

LE BUDGET PÉNITENTIAIRE.

AU PARLEMENT ITALIEN ⁽¹⁾

M. LUCCHINI a déjà pris la parole au sujet de l'administration pénitentiaire (*supr.*, p. 249). Il insistera tant qu'on ne lui aura pas donné satisfaction. Il est heureux de constater qu'il est d'accord avec le Gouvernement et avec la commission. Mais pendant qu'on déplore les mêmes choses fâcheuses et qu'on propose les mêmes remèdes, les magistrats continuent à condamner à la réclusion et à l'emprisonnement; le nombre des insolubles, condamnés à des peines pécuniaires, s'accroît chaque jour; le nombre des récidivistes s'accroît également; et les délinquants mineurs sont loin d'être en diminution. On ne peut appliquer les dispositions du nouveau Code: les cellules ne sont assez nombreuses ni pour la séparation complète, ni pour la séparation nocturne; les commissions de surveillance instituées par la loi du 1^{er} décembre 1889 ne fonctionnent pas; pas plus que la libération conditionnelle; pas plus que le patronage des libérés, complément indispensable pourtant du système pénitentiaire; ajoutez encore l'oisiveté où croupissent la plupart des condamnés et la promiscuité des mineurs et des adultes, des condamnés à la détention et des condamnés à la réclusion, des inculpés et des condamnés. Et on ne peut pas dire que la principale difficulté d'application du nouveau système pénal provient de sa complexité, comme l'a dit à la Société de législation comparée M. Rivière, qui nous a adressé cette critique au milieu de beaucoup d'éloges. M. Léveillé, l'illustre criminaliste, a démontré qu'il y avait en somme moins de variétés de peines qu'il ne semblait (*supr.*, p. 402).

En fait, le Code pénal n'édicte, à part l'*ergastolo* qui a remplacé la peine de mort, que deux peines privatives de la liberté: la détention et la réclusion. Mais la détention, semblable à la réclusion

(1) Nous avons déjà annoncé (*supr.*, p. 1022) cette discussion qui s'est déroulée au cours de la séance du 5 juin et s'est terminée le 6 juin par un discours général sur le budget, à la fin duquel le président du Conseil a répondu peut-être un peu brièvement à l'argumentation de M. Lucchini.

comme durée, est une peine subsidiaire, une sorte de prison honnête, réservée à quelques espèces de crimes, tels que les délits politiques, coupables mais excusables. La peine normale, prononcée contre l'universalité des délits, la peine-type, c'est la réclusion. Le système pénitentiaire nouveau se résume donc à une peine unique au lieu de quatre comme le Code de 1859. La difficulté se présente quand il s'agit de mettre en pratique une idée très moderne et d'adapter la peine aux conditions diverses de chaque individu.

Je suis le premier à reconnaître que cette adaptation est malaisée et que le cabinet actuel a fait son possible pour hâter la solution. Notre situation tient à des causes complexes; elle provient de l'inertie et du marasme général que nous reprochons à l'administration, et la responsabilité retombe sur les divers ministères qui se sont succédé au pouvoir. Quoi qu'il en soit, c'est un état de choses déplorable, que nous devons par tous les moyens nous hâter de changer.

Je répète que je suis heureux de me trouver d'accord avec la commission du budget qui a relevé deux points: le premier, que l'établissement de ce budget ne répond ni à la réalité, ni aux plus stricts besoins actuels; le second, que ce fameux fonds des restes auquel le Gouvernement avait pris l'habitude de recourir chaque année pour faire face à l'insuffisance des crédits est aujourd'hui réduit à 1.200.000 francs, alors que le chapitre de l'entretien des détenus est à lui seul en déficit de plus de 3 millions. C'est de cette insuffisance de crédits que je veux m'occuper.

Commençant par le chapitre 87 « Entretien des détenus » qui s'élève à 9.266.000 francs, j'observe que, dans les trois dernières années, la dépense n'a jamais été au-dessous de 12 millions; c'est donc une différence de 3 millions et je ne puis comprendre comment on fera face à cette dépense puisque le fonds des restes est presque épuisé.

On compte arriver à une diminution de dépenses grâce à la loi sur les condamnations conditionnelles, mais cette loi ne pourra être votée avant 1894. On compte faire des économies, dit le ministre, sur les nouveaux contrats qui seront plus avantageux que les anciens. C'est toujours la même espérance qui amène les mêmes désillusions. Il n'y a plus d'économie à faire sur la nourriture, que certaines personnes compétentes affirment même être insuffisante.

