

LE VAGABONDAGE

ET LA POLICE DES CAMPAGNES

Un décret, en date du 13 novembre 1897, a institué une Commission extraparlamentaire (*supr.*, p. 15) en lui confiant la mission « de rechercher les moyens propres à assurer une surveillance plus étroite des vagabonds et gens sans aveu, et à faciliter la découverte des auteurs de crimes et délits ». Le mandat de la Commission était précisé par le rapport du Ministre de l'Intérieur, annexé au décret. « Ce n'est point le problème de l'extinction du vagabondage et de la mendicité, non plus que la réorganisation générale de la Police en France, qui fait l'objet de nos préoccupations, » disait le Ministre. Il s'agit de « chercher les moyens d'utiliser sans retard, au profit des populations rurales, les éléments divers existant actuellement dans le pays ».

M. de Marcère, sénateur, président de la Commission, s'est chargé de rédiger le rapport dans lequel se trouvent résumées les conclusions adoptées, à la suite de longues délibérations, par les personnalités éminemment compétentes qu'avait désignées le décret du 13 novembre (1). Il nous a semblé qu'une analyse de cet important document compléterait utilement la discussion à laquelle s'est livrée la Société générale des prisons dans ses Assemblées générales des 15 décembre 1897 et 16 mars 1898.

(1) Cette Commission se compose de :
MM. MARCÈRE (DE), sénateur, président.
LASSERRE (Maurice), député, vice-président.
BOUFFET, conseiller d'État.
PALLAIN, directeur général des Douanes.
MOURLAN (le général), président du Comité de la gendarmerie au Ministère de la Guerre.
VIGUÉ, directeur de la Sûreté générale.
COUTURIER, directeur des affaires criminelles au Ministère de la Justice.
DAUBRÉE, directeur des forêts au Ministère de l'Agriculture.
ALAPETITE, préfet du Pas-de-Calais.
REGNAULT, procureur général à Amiens.
HENNEQUIN, chef de bureau au Ministère de l'Intérieur.
LEFEVRE, rédacteur principal à la direction de la Sûreté générale, secrétaire.

Il y a déjà plusieurs années que les Conseils généraux se plaignent avec une énergie croissante de l'insuffisance de la Police dans les campagnes. Ces doléances ont été portées récemment à la tribune de la Chambre par deux députés jouissant d'une légitime autorité, et leur voix a été d'autant plus écoutée qu'une série de crimes particulièrement odieux, commis impunément par un seul individu, venait de frapper vivement l'opinion publique.

Il était naturel que le rapporteur se demandât, dès le début de son travail, comment de tels faits avaient pu se produire. Après avoir expliqué avec une remarquable clarté la conception d'ensemble qui a présidé à l'organisation de la sûreté générale dans notre pays, M. de Marcère constate que ce système semble éprouver aujourd'hui une certaine difficulté à fonctionner; il en trouve la cause dans une sorte de « flottement » qui se manifeste à tous les degrés de la hiérarchie. « Ce ne sont pas les textes qui manquent, lisons-nous à la page 14 du rapport, c'est l'esprit qui s'est perdu par une sorte de relâchement à peu près complet dans ces rouages si bien organisés. »

Cette affirmation, émanant d'un ancien Ministre de l'Intérieur, prenait un caractère d'autorité tel que son auteur s'est fait un devoir de la confirmer en passant en revue les divers agents qu'elle visait; pour chacun d'eux, le rapport rapproche les textes législatifs qui définissent la fonction et la pratique actuelle de cette fonction.

Le maire est à la fois le représentant de la commune, le chef de la police municipale et un agent de l'autorité publique. Mais les maires ont toujours eu une tendance à faire prédominer le premier de ces caractères sur les deux autres, et cette tendance n'a pu que s'accroître depuis que l'élection est devenue l'origine unique de leur pouvoir. Les préfets eux-mêmes hésitent souvent à user du droit qui leur appartient de pourvoir d'office aux mesures d'ordre qu'ils jugent nécessaires. Quant aux gardes champêtres, institués par la loi des 28 septembre-6 octobre 1791 pour être préposés à la garde des propriétés et à la conservation des récoltes, et dont le décret du 1^{er} mars 1854 a fait les auxiliaires de la gendarmerie, ils sont surtout, en fait, les agents du maire et, plus encore, du Conseil municipal qui tient leur sort dans la main.

