

## LE BUDGET AU SÉNAT

La Chambre des députés n'a point encore cette année dérogé à une lamentable habitude, passée chez elle, on peut le craindre, à l'état de tradition. Elle a transmis le budget au Sénat à une époque tellement tardive que, pour ne pas prendre la responsabilité d'un sixième douzième provisoire, la haute Assemblée a dû renoncer à entrer dans l'examen détaillé des services et se borner à un contrôle sommaire.

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE. — *Rapport.* — Tout en exprimant leurs regrets de n'avoir pu faire œuvre plus complète, quelques-uns des rapporteurs ont tenu du moins à appeler l'attention du Sénat sur certaines questions dont la solution leur a paru plus particulièrement désirable. Et c'est ainsi que, dans les milieux pénitentiaires, on ne manquera pas de se féliciter de l'énergie avec laquelle M. le sénateur Pauliat a défendu la cause du rattachement des services pénitentiaires au Ministère de la Justice et de l'abondance des arguments qu'il a fait valoir en faveur de ce rattachement.

Il a commencé par rappeler que les criminalistes les plus autorisés le réclamaient unanimement. Puis il a très finement fait ressortir l'impuissance du Ministère de l'Intérieur à gérer convenablement les services pénitentiaires et à y introduire les perfectionnements nécessaires : « Rattachée à un Département ministériel où les préoccupations les plus contingentes de la politique dominant, et où le Ministre, absorbé par des soins journaliers, alors même qu'il en aurait la force et la compétence, manquerait du loisir nécessaire pour accorder à l'Administration pénitentiaire tout le temps et toute l'attention dont elle aurait besoin, celle-ci demeure comme perdue et négligée au fond du Ministère de l'Intérieur, — son directeur se gardant bien, et avec raison, de soulever des affaires ou de prendre des initiatives dont son Ministre, qui aurait à en assumer la responsabilité, lui saurait le plus mauvais gré ». « Aussi n'y a-t-il pas lieu d'être surpris qu'elle ne jouisse pas de tout le prestige et qu'elle n'ait pas l'allure d'esprit de progrès et de réforme qu'une grande Administration comme elle

devrait posséder; rien d'étonnant non plus que, en dépit du bon vouloir et de la valeur spéciale du personnel d'élite dont elle est composée, elle soit condamnée, en trop de matières, à se traîner dans la routine, ne réalisant guère, en fait d'améliorations véritables, que celles qui depuis longtemps ont été mises en pratique au dehors. »

Après cette judicieuse critique du système actuel, M. Pauliat expose en détail les avantages du rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la Justice, « dont on ne comprend pas qu'elle ait jamais pu demeurer séparée ».

« Le grand nombre de magistrats éminents qui, à la suite de MM. Bérenger, Petit, F. Voisin, Bonjean, Guillot, etc., se sont consacrés aux diverses œuvres de patronage, peut donner une idée des précieux et puissants concours que des œuvres de cette nature seraient susceptibles, si les circonstances s'y prêtaient, de rencontrer dans le corps judiciaire.

» Le Ministère de la Justice aurait à sa disposition, dans chaque arrondissement, sans qu'il en coûtât rien au Trésor, pour la surveillance des prisons, les conseils aux prisonniers, le patronage des libérés, un personnel de beaucoup supérieur sous ce rapport à celui du Ministère de l'Intérieur. »

Au fréquent contact avec les prisonniers, les magistrats gagneraient aussi « d'être mieux à même de s'acquitter de leurs délicates fonctions ». La loi leur arme de pouvoirs considérables. L'article 463 sur les circonstances atténuantes, la loi de sursis et jusqu'à l'avis, presque toujours écouté, qui leur est demandé au sujet des mesures de clémence livrent en grande partie l'application de la peine à leur appréciation. « Si le juge, se sachant approuvé du chef de la magistrature, se croyait tenu de suivre les condamnés au delà du prétoire... il est manifeste qu'il acquerrait un coup d'œil plus exercé pour discerner l'incorrigible du délinquant d'occasion. Les sentences seraient, par suite, plus éclairées, plus conformes à l'équité; elles offriraient plus de garanties à la société... »