Au chapitre des « Ateliers » il y a bien une diminution de 720.000 francs sur les achats des matières premières, mais la commission croit qu'elle ne pourra être réalisée et quand on pense que

dans nos prisons la proportion des oisifs varie de 55 à 74 p. 100, on doit faire des vœux pour que le travail s'accroisse au lieu de diminuer et pour qu'on ne manque pas de matières premières, ce qui ferait manquer de travail et diminuerait le produit.

Au lieu, d'ailleurs, d'employer les détenus à des travaux industriels, il vaudrait mieux les utiliser pour des travaux agricoles, à *l'aperto*, ainsi que l'ont demandé tous les congrès pénitentiaires et que l'a souvent demandé la Chambre. Tout concourt à nous engager à pousser les travaux agricoles : le grand nombre des condamnés appartenant à la classe rurale (plus de 55 p. 100), la difficulté de développer les travaux industriels, la crainte de faire concurrence à l'industrie libre, l'expérience concluante des dernières années.

Un autre chapitre dont nous devons déplorer l'insuffisance est celui qui se rapporte aux bâtiments. A peine pourra-t-on, comme le fait remarquer la commission du budget, continuer les travaux en cours. Il n'y a encore que très peu de fait.

Qu'on me permette une observation. A mon avis, on s'est beaucoup trop occupé de l'ergastolo, c'est-à-dire de la peine la moins intéressante au début de la réforme, puisque, par essence, cette peine est perpétuelle et que, par conséquent, l'amendement de cette sorte de condamnés intéresse moins la société et que nous sommes heureux de voir que leur nombre diminue tous les ans.

En effet, les condamnés à une peine perpétuelle étaient au nombre de 640 en 1881, de 326 en 1889 et de 28 en 1890; mais on ne peut faire de comparaison exacte entre 1889 et 1890, puisqu'à ce moment on a passé de l'ancienne à la nouvelle législation. On constate du reste la même diminution pour les peines moindres. En 1881, il y avait 4.977 condamnés à des peines de plus de cinq ans; il n'y en avait plus que 3.015 en 1889 et 2.026 en 1890, ainsi que nous l'apprend la commission de statistique judiciaire. Il est vrai que si la grande criminalité diminue, la criminalité moyenne se transforme ou reste stationnaire et la petite criminalité augmente. En fait, les condamnés de six jours à cinq ans de prison se maintiennent pendant les dix dernières années à des chiffres constants, tandis que ceux qui ont été condamnés à moins de cinq jours de prison ou de 50 francs d'amende ont passé de 161.576 en 1881 à 223.437 en 1889.

La conséquence de ces chiffres, c'est qu'il est plus urgent de s'occuper des condamnés pour de petits délits que des condamnés à de longues peines.

En 1891, il y a eu 113.150 condamnés à moins de six mois de prison et on peut calculer approximativement qu'il doit y avoir une population moyenne de 12.000 individus dans les maisons d'arrêt où le Code pénal autorise les condamnés à six mois au plus à subir leur peine. Or, dans les maisons d'arrêt, il n'y a pas, pour 12.000 détenus, plus de 2.140 cellules. De plus, ces cellules n'existent que dans sept établissements.

En 1891, il y a eu 20.239 condamnés à plus de six mois qui doivent passer au moins six mois en cellule, et il n'y a que 2.177 cellules dans les établissements pénitentiaires.

Pour les récidivistes, le Code prévoit certaines aggravations de peine, dont la principale est une prolongation de cellule pour les condamnés à la réclusion; or la récidive a considérablement augmenté. La progression, évidente de 1870 à 1880, le serait plus encore si nous avions les chiffres de 1880 à 1890.

Je dois aussi parler des mineurs condamnés, qui sont confondus dans les maisons de réforme avec ceux qui sont enfermés pour vagabondage ou par correction paternelle ou qui sont mêlés dans les prisons aux prévenus et condamnés adultes.

Je crois donc remplir un devoir en demandant au Gouvernement de prendre une résolution qui, sans délai, coupe court à une situation déplorable à tous les points de vue. Je serais un insensé si je demandais la mise à exécution rapide et complète de la réforme pénitentiaire. L'état du budget, la diminution de nos ressources financières s'y opposent absolument.

Pour être pratique, je ne puis demander qu'une mise à exécution graduelle. Il faut faire un plan, établir un programme et savoir où on va; mais on voudrait commencer par où on doit finir. Il faut que ce plan ne soit pas seulement un plan de réformes pénitentiaires, mais aussi un plan financier. Notons bien qu'il ne s'agit pas de faire des dépenses de luxe, mais de pourvoir à des institutions indispensables à l'organisation de la société.