Un second groupe d'agents comprend les préposés de diverses administrations chargés de fonctions spéciales, mais que le législateur a toujours eu soin, au début de leur institution, d'enrôler dans cette milice de la sûreté publique. Tels sont les brigadiers et gardes fores-

tiers, les préposés domaniaux et communaux, les gardes-pêche, les douaniers, les cantonniers, les agents de police et gardes particuliers. Ces agents assermentés, répandus sur tous les points du territoire, sont, pour la sûreté, de précieux auxiliaires, au moins au point de vue de l'information. Mais le rapporteur constate que « là, comme ailleurs, l'esprit qui avait présidé à ces vues d'ensemble s'est atténué, sinon perdu. » Les anciennes instructions sont tombées en désuétude, les préposés se renferment dans leurs attributions spéciales et tendent à devenir indifférents à toute préoccupation concernant la sûreté publique.

Nous arrivons à la gendarmerie, qui est, par excellence, le corps préposé à l'ordre intérieur (1). En cette qualité, elle est placée sous la haute autorité du Ministre de l'Intérieur. Mais elle est, en même temps, rattachée au Ministère de la Guerre par la solde et la hiérarchie, et celui-ci tend de plus en plus à l'accaparer par l'application des lois militaires (recrutement, mobilisation, congés, exemptions) dont le service très compliqué devient de plus en plus absorbant. En outre, l'article 488 du décret réglementaire du 1^{er} mars 1854 autorise les magistrats du parquet à faire appel aux gendarmes au lieu et place des agents spécialement désignés par le Code d'instruction criminelle (maires, gardes champêtres), et les magistrats ont une propension à user plus largement de cette faculté depuis qu'ils ont pu croire trouver quelquefois chez ces derniers un concours moins dévoué que jadis. Il résulte de cette multiplicité d'attributions et de direction que les gendarmes sont absorbés par une foule d'occupations étrangères à la police rurale, et que les « tournées, courses et patrouilles sur les grandes routes et chemins vicinaux », prescrites par l'article 271 du décret précité, sont converties en courses de service, étrangères à toute préoccupation de police.

On le voit, tous les organes prévus à l'origine existent toujours; les textes législatifs qui les concernent sont encore en vigueur. On constate simplement un ralentissement dans leur action, une vie moins intense. Si l'on veut nous permettre une comparaison, dont M. de Marcère ne sera pas responsable, l'organisme administratif apparaît dans son rapport comme une machine dont les rouages ont pris du jeu avec le temps, en sorte qu'il se produit des fuites de vapeur

(1) Sa fonction est précisée par l'article premier du décret du 1^{er} mars 1854, portant : « La gendarmerie est une force constituée pour veiller à la sûreté publique et assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Une surveillance *continue* et *répressive* constitue l'essence de son service. Elle est particulièrement destinée à la sûreté des campagnes et des voies de communication. »

et la pression intérieure n'est plus la même. Il suffit d'un bon ouvrier pour resserrer les vis, changer au besoin les cuirs, graisser les tiges qui subissent un frottement, et la vieille machine marchera à souhait, sans qu'il soit nécessaire de la changer.

M. de Marcère était désigné par sa haute compétence pour être ce bon ouvrier. Voyons les réparations qu'il propose.

Elles se résument en deux points :

1^o Replacer dans son rôle et dans sa fonction chacun des membres de la grande milice de la sûreté;

2^o Relier ces services de manière à faire cesser leur isolement en leur superposant une action commune.

Pour obtenir le premier point, il suffit d'une application un peu plus ferme des lois en vigueur. Il convient de rappeler aux agents de tout ordre que l'exercice des droits qui leur sont conférés par la loi constitue pour eux un devoir professionnel, et de sévir, au besoin, contre ceux qui hésiteraient à remplir ce devoir. Nous avons déjà signalé le pouvoir supérieur de contrôle que les préfets ont le droit d'exercer sur les maires, considérés comme officiers de police judiciaire. Aux termes de la loi de 1884, les nominations de gardes champêtres faites par les maires sont soumises à l'agrément du préfet, ce qui permet à celui-ci de veiller à ce que les candidats réunissent les qualités de capacité et moralité indispensables. Ces places devraient être réservées aux anciens militaires ou agents des douanes et des forêts, qui sont très propres à les remplir convenablement. Le préfet peut également agir sur les maires des communes encore dépourvues de gardes champêtres (1) pour obtenir la création de postes nouveaux, au moins par entente entre plusieurs communes trop petites pour entretenir chacune un garde. Peut-être même pourrait-il faire comprendre à ses subordonnés qu'un septuagénaire n'a plus l'agilité nécessaire pour les longues courses et qu'on est en droit, sans être taxé de dureté, d'appliquer aux gardes champêtres la limite d'âge fixée pour les magistrats (2). Enfin l'application des articles 641 à 645 du décret réglementaire de 1854, qui place les gardes champêtres sous la surveillance du commandant de brigade, jointe à l'adoption d'un signe extérieur uniforme, permettrait de suppléer provisoirement à l'embrigadement de ces agents, souvent réclamé depuis quelques années.