Puis, remarque justement M. Pauliat, les dispositions du Code pénal ne sont pas éternelles; elles sont soumises à des lois de transformation inéluctables. Or, notre Code reste immuable; le progrès ne s'accomplit que par des procédés équivoques, comme la correctionnalisation. Si les réformes ne s'opèrent pas légalement, la raison n'en est pas dans un manque d'énergie ou de conviction chez le Garde des Sceaux, mais dans sa crainte d'un échec, motivée par l'insuffisance de préparation de l'opinion. Il en serait autrement, pense-t-il, « si l'étude de tout ce qui a trait à l'échelle et à l'application de peines

comme au degré de criminalité des faits était incessamment sur le métier par l'association du personnel judiciaire à l'Administration pénitentiaire. Ces questions, au bout d'un certain temps, deviendraient moins étrangères au monde parlementaire, l'attention publique se porterait sur elles... et des solutions jusqu'ici *inespérables* seraient rapidement obtenues ».

Il n'est pas jusqu'à la délicate question du travail dans les prisons et de la concurrence qu'il fait au travail libre, dont la solution ne dépende en quelque mesure du rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la Justice. « Cette question est étroitement liée à celle de l'application et de l'échelle des peines; c'est de ce côté seulement que la solution véritable doit en être cherchée et qu'on peut la trouver. Mais, en matière aussi complexe, le Ministère de la Justice pourrait seul faire des propositions de réformes ayant chance d'être votées. »

Enfin, en terminant, M. le sénateur Pauliat a on ne peut plus justement fait remarquer que « s'il est un ordre de faits où le rattachement au Ministère de la Justice produirait les meilleures et les plus incontestables conséquences, c'est dans tout ce qui regarde les œuvres de patronage, c'est-à-dire dans tout ce qui a trait à la diminution de l'armée du crime et à son recrutement ». Et tout ce qu'il a dit à ce propos du patronage ne saurait être trop loué. Il était bon, surtout à une époque où tant de regards se tournent vers l'État, que de telles appréciations fussent formulées devant le Parlement. « On commettrait, dit-il, une grande faute, si l'on prétendait se reposer pour ce qui est à faire de ce côté sur l'Administration. Elle créerait beaucoup de fonctionnaires, exigerait beaucoup d'argent; mais les effets qu'elle obtiendrait seraient à peu près négatifs.

» Pour une entreprise de ce genre, c'est à la philanthropie privée, plus active, plus variée, plus simple et préoccupée avant tout du résultat à obtenir, qu'il faut s'adresser et faire appel. Elle se plie mille fois plus aisément aux caractères, aux circonstances et aux milieux qu'une Administration publique, ne procédant et ne pouvant procéder que par règles et instructions générales et qui, dès l'instant que les règles ont été observées et suivies, est obligée de tenir ses agents quittes du reste.

» Cette philanthropie, dans son application au monde des prisons, n'est ni à susciter ni à créer; on sait qu'elle a déjà ses cadres et qu'elle possède de nombreux éléments. Et rien que par ce qui en existe aujourd'hui, on peut concevoir combien grand serait le mouvement que l'on verrait éclore le jour où l'Administration pénitentiaire

dépendrait d'un département dont le titulaire aurait le temps voulu et toute la compétence pour s'en occuper.

» Des institutions et des Sociétés de patronage surgiraient de toutes parts autour de tous les tribunaux et la mission du Ministre ne consisterait plus sous ce rapport qu'à coordonner et à orienter tous les efforts individuels et collectifs... »

Autant que toute cette partie du rapport de l'honorable sénateur, nous voulons louer sans réserves la définition élevée qu'il donne du rôle de l'Administration pénitentiaire. Il a raison de proclamer que cette Administration « ne saurait avoir pour unique objet l'application des châtiments, qu'il faut lui accorder une mission dans une certaine mesure préventive » et attendre d'elle l'emploi de moyens éducatifs qui puissent prévenir la récidive et détourner du crime une jeunesse démoralisée et déjà malfaisante.

