

LE BUDGET DES SERVICES PÉNITENTIAIRES

M. Jules Legrand, député des Basses-Pyrénées, rapporteur du budget des services pénitentiaires, commence par rappeler que « depuis la réorganisation des services en 1893, des réductions importantes et continues ont été opérées dans le budget de l'Administration pénitentiaire. Les crédits, qui, en 1894, s'élevaient à 19.805.572 francs, n'étaient plus que de 18.787.481 francs en 1897, et l'ensemble des diminutions de 1894 à 1897, dépassait un million pour l'année 1897 seule, les économies se sont élevées à 719.838 francs ».

Cependant, malgré ces réductions considérables, un nouvel effort est tenté pour le budget de 1898 et de nouvelles économies, atteignant la somme totale de 632.237 francs, sont proposées à la Chambre. Les crédits que la Commission du budget demande pour assurer la marche du service pénitentiaire ne sont plus que de 18.135.224 francs, tandis que le Gouvernement prévoyait une dépense de 18.517.474 francs.

Il est vrai que la diminution proposée par la Commission tient principalement à l'ajournement d'un crédit de 323.500 francs demandé pour la construction de deux prisons cellulaires dans le département du Nord. Dans ce département, si peuplé, l'insuffisance et la défectuosité des prisons départementales ont été souvent signalées; là, plus qu'ailleurs, la création de prisons cellulaires s'impose. La proximité de la Belgique, « où le régime cellulaire est seul en vigueur, produit une véritable invasion de malfaiteurs étrangers, qui, redoutant l'emprisonnement individuel de leur pays, viennent en France commettre leurs méfaits et encombrement nos prisons ».

La maison d'arrêt de Lille, construite pour 350 détenus, en a renfermé jusqu'à 700 et celle de Douai, établie pour 150, en a contenu souvent plus de 400. Aussi, à la suite de l'épidémie de typhus de 1893, le Conseil général du département se décida-t-il à construire deux prisons cellulaires à Loos et à Douai, moyennant le remboursement, par l'État, d'une ancienne créance (1). Les négociations engagées ont

(1) Un décret du 8 mars 1812 avait créé, dans les bâtiments de l'ancienne abbaye de Loos, un dépôt de mendicité. En 1817, une somme de 1.219.800 francs avait été réunie, provenant, en grande partie, de fonds communaux. L'État s'en empara pour construire une maison centrale.

abouti en 1896 à une convention d'après laquelle l'État devait verser au département un million et une subvention égale au quart de la dépense en excédent du million, et en exécution de laquelle le Ministre de l'intérieur avait inscrit une somme de 250.000 francs aux prévisions budgétaires; dans un espace de quatre ans, l'État se serait ainsi libéré du million promis, une autre somme de 73.500 francs représentant le quart de la subvention supplémentaire.

Malheureusement, la Commission a refusé d'incorporer cette dette d'un million au budget et a exigé un projet de loi spécial, en dehors du budget (1).

L'ensemble des crédits demandés par la Commission du budget s'élève, comme nous l'avons dit, à 18.135.224 francs, mais, le travail des condamnés rapportant environ 3.777.700 francs, les charges financières imposées à l'État sont réduites à 14.357.524 francs.

Avant d'aborder l'examen des différents chapitres, le rapporteur étudie la *substitution de la régie à l'entreprise, la main-d'œuvre pénale et le mouvement de la population détenue.*

Substitution de la régie à l'entreprise. — C'est en 1893 que le Parlement a décidé la substitution du système de la régie à celui de l'entreprise; en 1898, toutes les maisons centrales seront soumises au nouveau régime. L'entreprise a cessé de fonctionner à Thouars le 31 juillet dernier; elle subsiste encore à Rennes et à Poissy, mais les traités passés avec les entrepreneurs expireront le 31 décembre 1897.

Les résultats favorables, donnés par la régie, au moins dans les maisons d'hommes, ont été constatés par le comte de Saint-Quentin, rapporteur du budget de 1897 (*Revue*, 1896, p. 1366). Ces bons résultats se sont maintenus en 1897, bien que les chiffres obtenus aient été moins satisfaisants dans les établissements mis le plus récemment en régie, ce qui s'explique par le fait qu'on avait commencé la réforme par les maisons qui s'y prêtaient le mieux.