(1) Le nombre des gardes champêtres est d'environ 32.000 et celui des communes de 36.560.

(2) Une enquête faite, en 1894, dans trente-sept départements a révélé l'existence de 1.600 gardes champêtres âgés de plus de soixante-dix ans.

Nous passons sur la catégorie des agents administratifs, auxquels il suffirait de rappeler formellement le concours qu'ils doivent à la gendarmerie en matière de police, pour arriver à ce dernier corps, rouage essentiel de l'ordre public dans les campagnes.

On a quelquefois demandé le rattachement de la gendarmerie au Ministère de l'Intérieur, en se fondant sur la définition que nous avons reproduite plus haut. La Commission estime qu'il n'est point besoin d'une mesure aussi radicale, qui dépasserait d'ailleurs les limites fixées à ses propositions. Elle se borne à réclamer la création au Ministère de la Guerre d'une Commission spéciale permanente, composée de représentants des divers Ministères intéressés et qui donnerait obligatoirement son avis sur toutes les questions se rattachant au service de la gendarmerie. L'action de cette Commission, jointe à certaines simplifications de détail dans lesquelles nous ne pouvons entrer, semble suffisante pour assurer un meilleur fonctionnement de ce corps d'élite.

Reste à relier entre eux les divers services concourant à la police générale, de manière à assurer leur action commune. Le Ministre de l'Intérieur a besoin, pour cela, d'un agent local d'exécution qui lui fait actuellement défaut. Il pourrait faire revivre les commissaires de police cantonaux, supprimés le 10 septembre 1870 par un simple arrêté ministériel, qu'un autre arrêté peut annuler. Mais un agent par arrondissement semblerait suffisant et la Commission serait d'avis d'utiliser, dans ce but, les commissaires spéciaux créés par décret du 22 février 1855 pour la surveillance des chemins de fer et dont les attributions ont été notablement étendues depuis lors. Ils sont actuellement au nombre de 430 (on sait que celui des arrondissements est de 362); ces fonctionnaires seraient parfaitement placés pour centraliser les recherches, donner des instructions dans les cas délits, stimuler au besoin le zèle de leurs subordonnés.

Enfin, il conviendrait de relier ces agents de tout ordre par des communications rapides et faciles en leur accordant, sous le couvert du service de la sûreté générale, la franchise postale, télégraphique et téléphonique.

II

La répression du vagabondage formait la seconde partie du programme de la Commission, intimement liée à la première, puisque

c'est ce point spécial qui motive les réclamations déjà signalées au sujet de l'insuffisance de la police rurale. Comme précédemment, c'est de l'étude des causes du mal que le rapport déduit les remèdes à appliquer.

Les investigations auxquelles elle s'est livrée ont amené la Commission à assigner deux causes, ou plutôt deux groupes de causes, à l'accroissement considérable du nombre des vagabonds, que tout le monde est d'accord pour déplorer :

1° L'insuffisance de la répression ;

2° L'insuffisance des moyens d'investigation.

C'est presque un lieu commun de répéter que les tribunaux sont trop faibles dans la répression du délit de vagabondage. Plus de la moitié des individus arrêtés sont relâchés, ce qui a le double inconvénient de décourager les agents et de donner aux malfaiteurs l'habitude de tourner la police en dérision. Il faut pourtant reconnaître que la faute n'est pas aux tribunaux seuls. La jurisprudence de la Cour de cassation a une tendance à exagérer la portée des trois conditions d'absence de travail, de ressources et de domicile nécessaires pour constituer le délit, et les plus malins, qui ne sont pas les moins dangereux des délinquants, savent parfaitement qu'il leur suffit de conserver intacte dans leur poche une pièce de deux francs pour posséder ainsi un fétiche qui les garantit contre toute condamnation. Quand ils n'ont pas cette habileté, les vagabonds sont frappés de peines trop faibles, qui enlèvent à la prison sa valeur comminatoire et de flétrissure. Le remède serait dans une sévérité plus grande des tribunaux, aidée, s'il se peut, par une modification de la jurisprudence. Puis, pour l'exécution, il faut généraliser l'emprisonnement cellulaire, « le seul qui soit pour les vagabonds une vraie peine ». Le sujet touche de trop près la récente discussion de notre Société pour que nous ne nous fassions pas un devoir de citer littéralement le passage du rapport (p. 25), relatif à ce point spécial : « La loi à faire sur le vagabondage devra prononcer expressément contre ce délit l'emprisonnement cellulaire. Mais, en attendant qu'elle soit faite, il appartient dès à présent au Ministre de l'Intérieur de prendre des mesures pour que ce genre de peine soit appliqué, autant que possible, aux individus condamnés pour vagabondage, surtout aux repris de justice. La Commission en exprime formellement le vœu. »