Mais, en exprimant le vœu de voir réunir sous une même direction tous les services pénitentiaires, coloniaux comme métropolitains, l'honorable sénateur nous paraît en retour émettre une idée des plus contestables.

Sans doute, « ces deux services ont un même objet; l'un est la suite de l'autre; ils forment en principe un même tout ». Puis, il est bien vrai « que, les territoires coloniaux pouvant offrir de précieux débouchés aux condamnés libérés ayant quelque peine à se refaire une place en France », l'Administration pénitentiaire doit être mise en mesure de « leur y faciliter un établissement ». Enfin, il paraît bien certain que, sans une vue d'ensemble, le contrôle parlementaire ne peut s'exercer avec toute l'exactitude désirable.

Pour toutes ces raisons, nous avons toujours demandé que, dans chacune des deux Assemblées parlementaires, l'examen des deux services pénitentiaires fût confié au même rapporteur, qu'ils fissent l'objet d'un rapport unique. Et nous admettrions même très volontiers qu'au-dessus des deux services une Commission mixte fût chargée d'assurer l'unité de vues dans l'exécution des peines et de prévenir dans l'élaboration des lois ou des règlements la discordance des principes. Mais de l'application des peines coloniales, il y aurait, croyons-nous, de très graves inconvénients à charger tout autre Ministère que celui des Colonies. Seuls les agents de ce Ministère connaissent les colonies et possèdent les éléments de la préparation à la vie coloniale; seuls, ils sont à même d'indiquer les lieux comme les conditions dans lesquels il peut être à la fois légitimement et utilement fait emploi de la main-d'œuvre pénale; seuls, enfin, ils sont en état d'apprécier la mesure de l'effort et la valeur des résultats. Des magistrats sans auto-

rité comme sans responsabilité dans l'administration des colonies ne sauraient offrir les mêmes garanties de compétence et de contrôle.

Ceci dit, nous reconnaissons avec M. le sénateur Pauliat que le produit du travail des condamnés, aux colonies, évalué à 600.000 francs seulement, en 1899, est vraiment dérisoire, surtout si on le compare au produit du travail des prisons métropolitaines, qui paraît devoir atteindre 3.634.000 francs. Nous avons déjà plusieurs fois demandé que le Parlement prit résolument en mains cette affaire du travail des contingents de la transportation, qu'il étudiat de près l'emploi qui a été fait jusqu'à ce jour de la main-d'œuvre pénale et qu'il lui fit donner une affectation plus conforme à l'intérêt colonial et national.

La remarque de M. Pauliat n'aura pas été inutile, si elle doit être à cet égard le point de départ de réformes nécessaires et fécondes.

*Débats.* — Le budget de l'Administration pénitentiaire a été voté par le Sénat sans discussion. Mais, le 6 juin, M. Bérenger a déposé une proposition de loi sur le rattachement des services pénitentiaires au Ministère de la Justice et sur la réorganisation de l'inspection générale et du Conseil supérieur des prisons (1).

*INTÉRIEUR.* — *Rapport.* — Du rapport sur le budget du Ministère de l'Intérieur, nous dirons ici peu de chose. Il nous est impossible pourtant de ne pas marquer quelque surprise de l'approbation donnée par M. le rapporteur Labrousse au projet d'unification des inspections administratives. L'honorable sénateur s'est montré, en son rapport de l'an dernier, partisan si convaincu du rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la Justice qu'il nous paraît probable que, en se faisant cette année le défenseur de l'unification des inspections, il n'a pas pris garde aux obstacles qu'elle créerait à ce rattachement.