Main-d'œuvre pénale. — M. J. Legrand rappelle tout d'abord que l'État a le droit et le devoir d'employer les prisonniers à un travail utile, mais que des précautions doivent être prises pour que la concurrence du travail pénal n'écrase pas l'industrie libre. Pour cela, les salaires des détenus doivent être maintenus à un certain taux et il faut « éviter, dans un ou plusieurs établissements déterminés, une

(1) Ce projet a été déposé par les Ministres de l'intérieur et des finances le 4 novembre. Il ratifie une nouvelle convention conclue le 18 octobre 1897 entre l'État et le département, en vertu de laquelle celui-ci garantit le premier contre toutes réclamations des communes au sujet des fonds versés par elles « pour la création d'un dépôt de mendicité ».

centralisation d'industries qui risquerait d'amener une surproduction régionale et d'avilir artificiellement les prix ».

Renouvelant, à cet égard, un vœu déjà exprimé en 1895 (*Revue*, 1895, p. 1346), M. Legrand voudrait que les grandes Administrations de l'État devinssent, dans une plus large mesure, les clientes de l'Administration pénitentiaire. Des essais tentés récemment permettent d'espérer que le Ministère de la Guerre pourra recevoir d'importantes quantités de couvertures fabriquées à la maison centrale de Fontevrault, tandis que les maisons centrales de Melun et de Poissy suffiraient à assurer toute la fourniture de la broserie militaire (1). Et, pendant ce temps, conformément au vœu de la Chambre, de février 1895 (*Revue*, p. 395), de voir l'État consommer directement les produits de la main-d'œuvre pénale, l'Administration pénitentiaire continuerait à fabriquer, pour ses propres services, des étoffes et tissus divers (laine, fil et coton), de la cordonnerie, des brosses, des paillassons, des lits de fer et divers ustensiles en bois, des uniformes de gardien, des reliures et des imprimés; — d'autres directions du même Ministère ou d'autres Départements continuant à recourir à elle pour se procurer leurs uniformes, chaussures, brosses, cartonnages et impressions.

Mouvement de la population détenue. — Cette population, qui était de 40.101, est tombée à 36.028. Le rapporteur se hâte d'expliquer que cette diminution ne tient pas à un progrès de la moralité générale, — au contraire, le nombre des jeunes détenus tend à augmenter, — mais qu'elle est due à l'application des diverses lois récentes sur la relégation, la libération conditionnelle, la suspension des peines, la détention préventive et enfin au développement du régime cellulaire.

Nous arrivons à l'examen des différents chapitres du budget et nous constatons tout d'abord une différence en moins de 49.500 francs sur le crédit affecté au personnel du service pénitentiaire. Il est vrai que les crédits demandés par le Gouvernement dépassaient de 29.123 francs ceux votés en 1897, de sorte que le relèvement atteint encore presque 40.000 francs.

La Commission propose de remplacer par huit instituteurs de première classe, avec un traitement de 2.400 francs chacun, les institu-

(1) A la fin de 1896, une Commission d'études pour le travail dans les prisons militaires a été constituée par le Ministre de la guerre et une Commission semblable devait être, ultérieurement, constituée par le Ministre de l'intérieur. La première ne s'est réunie qu'une seule fois et a suspendu ses travaux en attendant la solution de différentes questions qu'elle a soumises au Département de l'intérieur. Peut-être les essais récemment faits réaliseront-ils les solutions cherchées et enlèveront-ils à la deuxième Commission toute raison de se constituer.

teurs-chefs demandés dans les établissements publics de jeunes garçons : d'où une économie de 5.600 francs; mais elle accorde une indemnité spéciale de 400 francs à l'instituteur chargé, dans chaque établissement, des fonctions de contrôleur, en remplacement des anciens contrôleurs et greffiers-comptables qui ont disparu des cadres des colonies pénitentiaires.

Par analogie, la Commission rejette la création d'un emploi d'institutrice-chef dans la colonie publique de jeunes filles. C'est en réalité, comme pour les instituteurs, un simple changement de dénomination qui se traduit cependant par une économie fort appréciable de 7.250 francs, contre laquelle nous n'avons aucune observation à formuler.

Il n'en est pas de même pour les retranchements que la Commission désire voir opérer dans le *personnel chargé du transport des détenus*; sur cet article, la réduction est de 10.000 francs. Cette diminution du crédit sollicité par le Gouvernement n'est pas sans nous causer quelque surprise, en présence de la constatation faite par l'honorable rapporteur lui-même, de la défectuosité du transport des détenus et de la lenteur des transfèrements. « Lorsqu'il s'agit de reconduire à la frontière des étrangers expulsés, après l'expiration de leur peine, le voyage dure en moyenne trois semaines, par suite des nombreuses haltes qu'imposent les tournées réglementaires des wagons du Ministère de l'intérieur. » Cette lenteur, qui a amené de la part de certains Gouvernements des réclamations fort justes (*Revue*, 1897, p. 1369), puisqu'elle inflige un supplément de détention à des individus qui ont subi leur peine, doit, il nous semble, avoir aussi une répercussion sur les agents chargés d'escorter les détenus; leur service, déjà si pénible, deviendra singulièrement lourd, si le nombre des agents est diminué et la diminution du personnel n'entraînera-t-elle pas de nouveaux retards dans les transfèrements?