Les agents qui arrêtent les vagabonds sont souvent fort embarrassés pour se renseigner, car il semble qu'on s'est appliqué à leur enlever tous leurs moyens d'information par la suppression successive des passeports, des livrets ouvriers et de la surveillance de la police.

Il n'est guère de voyageur qui, à défaut du passeport officiel, tombé en désuétude, n'ait habituellement sur lui une pièce d'identité qui lui permet de se faire reconnaître. On ne voit donc pas pourquoi les gens sans aveu seraient seuls affranchis de cette obligation. En outre, par une singulière anomalie, en même temps qu'on supprimait le passeport ordinaire, on multipliait l'usage du passeport avec secours de route pour rapatriement à l'intérieur, qui crée constamment par lui-même un véritable vagabondage. En 1896, 8.000 feuilles de route ont été délivrées et la distance à parcourir représentait en moyenne 350 kilomètres par tête.

La loi du 27 mai 1885 a aboli la surveillance de la haute police en la remplaçant par la pénalité nouvelle de l'interdiction de séjour. Les résultats obtenus ont amené beaucoup de bons esprits à regretter l'ancienne législation, dont la loi du 13 janvier 1874 avait supprimé les points susceptibles de justes critiques. Dans un article récent et justement remarqué de la *Revue politique et parlementaire*, M. le conseiller Poux-Franklin a indiqué les conditions dans lesquelles on pourrait rétablir la surveillance, en la rendant à la fois plus humaine et plus efficace (*supr.*, p. 128).

Enfin, la suppression du livret est regrettée par un grand nombre de bons ouvriers, qui se font eux-mêmes des livrets volontaires. Des conseils de prudhommes en ont réclamé le rétablissement. Il serait facile de faire disparaître les mentions qui ont pu jadis porter ombrage aux ouvriers sérieux ;

La Commission ne pouvait prendre l'initiative de recommander le retour à des pratiques abrogées, qu'une loi seule eût pu rétablir. Elle a préconisé l'adoption de trois mesures qui lui ont paru suffisantes pour assurer des moyens assez rapides d'information :

1° En vertu d'arrêtés préfectoraux pris simultanément sur un modèle uniforme, tout individu exerçant une profession nomade devra se munir d'une autorisation qui lui sera délivrée dans les chefs-lieux d'arrondissement, sur le vu de pièces d'identité (1). Cette autorisation sera consignée sur un carnet spécial de vingt-quatre feuillets, contenant tous renseignements relatifs à l'impétrant et aux personnes qui voyagent avec lui : femme, enfants, parents ou ouvriers. Les nomades sans profession seront également tenus de justifier de leur

(1) L'article 72 de la loi italienne du 23 décembre 1888 sur la sûreté publique dispose que, pour exercer les professions ambulantes : marchands d'allumettes, journaux, bonbons, etc., décrotteurs, saltimbanques, chanteurs et musiciens, doivent se munir d'une autorisation délivrée par l'autorité locale de police, après inscription sur un registre. Il est perçu un droit pour cette délivrance.

identité à toute réquisition, soit par une des pièces d'un usage habituel, soit à l'aide d'un carnet du modèle ci-dessus, qu'il leur sera loisible de demander à tout sous-préfet, sur son parcours.

Tout individu qui ne pourra établir son identité sera retenu administrativement par l'autorité de police pendant le temps nécessaire pour permettre les recherches. Si on ne peut établir son identité, il sera poursuivi pour vagabondage.

2° Chaque commune devra posséder un local clos qui servira à la fois de chambre de sûreté et d'asile de nuit pour le logement des nomades sans ressources.

