et des avocats de la cause.

Les officiers du parquet ont à viser tous les bulletins n° 2 qui sont délivrés par le greffe. Ils ne devraient jamais apposer de visa sur les bulletins réclamés par un particulier, sans s'assurer, par la lecture de la lettre même de celui-ci, ou, à défaut de lettre, par sa déclaration orale, et le cas échéant par tout autre moyen de contrôle, qu'il est bien le justiciable auquel s'applique l'extrait désiré. On conjurerait ainsi des subterfuges, des causes d'erreur.

Il est des juridictions, près desquelles le service du casier est

admirablement fait. — Cette appréciation ne saurait être généralisée. Ceux qui ont porté leur attention de ce côté ont pu être frappés des inexactitudes involontaires que présente fréquemment la rédaction des bulletins. Les visas — lisibles ou illisibles — sont souvent donnés dans les parquets, avec trop de laisser aller, parfois même sans lecture des pièces visées, bulletins, extraits, expéditions de jugements ou d'arrêts. Lorsqu'une telle pratique se glisse dans les habitudes, elle est très regrettable. — Le *visa* ne doit jamais être donné à la hâte ; la simple lecture peut, dans certaines circonstances, permettre de relever une erreur ou rendre nécessaire l'examen des pièces mêmes qui ont servi à la rédaction du document. — Quand il s'agit notamment d'une condamnation prononcée par défaut, cet examen s'impose. Une erreur, touchant les prénoms, l'âge, dans le bulletin, peut ultérieurement entraîner, à tort, une poursuite, l'envoi d'un mandat de justice. Nous nous souvenons des trop justes réclamations d'un homme arrêté en vertu d'un mandat d'amener et conduit sous les liens de ce mandat, à une très grande distance du lieu de l'arrestation, et cela parce que le véritable inculpé avait été désigné dans un bulletin, avec des indications s'appliquant, non à lui, mais à l'intéressante victime de cette erreur. Le garde des sceaux rendit une ordonnance, qui accorda au malheureux plaignant une indemnité sur le budget des frais de justice criminelle....

L'attention devrait se porter plus souvent aussi sur les tables-catalogues des casiers ; de ce côté encore, il y a des défauts à prévenir ou à faire réparer. Ces registres devraient être constamment, sous clé, dans le meuble du casier ; nul, en dehors du service, ne devrait être autorisé à les compiler ou.... laissé négligemment en situation de les parcourir.

Le service du casier exige *une exactitude et une discrétion absolues* ; les simples observations qui précèdent et que nous pourrions compléter par d'autres, montrent à quel point ce service se recommande à la sollicitude des greffes et des parquets, qui ne sauraient jamais être trop conviés à y veiller.

L'organisation actuelle gagnerait, du reste, à être perfectionnée. Toute chance d'erreur devrait être, autant que possible, conjurée dans la rédaction et l'envoi des bulletins n° 1. Pour la rédaction, un contrôle plus direct des parquets serait facile. — Quant à l'envoi, dans l'état présent des choses, il n'y a guère possibilité de contrôle : les bulletins n° 1 sont adressés au parquet de la Cour

d'appel pour le *visa* du procureur général, *visa* qui motive les remarques, déjà exprimées en ce qui concerne les parquets de première instance. Puis, sans bordereau, souvent même sans lettre d'envoi, les bulletins sont expédiés au parquet de l'arrondissement d'origine. Des documents de ce genre s'égareraient, que des circonstances accidentelles permettraient seules de le constater; car, de leur côté, les parquets de première instance n'ont aucun moyen de savoir que tel ou tel bulletin n° 1 leur a été adressé ou aurait dû l'être et ne leur est point parvenu; ils ne le sauraient que si l'envoi par eux d'un bulletin n° 2 était toujours suivi d'un avis du magistrat compétent, informant son collègue, soit de l'acquiescement ou de l'ordonnance de non lieu, soit d'une condamnation. A défaut de toute communication réglementaire à cet égard, le parquet qui a expédié le bulletin n° 2 ne peut connaître l'issue de la poursuite que sur son initiative. Dès lors le défaut de rédaction ou la perte d'un bulletin n° 1 peut passer inaperçu.

Comme on le voit, la tâche exige de sérieux efforts pour être pleinement discrète, prémunie contre les erreurs et complète.

Préoccupé de défauts, d'inattentions trop fréquentes dans cette partie du service, comme dans d'autres labeurs judiciaires, nous disions, en 1874, à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de Toulouse :

« Si un officier du ministère public, pour briller dans une affaire éclatante, négligeait des travaux obscurs, il aurait une idée imparfaite du magistrat. Les plus grandes causes ne peuvent le distraire de l'ensemble de son service, et il donne la mesure de ce qu'il vaut, quand, l'esprit rempli d'un important réquisitoire, il demeure assez attaché à sa mission générale de vigilance pour ne pas laisser en oubli une recherche que son inaction ferait périlliciter. La valeur, pleine de réserve, qui sauvegarde tous les intérêts, est supérieure à la distinction que révélerait un procès, auquel beaucoup d'autres soins judiciaires seraient sacrifiés.

« Les détails, dira-t-on, répugnent à un esprit orné; qu'on lui en fasse grâce.

« Si l'on excepte quelques soins matériels et restreints, inséparables de toute tâche humaine, y a-t-il des détails judiciaires à dédaigner? Le détail, c'est l'investigation incomplète, l'examen insuffisant qui font poursuivre l'innocent ou acquitter le coupable; c'est le contrôle de tout ce qui sert à éclairer la justice pour ou contre le prévenu; ce sont les mille occasions, les mille formes de la négligence, féconde en résultats nuisibles; le détail,

c'est l'intelligente activité, c'est l'ordre placé sur les confins des vertus comme la meilleure préparation du travail et de l'étude.