Le crédit de 12.000 francs proposé par le Gouvernement pour l'allocation d'une *haute paye* aux vieux agents titulaires de la médaille pénitentiaire (*supr.*, p. 1210), est ratifié par la Commission du budget; mais l'expression d'*indemnité* est substituée à celle de *haute paye*, pour bien établir que ces « sommes supplémentaires ne rentrant pas dans le traitement proprement dit, ne donneraient pas lieu à la retenue pour la retraite ». La Commission a estimé, et nous ne pouvons que l'en féliciter, qu'il « était fort juste d'accorder une sorte de prime aux agents qui se sont particulièrement distingués dans leurs difficiles et souvent dangereuses fonctions ».

Pour le fonctionnement de l'école pénitentiaire (*supr.*, p. 1128), la

Commission réduit de 2.000 francs le chiffre de 27.000 francs demandé par le Gouvernement.

Deux notes remises à la Commission ont appelé son attention sur la situation des directeurs des maisons centrales et établissements assimilés, « dont les traitements sont restés stationnaires depuis cinquante-trois ans » (*Revue*, 1896, p. 1364), et sur le mode de recrutement adopté pour les emplois supérieurs. Des gratifications, prélevées sur les disponibilités résultant des interruptions de service, seront accordées par l'Administration aux fonctionnaires les plus méritants. Quant au choix du personnel, la Commission, « sans prétendre restreindre la liberté du Gouvernement d'appeler à une direction importante un homme de valeur et d'initiative, bien qu'il ne fasse pas partie des cadres, souhaite cependant qu'il ne soit fait usage de ce droit que dans des cas exceptionnels, afin de ne pas décourager, par l'introduction trop fréquente d'éléments étrangers, le personnel de carrière dont l'Administration est la première à signaler le zèle et le dévouement. »

Dans le Chapitre LXVII, relatif au crédit nécessaire à l'entretien des détenus, nous remarquons que l'indemnité allouée aux colonies privées de jeunes détenus a été relevée, en moyenne, de 0 fr. 10 c. par journée de jeunes détenus. L'insuffisance de l'indemnité payée à ces établissements (0 fr. 75 c. par journée de détention) avait déjà été signalée par le rapporteur du budget de 1897 (*Revue*, 1896, p. 1360); cette insuffisance était telle que bon nombre de colonies privées avaient dû fermer leurs portes et qu'il ne subsistait plus que celles « dont la philanthropie et la charité étaient les seuls mobiles dirigeants ». Il est permis d'espérer que le relèvement du prix de la journée sera sanctionné par le Parlement et que l'initiative privée continuera d'entretenir les établissements existants et en fondera de nouveaux. Sans doute, « la transformation de la maison centrale d'Eysses en colonie correctionnelle et la création récente de la colonie d'Auberive (*Revue*, 1896, p. 1359 et 1370) vont atténuer une situation que l'on déplorait à juste titre; mais il y aura quand même encombrement dans les colonies publiques et le concours des colonies privées apparaît comme indispensable ».

La Commission a rétabli le chiffre du précédent budget, soit 110.000 francs, pour la substitution de la régie à l'entreprise dans les maisons pénitentiaires (Chap. LXVIII), tandis que le Gouvernement proposait de majorer ce chapitre de 19.200 francs, pour permettre le contrôle du service de la lingerie, du vestiaire et de la literie, mis en régie dans les prisons départementales. C'est pour répondre aux vues

du Parlement que l'Administration avait organisé cette régie; mais elle jugeait nécessaire d'en faire surveiller le fonctionnement, dans la crainte que les entrepreneurs, n'étant plus chargés de fournir la lingerie, le vestiaire et la literie, n'apportassent quelque négligence à faire faire les réparations et raccommodages nécessaires. Les chefs des circonscriptions pénitentiaires devaient s'assurer, par des déplacements, qu'il n'y avait ni incurie ni gaspillage dans aucune des trois cent soixante-dix prisons de France. Leur indemnité, calculée à raison de 240 francs par département, pour quatre-vingts départements, donnait le chiffre de 19.200 francs, demandé par le Gouvernement.

La Commission jugeant que ce chiffre de 240 francs était trop faible pour permettre un contrôle sérieux et que la surveillance des directeurs et des gardiens-chefs suffirait à empêcher les abus, a supprimé complètement le crédit sollicité.