Si on n'y pourvoit pas il faut fermer les tribunaux et renvoyer les agents de la force publique, puisqu'on ne pourra faire exécuter les jugements et faire subir les peines. Aussi je demande au Gouvernement de nous apporter un plan graduel des réformes à accomplir et en même temps un ensemble de dispositions transitoires qui permettent de concilier la situation actuelle de nos établissements avec les dispositions de la loi.

La loi du 14 juillet 1889 prescrit d'annexer chaque année, au budget, un état rendant compte des travaux faits, des travaux à faire,

des dépenses engagées, de celles qu'il faudra faire, en somme de toute la marche de l'administration pénitentiaire, au point de vue des bâtiments. Malheureusement rien ne figure au budget. Jusqu'en 1883, on joignait au budget des tableaux qui permettaient au Parlement de suivre la marche des administrations, je serais heureux que le Gouvernement reprît cette coutume; je voudrais revoir la statistique pénitentiaire qui depuis dix ans n'existe plus.

Je voudrais aussi parler de l'organisation administrative du service pénitentiaire et, si le moment était propice, je voudrais demander la réunion de ce service à l'administration judiciaire. Mais je ne veux pas abuser et compliquer ces questions et je m'en remets au Gouvernement.

En résumé, je voudrais voir plus de sincérité dans le budget que nous avons sous les yeux. Je voudrais rétablir les chiffres qui correspondent aux nécessités de l'administration, spécialement pour l'entretien des détenus qui ne peut être au-dessous de 12 millions, tandis qu'il figure pour 9. Quant au second point, la réforme pénitentiaire, je prends la liberté de déposer un ordre de jour conforme à ce que j'ai dit aujourd'hui, à ce que je disais en décembre, conforme aux idées du Gouvernement et de la commission du budget. Le voici: « La Chambre invite le Gouvernement à compléter aussi rapidement que possible, les études nécessaires au point de vue technique, administratif et financier et à présenter les propositions nécessaires pour effectuer graduellement dans un nombre d'années donné, la réforme pénitentiaire, en tenant compte des modifications du Code pénal et en développant largement les travaux agricoles ou tous autres à l'apert. Elle l'invite en même temps à présenter un système transitoire jusqu'à ce que la réforme soit achevée. »

M. MEL. — S'il est vrai que l'état de la criminalité soit un indice sûr de l'état du bien-être, de la moralité et de la civilisation d'un pays; s'il est vrai que la façon dont un État protège la vie et la fortune de ses citoyens soit un autre indice certain pour juger de la valeur de ses institutions, je puis me passer d'autres arguments et me borner à la question si grave de la sécurité publique. J'appellerai l'attention du Gouvernement sur les chiffres que m'ont fournis les statistiques sur les délits contre les personnes et contre la propriété, chiffres qui se rapportent aux trois derniers trimestres, du 1^{er} juillet 1892 au 31 mars 1893. Pour les crimes contre les personnes, j'ai dû trop me convaincre qu'ils ont suivi une pro-

gression croissante pendant ces neuf derniers mois par rapport à la période correspondante de l'année précédente.

Ainsi en négligeant les mineurs accusés de crimes contre les personnes, et en me bornant aux homicides, je trouve pour ces neuf mois 2.940 crimes, soit pour l'année environ 4.000. Ces chiffres élevés qui nous assurent la triste primauté du sang vous paraîtront d'autant plus considérables que, dans les dix dernières années, il y avait eu une diminution de ces crimes. Dans la période correspondante de l'année dernière, il y avait eu 2.749 homicides. Or, pour ces crimes, il ne vient à l'idée de personne d'en rendre responsable le Ministre de l'intérieur, parce que son autorité ne peut pas aller jusqu'à empêcher des crimes commis sous l'impulsion de la passion du moment. Tout au plus pourrait-on demander au Ministre de l'intérieur si la Sûreté publique n'a pas été trop large dans les autorisations données de porter des armes. Tout au plus pourrait-on lui demander si les agents de la Sûreté publique, qui dépendent de lui, ont travaillé sérieusement et utilement à l'œuvre de pacification et d'apaisement qui leur est recommandée.

Ce n'est donc pas au Ministre de l'intérieur qu'on peut demander compte de cette augmentation. On pourrait plus facilement en trouver la cause dans l'indulgence des condamnations, dans la lenteur des instructions qui se font de telle sorte qu'un crime n'est jugé qu'au bout d'une ou de deux années et quelquefois davantage, dans la torpeur et l'hésitation des magistrats, dans la faiblesse et souvent dans les erreurs des jurés, dans ces acquittements scandaleux, conséquences inévitables des garanties exagérées où se complaît le sentimentalisme moderne.