« L'oubli, le laisser aller pouvant compromettre l'honneur, la liberté d'un homme, ou la répression d'un méfait, quelle est la conscience qui ne se reprocherait le dédain envers de tels objets d'attention ?

« Au niveau des grandes choses, mais également capables des petites, les occupations les plus modestes, les formalités les plus arides, tout dans la vie à laquelle se consacre le magistrat, tout doit avoir pour lui la dignité d'un devoir.... On ne descend point, on s'élève en s'acquittant des occupations les plus humbles..... La vraie grandeur est de ne se croire supérieur à aucun devoir.... — Notre charge ne comprendrait-elle que des travaux inaperçus qu'elle devrait nous suffire, les devoirs, accomplis sans éclat, occupant, entre tous, le premier rang... »

Jules LACOURT.

P.-S. — Nous venions d'écrire ces lignes, lorsque la *Société générale des prisons* nous a signalé deux études concernant le projet de réforme du *casier*, l'une, de M. G. Le Poittevin, substitut du procureur général, qui a prononcé un discours sur ce sujet devant la Cour d'Angers, — l'autre, de M. Jean Appleton, avocat à la Cour d'appel de Lyon.

Le discours que nous mentionnons précise très nettement l'objet des difficultés, fait vivement ressortir les diverses objections, et les réfute avec force. M. Le Poittevin nous paraît exprimer des vues justes et bien motivées sur les questions débattues; il pense que, « si l'on veut conserver à l'institution son véritable caractère, » on ne doit « modifier en rien les principes qui la régissent actuellement ». Mais il n'est nullement hostile aux réformes qui seraient nécessaires; il estime, avec raison, qu'une réglementation du *casier judiciaire* s'impose, depuis surtout que « certaines lois en ont implicitement consacré l'existence ».

La monographie de M. Appleton, ample, très complète (134 p. in-8), examine tour à tour le principe, l'origine, l'organisation actuelle du *casier*, et différents systèmes adoptés en pays étrangers; l'auteur reconnaît qu'une loi est nécessaire, une loi qui ne laisserait pas trop d'initiative à la réglementation du pouvoir exécutif; il apprécie toutes les objections; en les discutant, il

émet et développe très-heureusement une pensée qui, avec une formule un peu moins absolue, nous semble fondée sur la plus saine appréciation des vices de notre système répressif : « ce n'est pas le *casier judiciaire*, c'est notre organisation pénitentiaire qui est responsable de la récidive. » M. Appleton se prononce contre la proposition de supprimer, après un certain délai, la mention des condamnations sur le bulletin remis à celui qui les a encourues. « Il ne faut pas, dit-il, de réhabilitation de plein droit..... La réhabilitation *demandée et motivée*, voilà le stimulant le plus énergique à l'amendement des condamnés » L'auteur adhère au système du sursis, proposé par M. Léveillé. — Tous les développements de la monographie sont pleins d'intérêt.

Venir en aide aux condamnés pour qu'ils obtiennent leur reclassement social, c'est une œuvre de premier ordre ; mais, loin d'en mieux assurer le succès, ce serait, à nos yeux, s'exposer bien involontairement à ne pas l'atteindre, si le moyen employé pouvait nuire à ceux que la justice n'a jamais frappés ; l'assistance à donner aux premiers ne doit entraîner nulle restriction des preuves nécessaires aux personnes non condamnées, aucun discredit, aucune diminution de valeur dans les documents qu'elles sont appelées à produire.

J. L.

LE

BUDGET DU SERVICE PÉNITENTIAIRE

à la Chambre des députés.

Le rapport de M. Henri Boucher (*Bulletin*, 1892, p. 1148), en étudiant d'une façon si complète toutes les questions relatives aux réformes pénitentiaires, devait cette année préparer et aussi simplifier la discussion du budget spécial du ministère de l'intérieur. En prenant la parole, à la séance du 27 janvier 1893, M. Julien GOUJON rend un juste hommage au travail de son collègue, il examine ensuite la situation faite aux départements par la loi de 1875 et, en rappelant le projet de loi récemment voté, il met en parallèle le passé avec les résultats obtenus.

« Vous savez sous quel régime nous vivons. Une loi très ancienne déjà, puisqu'elle remonte au 9 avril 1811, a fait cadeau aux départements des établissements pénitentiaires existant dans leur circonscription. En échange de ce cadeau, les départements prirent l'engagement d'entretenir sur leurs budgets les immeubles et d'en édifier de nouveaux lorsque la pratique révélerait l'insuffisance de ceux qui existaient.

« En 1855, une transaction intervint entre le Gouvernement et les conseils généraux. La loi de finances de cette époque imposa à l'État l'entretien du personnel et des prisonniers et laissa aux départements l'entretien des immeubles. En d'autres termes, l'État se chargea de l'oiseau et le département de la cage. (*On rit.*)

« Or, cette situation était intolérable. Des réclamations très légitimes et très fondées se produisirent chaque année, et presque à chaque session des conseils généraux. Et alors qu'on était en droit d'espérer des modifications profondes dans ce régime désastreux pour le modeste budget de nos départements, une loi nouvelle fut promulguée qui enjoignait à ces mêmes départements de construire leurs nouvelles prisons sur des modèles nouveaux,