Le Gouvernement avait demandé un crédit de 370.000 francs pour le *transport des détenus et des libérés*, soit une augmentation de 20.000 francs motivée par le transfèrement des condamnés de la Seine dans la nouvelle prison de Fresnes-les-Rungis. La Commission a réduit de 10.000 francs le crédit en faisant observer que le service ne fonctionnerait qu'à partir du 1^{er} juillet 1898. Par contre, elle ne croit pas possible de diminuer les frais généraux de transport qui laisse encore beaucoup à désirer, ainsi que l'ont souvent constaté le rapporteur du budget et les divers Congrès pénitentiaires.

En ce qui concerne les enfants, qui devraient toujours être isolés des malfaiteurs adultes, M. le directeur des services pénitentiaires a réalisé une réelle amélioration, en prescrivant qu'ils seraient conduits à pari, sous la surveillance d'un gardien spécial (*supr.*, p. 1071 et 1073.)

Le chiffre demandé par le Gouvernement pour les travaux ordinaires aux bâtiments pénitentiaires et pour le mobilier (Chapitre LXXIII) est accepté sans discussion par la Commission. L'Administration a pu réduire de 80.000 francs environ le crédit des maisons centrales, tout en conservant les fonds nécessités par la mise en régie de Rennes et de Poissy (*Revue*, 1895, p. 1347); mais il a fallu relever les crédits affectés aux pénitenciers de la Corse et aux colonies publiques de jeunes détenus (13.000 francs), pour compléter l'installation de la colonie d'Auberive.

L'entretien et les réparations des wagons cellulaires exigent une autre augmentation de 4.000 francs, tandis que l'achat de matériel et l'installation du service de transport des détenus de la prison

de Fresnes-les-Rungis occasionnent une dépense nouvelle de 37.500 francs.

C'est avec plaisir que nous relevons dans le Chapitre LXXV (des dépenses accessoires) une augmentation de 4.000 francs sur le budget précédent. Cette somme est destinée aux gratifications et à l'achat de livrets de Caisse d'épargne accordés aux jeunes détenus des colonies publiques (*supr.*, p. 1370). Mais, en revanche, les colonies privées voient leur subvention réduite de 5.000 francs; la majoration de 0 fr. 10 c. allouée par journée de détenu, au Chapitre de l'entretien, est invoquée à l'appui de cette fâcheuse réduction.

Le Chapitre LXXVI mérite du moins toute notre approbation; il est relatif aux subventions accordées aux institutions de patronage. Nos lecteurs se rappellent que ce crédit avait été porté à 140.000 francs dans le budget de 1896, grâce aux efforts de M. Leveillé, mais réduit de 20.000 francs en 1897, dans le projet présenté par le Ministère Bourgeois. Il est vrai que la Commission du budget, dont le rapporteur était alors l'honorable M. de Saint-Quentin, avait été la première à critiquer cette économie et qu'elle aurait, sans aucun doute, proposé un relèvement, si elle n'eût pris, au début de ses travaux, l'engagement de ne solliciter aucune augmentation de dépense. L'expérience ayant démontré l'insuffisance du chiffre de 120.000 francs, des crédits supplémentaires avaient été demandés et une nouvelle somme de 15.000 francs avait été accordée par le Parlement après une intervention chaleureuse de M. Leveillé (séance du 13 juillet).

Pour 1898, du moins, le chiffre primitif de 140.000 francs demandé par le Gouvernement, est accepté par la Commission, « convaincue que le patronage des libérés est l'arme la plus efficace contre la récidive et le plus puissant moyen de régénération morale ».

Dans le Chapitre LXXVII: *Acquisitions et constructions pour les services pénitentiaires*, la Commission accepte le chiffre de 45.000 francs pour la construction de cellules de nuit dans les maisons centrales et dans les colonies publiques de jeunes détenus, mais propose une réduction de 10.000 francs sur les 40.000 francs demandés pour la construction de réfectoires et de salles de classes dans la colonie du Val-d'Yèvre; elle veut ainsi ramener à la plus stricte économie les architectes chargés des constructions pénitentiaires; elle entend, non sans raison, que « l'on s'en tienne rigoureusement à ce que commandent les règles de l'hygiène et les devoirs essentiels de l'humanité ».

Un relèvement de 25.000 francs est cependant accepté (Chap. LXXVIII) pour l'extension du régime cellulaire qui a donné, partout où on a pu l'appliquer, les meilleurs résultats.

Nous ne pouvons que regretter, avec la Commission, que l'insuffisance des recettes et les nécessités budgétaires ne permettent pas, pour le moment, d'employer une somme plus importante à l'extension du système cellulaire, « l'effroi des professionnels du crime et la sauvegarde des condamnés disposés à se réhabiliter ».

Henri ADAM.