Mais ce n'est pas à propos du budget que ces questions doivent être traitées.

Ce qui peut nous consoler de l'augmentation des homicides, c'est la diminution, dans ces neuf derniers mois, du nombre des crimes contre la propriété où l'action gouvernementale peut mieux se faire sentir.

Pendant la période qui nous occupe, il y a eu 56.480 vols contre 58.511 dans la dernière période correspondante, soit une diminution de 2.031. Il est vrai que les autres crimes contre la propriété ont augmenté: ainsi les associations de malfaiteurs, de 39 pendant les trois trimestres précédents, semblent s'être élevées à 143. Mais il faut reconnaître que là il n'y a pas eu augmentation: ces redoutables associations existaient, mais n'avaient pu être découvertes par la police. La diminution du crime contre la pro-

priété ne suffirait pas seule à démontrer l'amélioration de la police ; ce qu'il faut, c'est prouver que le nombre des délinquants non découverts et impunis est réduit au minimum ; or, dans ces neuf derniers mois, il y a eu 57.836 crimes de toute nature contre la propriété : les auteurs de 32.528 ont été arrêtés et 26.308 seulement sont restés impunis. Dans la période précédente où il y avait eu 2.031 crimes de plus, il y avait eu 25.748 crimes impunis ; ainsi nous avons un avantage de 433 en plus. Nous arrivons cette année à des chiffres supérieurs à la moyenne habituelle de 45 p. 100. Il faut donc reconnaître que l'attention des fonctionnaires, officiers et agents de la sécurité publique s'est améliorée et ce n'est que justice de les en féliciter.

L'orateur fait l'éloge du Gouvernement grâce auquel le jubilé du pape et les noces d'argent des souverains se sont passés sans troubles. On a fait des arrestations préventives ; mais elles ont été maintenues par l'autorité judiciaire : au reste il vaut mieux prévenir que punir.

Je tiens à faire une déclaration à laquelle se rallieront le Gouvernement et la majorité pour ne pas dire l'unanimité de la Chambre. Je respecte la liberté, mais avant tout je me préoccupe de la conservation de l'ordre. Je veux une organisation forte et puissante qui assure l'ordre : je veux que l'autorité et les officiers de la Sécurité publique soient dans mon pays placés si haut dans l'estime de tous les citoyens, qu'ils obtiennent non seulement le respect qui leur est dû, mais la collaboration de tous dans la noble mission qui leur est confiée.

Aussi, je voudrais voir améliorer leur sort à tous, humbles et puissants. Il vaudrait mieux diminuer leur nombre et leur donner un traitement plus élevé. On pourrait supprimer la dernière classe des délégués de la force publique qui sont environ 400 et utiliser ces 600.000 francs à améliorer les traitements des autres classes. Je prie le Ministre d'étudier sérieusement cette question et de se rappeler qu'il vaut mieux avoir un petit nombre d'agents bons et bien payés qu'un plus grand nombre d'agents médiocres et mal rétribués.

L'orateur termine en adhérant pleinement à la politique du Gouvernement.

M. GIOLITTI, *président du Conseil*. — M. Lucchini a parlé longuement et sagement de notre organisation pénitentiaire. C'est une question sur laquelle tout le monde est à peu près d'accord,

mais nous sommes en présence de la difficulté, pour ne pas dire de l'impossibilité de dépenser les sommes nécessaires. Particulièrement il est regrettable de ne pouvoir, dans l'état actuel de nos prisons, appliquer les dispositions du Code pénal relatives aux récidivistes, aux mineurs, aux libérés conditionnels.

Comme je l'ai dit, la réforme pénitentiaire, de l'importance et de la nécessité de laquelle nous sommes tous persuadés, est arrêtée par le manque d'argent, malheur commun, hélas ! à beaucoup d'autres branches de l'administration. Pourtant quelques progrès ont été faits ces temps-ci.

Les établissements pénitentiaires en voie d'appropriation sont au nombre de quatre. Quand ils seront terminés, nous aurons 2.354 cellules construites selon les prescriptions du Code. Pour les maisons d'arrêt, cinq seront finies dans le courant de l'année ; il y aura à la fin de l'année, 1.913 cellules au lieu de 1.470. Quant aux maisons de réforme pour les mineurs, deux sont presque achevées. Ce sont des progrès lents, mais c'est tout ce qu'il est possible de faire dans l'état actuel de nos finances.