Nous devons aussi relever, au chapitre 48 (*contribution de l'État aux pensions constituées en faveur des vieillards, etc...*), la réduction de 190.000 francs opérée par la Commission des finances du Sénat sur le crédit proposé par le Gouvernement et voté par la Chambre. La Commission n'a point entendu d'ailleurs faire par cette réduction une opposition de principe à la loi de 1897; mais il lui a paru, d'après le chiffre des dépenses faites au cours des deux exercices précédents, qu'un crédit de 400.000 francs laisserait une marge encore plus que suffisante à l'augmentation de dépenses qui se peut raisonnablement prévoir pour l'exercice en cours (2).

(1) Nous en donnerons une analyse détaillée dans notre prochain Bulletin.

(2) La Chambre n'a pas voulu accepter cette réduction et le crédit a été définitivement rétabli au chiffre de 590.955 francs.

Enfin, tout en proposant au Sénat de voter les crédits afférents aux services de police avec la réduction que leur a fait subir la Chambre, M. le sénateur Labrousse « en exprimant le regret que certains commissaires spéciaux aient pu paraître s'être écartés du rôle qui convenait à leurs fonctions », a très judicieusement cru devoir manifester, au nom du Sénat, le vœu qu'il ne fût opéré sur le personnel « qu'une réduction compatible à la fois avec les nécessités du service et les droits acquis par les commissaires ».

*Débats.* — De la discussion très brève qui s'est produite au Sénat sur le budget du Ministère de l'Intérieur, je ne vois à retenir pour nos lecteurs que l'annonce, par le sous-secrétaire d'État, du dépôt vraisemblablement prochain d'un projet de loi sur l'assistance des vieillards et incurables (1) à la suite de la remarque faite par M. le sénateur Leydet qu'il était impossible, avec la loi de 1897, de généraliser quelque peu cette assistance.

*JUSTICE.* — *Rapport.* — Dès les premières lignes de son rapport, M. le sénateur Chovet a fait remarquer que les heures lui étaient trop parcimonieusement comptées pour lui laisser la possibilité d'entrer dans une étude détaillée des diverses réformes qu'attend, en notre pays, l'Administration de la Justice. Il a tenu, du moins, en donnant son approbation aux idées portées à la tribune de la Chambre par divers orateurs et notamment par M. Cruppi, à signaler comme « réformes nécessaires et facilement réalisables » : la réorganisation des justices de paix; le rattachement des services pénitentiaires au Ministère de la Justice; la réduction des frais de justice.

*Débats.* — Au cours de la discussion devant le Sénat, l'honorable M. Chovet est revenu sur cette question de l'exagération des frais de justice, qui atteindraient chaque année le chiffre vraiment fantastique de 90 ou 100 millions; et, parlant non plus comme rapporteur, mais en son nom personnel, il a émis l'idée d'une réforme dont on pourrait attendre, à ce point de vue spécial, une amélioration considérable.

« Cette réforme consisterait dans la suppression presque complète des procédures suivies et des jugements rendus en matière de contravention de simple police. » Elle ne porterait atteinte, a-t-il fait remarquer, à aucun principe de droit, puisque, en matière de contravention, l'accusation n'a pas à faire la preuve de l'intention coupable et délictueuse chez le délinquant, et que la pénalité est encourue par le seul fait de la contravention, sans que le contrevenant puisse exciper du cas de force majeure ou de sa bonne foi. Il est vrai que le juge

(1) Séance du Sénat du 17 mai. *Supra*, p. 253, 295 et 579.

peut abaisser la peine au minimum. Mais il arrive très souvent, en fait, que le contrevenant ne s'étant, par des raisons diverses, pas rendu devant le juge, sur le simple avis qui lui en était donné, se voit citer par huissier et, dès lors, se trouve avoir à payer 1 franc seulement d'amende peut-être, mais 15 ou 20 francs de frais!

En place de l'appareil judiciaire actuel, M. le sénateur Chovet voudrait donc voir introduire en France un système très simple qui a fait ses preuves en Suisse. Les trois classes de contraventions seraient maintenues; mais désormais l'amende serait fixe et invariable; elle serait fixée au maximum aujourd'hui établi par la loi pour chaque catégorie. Le Trésor trouverait là une compensation à la perte que lui ferait subir par ailleurs la suppression des frais. La comparution devant le juge devenant inutile, puisque l'amende ne serait plus susceptible de réduction, le contrevenant, dans la huitaine du procès-verbal, aurait simplement à se libérer entre les mains du receveur de la commune. Ce ne serait que faute par lui de le faire, qu'il serait cité par témoins pour s'entendre condamner à une double, triple ou quadruple amende et aux dépens.