3° Les recherches seront facilitées par le classement méthodique de tous les documents (feuilles signalétiques, mandats de toute nature, arrêtés d'expulsion, interdictions de séjour) qui sont maintenant accumulés sans ordre, en sorte qu'il est presque impossible de les consulter. La Commission recommande un système de classement, analogue au casier judiciaire préconisé dans une brochure de M. Gilbrin, procureur de la République à Mantes (*Revue*, 1895, p. 426). Ce casier sera déposé chez le commissaire spécial de l'arrondissement, les renseignements qu'il contiendra pourront toujours être réclamés par télégraphe.

Tel est, brièvement résumé, l'ensemble des mesures préconisées par la Commission extraparlamentaire sur les deux points soumis à son examen. Nous ne pouvons que souhaiter de les voir passer rapidement dans le domaine de la pratique, car elles sont de nature à améliorer grandement une situation déplorable. Ce sont des réformes modestes, un peu terre à terre, qui ne comportent pas d'aussi vastes pensées que les projets d'ensemble imaginés par des réformateurs de bonne volonté ; elles ont, par contre, le grand mérite d'être immédiatement réalisables, de remédier, par suite, sans délai nouveau, à des abus souvent signalés. En outre, leur application préparera les esprits à l'œuvre plus radicale qu'il faudra bien entreprendre quelque jour, en organisant une répression sérieuse et rationnelle du double fléau du vagabondage et de la mendicité professionnelle.

Et, en attendant le jour où cette organisation nous donnera de nouveaux établissements d'un caractère nettement répressif, la Commission extraparlamentaire proclame la nécessité d'appliquer aux vagabonds le régime cellulaire, « le seul qu'ils considèrent comme une véritable peine ».

Sur ces deux points, la Commission mixte nommée en 1895 par la Société générale des prisons et par la Société internationale pour l'Étude des questions d'Assistance avait déjà adopté des conclusions

analogues. C'est un grand honneur pour elle de les voir confirmer par la haute autorité de la Commission extraparlamentaire.

En ce qui touche spécialement l'application du régime cellulaire aux vagabonds, nous nous félicitons de ce que le vœu émis le 16 mars dernier par notre Société se trouve formellement confirmé par une réunion de hautes personnalités, dont la compétence est indiscutable. Nous espérons donc que le Ministre de l'Intérieur, éclairé par l'avis qu'il a lui-même sollicité, fera tout son possible pour favoriser l'initiative prise par le Conseil général du Puy-de-Dôme, dans les limites compatibles avec les lois du 5 juin 1875 et du 4 février 1893.

LOUIS RIVIÈRE.

DE L'ARBITRAIRE LAISSÉ AU JUGE

POUR L'APPLICATION DE LA PEINE

Une question de droit criminel d'un réel intérêt, à la fois théorique et pratique, est celle de savoir si un certain arbitraire doit être laissé aux juges pour l'application de la peine et dans quelles limites.

Une théorie sur cette question est-elle possible? Fixer la peine pour tel délit déterminé semble devoir être seulement un fait de conscience du juge; il n'y aurait donc pas à établir de règles doctrinales pour l'exercice de cette latitude laissée au magistrat. Mais M. E. Carnevale croit qu'on peut traiter la question, au point de vue théorique, et il l'a démontré dans une savante étude publiée par la *Rivista Penale* d'août et d'octobre derniers.

En analysant ce remarquable travail, nous serons de l'avis de l'auteur sur plusieurs points; nous en différons sur d'autres.

Historiquement, l'arbitraire du juge, après avoir passé d'une latitude excessive à une excessive restriction, est arrivé à une régime moyen.

Il y a, pour régler l'œuvre du juge, la méthode purement consciencieuse dite de l'intime conviction et la méthode scientifique.

S'il veut pleinement répondre aux besoins de la société, le magistrat doit avoir une connaissance exacte de la loi par rapport au fait à juger; il doit, en même temps, apprécier ce fait d'une manière complète, en tenant compte de toutes ses circonstances. Il y faut une longue et délicate opération de l'intelligence à laquelle ne peut pas se substituer la simple intuition de la conscience.

Afin de mieux comprendre cette question, il faut se reporter à ce qui a lieu pour la preuve. Faut-il admettre le système des preuves légales, ou préférer celui de la certitude morale? On reconnaît que la loi manquerait à son caractère essentiel, qui est d'être égale pour tous, si son application était abandonnée au jugement instinctif qui varie avec les traditions, les habitudes, le milieu, les occasions, etc.

La loi doit dicter les règles suivant lesquelles le juge appréciera