Du reste, comme le sait fort bien M. Lucchini, la disposition qui permet d'appliquer à l'entretien des détenus les sommes accumulées pour la réforme pénitentiaire n'est pas l'œuvre du Ministère actuel. C'est une loi que nous avons trouvée et que nous avons continué à appliquer, parce qu'il serait presque inutile de la changer, puisque de 14 millions existant au début, il ne restera au 1^{er} juillet prochain guère qu'un million et demi. Par conséquent, si nous révoquions aujourd'hui cette disposition, nous ne pourrions obtenir un résultat important.

De toutes manières, j'affirme à M. Lucchini qu'une des choses qui sera l'objet de nos travaux sera de rechercher comment on peut graduellement arriver à avoir un système pénitentiaire en rapport avec notre législation pénale.

M. Lucchini pense que ce petit reste de fonds appliqué à l'entretien des détenus sera insuffisant pour couvrir le déficit du budget. Des études qui ont été faites, il résulte que le déficit ne sera pas de 3 millions comme il l'a avancé, mais qu'il sera limité dès aujourd'hui à un million. Quelques économies seront obtenues grâce aux nouveaux contrats d'entreprises. On a déjà réalisé une réduction de 800.000 francs sur ceux qui ont été faits et on espère obtenir davantage sur les contrats en cours.

M. Lucchini a demandé spécialement qu'on emploie les ouvriers aux travaux à l'aperto, je suis d'accord avec lui : nous avons au-

jourd'hui six colonies agricoles: Asinara, Capraia, Gorgona, Tsili et Castiadas en Sardaigne et celle de Pianosa. Elles comprennent 1.600 détenus.

J'espère, pendant cette année, pouvoir en ouvrir deux nouvelles en Sardaigne et y trouver du travail pour 2.000 détenus. Je reconnais que ce sera la source de grandes économies pour le trésor et un progrès pour la discipline pénitentiaire quand on pourra arriver à ce résultat d'occuper à défricher des terrains incultes la plus grande partie des détenus qui, par des travaux industriels, font une concurrence illégitime au travail libre. Ce sera aussi un moyen de colonisation, restreint, si l'on veut, mais efficace, et l'on pourra prendre les terrains défrichés et les vendre au profit de l'État et faire passer les travailleurs sur d'autres terrains incultes. Je crois qu'avec cette méthode, je pourrai obtenir des résultats avantageux soit pour le budget, je le répète, soit pour les progrès de la discipline pénitentiaire.

M. Lucchini a demandé que la statistique pénitentiaire passât à la direction de statistique générale, afin de la joindre à la statistique judiciaire.

Je ne fais pas difficulté de déclarer que je trouve l'idée bonne et que je la mettrai en pratique le plus tôt possible. Il a proposé un ordre du jour: je déclare que je l'accepte parce qu'il répond à la pensée de faire faire des études pour établir un plan à exécuter graduellement et en même temps pour transitoirement adapter autant que possible la législation pénale aux conditions de notre système pénitentiaire.

E. PAGES.

ADMINISTRATION

DE LA

JUSTICE CRIMINELLE

en 1890

Le compte général de l'Administration de la justice criminelle en 1890 offre fort peu de différence avec celui de l'année 1889 (1) dont nous avons récemment publié le résumé. Il nous a donc paru inutile de répéter des chiffres et de reproduire des statistiques presque semblables. Le principal intérêt de ce rapport est de compléter la période quinquennale 1885-1890 et de permettre d'envisager et de discuter les résultats des lois appliquées depuis 1885.

Cours d'assises.

Affaires jugées contradictoirement: Si la diminution constatée pour l'année 1889 ne s'est pas maintenue, l'augmentation est très peu importante. 2.982 affaires au lieu de 2.950 et le nombre des accusés est encore inférieur, 4.078 au lieu de 4.113.

En envisageant la période entière, on constate donc, comme nous l'avons déjà signalé, une diminution de la grande criminalité. De 3.252 affaires en 1886 on passe à 2.982 en 1890, et, sauf le relèvement relatif de l'année que nous examinons, la marche décroissante — en ce qui concerne le nombre des accusés — a persisté pendant les cinq années.

Au point de vue du sexe, de l'âge, de l'état civil, de la profession, du domicile et de l'origine, la proportion est demeurée presque identique, et les tableaux n'offrent à l'examen aucune particularité. Il en est de même du degré d'instruction et il est permis de

(1) *Bulletin*, 1893, p. 944: Rapport sur l'année 1890. V. *Journal officiel* du 29 octobre 1893.