Pour les récidivistes, l'amende serait plus forte; mais M. Chovet estime, et avec raison à notre avis, que les contrevenants passibles seulement d'amende à la première infraction ne devraient pas encourir, même en cas de récidive, une peine d'emprisonnement. Quant aux contraventions plus graves, qui entraînent immédiatement la prison, on pourrait, suivant l'honorable sénateur, les laisser à la compétence des juges de paix ou les correctionnaliser. Il ne faut pas craindre, du reste, de laisser les juges de paix sans occupation, pense-t-il; ils ne sont que trop menacés d'une avalanche de procès par la nouvelle loi sur les accidents du travail.

Répondant au discours de M. Chovet, le Garde des Sceaux s'est déclaré, lui aussi, favorable à la fixité des amendes en matière de contraventions. « Pour celles qui ne seraient passibles que d'une amende, on pourrait adopter un système analogue à celui qui est appliqué en matière d'enregistrement; quand la contravention serait constatée, le contrevenant serait l'objet d'une sorte de contrainte, de mise en demeure d'avoir à verser le montant de l'amende directement entre les mains du receveur, et c'est seulement dans le cas où le contrevenant estimerait qu'il a une excuse à faire valoir, que la contravention a été dressée à tort, qu'il pourrait faire opposition à cette mise en demeure et s'adresser au juge de paix; celui-ci trancherait alors définitivement la question. » Le Ministre a exprimé, en terminant, l'espoir de pouvoir bientôt déposer un projet de loi en ce sens.

M. Bérenger a saisi aussi l'occasion que lui offrait la discussion du budget du Ministère de la Justice pour demander qu'il fût donné plus rapidement une solution aux demandes en réhabilitation (*Revue*, 1898, p. 301 et 782). Il a signalé les lenteurs actuelles et les graves inconvénients qui en résultent. Ce n'est point que la procédure exige en elle-même de très longues enquêtes; mais le nombre des demandes s'est tellement multiplié que le personnel ancien, qui n'a pas varié, est aujourd'hui dans l'impossibilité absolue de pouvoir y satisfaire. On remédierait à cette situation, pense l'éminent sénateur, en créant, pour le classement des dossiers, l'établissement d'un répertoire et de fiches, un second emploi d'agent salarié au traitement de 1.800 francs ou 2.000 francs et, en second lieu, en détachant du Ministère de la Justice au parquet un certain nombre d'attachés qui demeurent inoccupés place Vendôme.

L'encombrement qui existe actuellement au parquet de la Seine n'est que temporaire, a répondu le Garde des Sceaux; c'est la conséquence du vote récent de lois plus libérales sur la réhabilitation. Pour le faire cesser, le Ministre s'est engagé à prendre des mesures transitoires dans le sens indiqué par M. Bérenger. Il a de plus ajouté que, dans les parquets de province, les réhabilitations suivent une marche normale et qu'il se produit très rarement des réclamations contre les retards apportés à statuer sur les demandes en cours.

COLONIES. — La discussion du budget du Ministère des Colonies n'a porté sur aucune des questions qui nous intéressent ici particulièrement. Je n'en vois à retenir qu'une plainte de M. le sénateur Fresneau contre certains marchés passés avec des Compagnies coloniales pour la fourniture de conserves. Ces marchés, très préjudiciables à l'agriculture métropolitaine et aux colonies elles-mêmes, n'auraient présenté d'avantages que pour les actionnaires des Compagnies.

M. Isaac a aussi brièvement signalé quelques abus dans l'Administration de la Justice indigène au Tonkin et demandé que des réformes fussent introduites dans l'organisation de cette Justice.

J. ASTOR.