

PROPOSITION DE LOI

sur le rattachement des Prisons à la Justice, l'Inspection générale
et le Conseil supérieur ⁽¹⁾.

Lorsque l'Assemblée nationale votait la loi de réforme pénitentiaire du 5 juin 1875, à laquelle s'attachaient tant d'espérances au double point de vue de l'abaissement de la criminalité et de la réforme morale des condamnés, elle savait à coup sûr que la transformation de nos lieux de détention serait une œuvre longue et délicate.

Elle eût été cependant singulièrement déçue, si elle eût pu prévoir que vingt-quatre ans après le vote de la loi, trente maisons à peine sur plus de quatre cents seraient livrées au nouveau régime.

On a longtemps rendu la loi elle-même responsable de l'étrange lenteur apportée à son application.

Elle ne permettait point, disait-on, même lorsque l'état des prisons offrait un danger incontestable d'évasion, d'insalubrité, ou de regrettable et illégale confusion entre les diverses catégories de détenus, de contraindre l'inertie des départements qui, seuls propriétaires des bâtiments, étaient en fait maîtres d'entraver leur transformation.

Leur part de concours dans la dépense semblait d'ailleurs excessive.

Le Parlement s'émut de ces critiques. Une nouvelle loi, laborieusement étudiée, celle du 4 février 1893, a corrigé ces défauts.

L'Administration a été autorisée à se rendre acquéreur des édifices à transformer, ce qui permettait, par une juste compensation de leur valeur vénale avec la charge imposée aux départements, de réduire notablement la contribution de ces derniers.

(1) Nous publions ici presque *in extenso*, à raison de son importance, le rapport de M. Bérenger, dont nous avons annoncé le dépôt sur le bureau du Sénat (*supr.*, p. 834). La Commission d'initiative parlementaire, par l'organe de M. Maquennehen, a, dans la séance du 3 juillet, déposé son rapport, concluant à la prise en considération.

Dans le même but, le nombre des cellules à construire a été strictement limité, plusieurs départements ont reçu la faculté de se réunir pour l'établissement d'une maison commune et la main-d'œuvre des détenus a pu être employée pour tous les travaux à entreprendre.

Enfin, au cas où des maisons seraient jugées tout à fait impropres à leur destination, tant au point de vue moral qu'au point de vue matériel, leur déclassement a pu désormais être ordonné par décret, après avis conforme du Conseil supérieur des prisons, et la dépense a été rendue obligatoire pour le département.

Il semblait que ces utiles réformes dussent avoir raison dans une mesure raisonnable des résistances opposées à l'application de la loi de 1895.

Cinq ans se sont écoulés et il ne paraît pas qu'aucun résultat sensible ait été obtenu. Deux applications partielles se sont seulement produites, et encore n'ont-elles porté que sur les dispositions les moins importantes de la loi, le rachat des immeubles par l'État, et l'emploi de la main-d'œuvre pénitentiaire.

Aucune application, ni de la faculté de déclassement, ni de celle de réunir plusieurs départements dans la construction d'établissements communs, n'a été ni faite ni même tentée...

Les causes de cette inertie remontent surtout aux vices de l'institution elle-même.

Un d'entre eux, le principal, celui qui paraît avoir exercé le plus d'influence sur la question qui nous occupe, a depuis peu frappé beaucoup d'esprits (1). C'est le fait que cette Administration dépend d'un Ministère, celui de l'Intérieur, trop absorbé par d'autres devoirs pour pouvoir lui consacrer le temps et les soins suffisants.

C'est le point qu'il importe avant tout de mettre en lumière.

Toutefois, comme il nous amène à jeter un regard d'ensemble sur les conditions d'existence et de fonctionnement de ce grand service, il nous sera permis d'en signaler à d'autres égards d'une importance au moins égale, les imperfections, et d'appeler l'attention du Sénat sur les modifications dont elles nous paraissent susceptibles.

Le service des prisons comporte trois rouages principaux :

L'Administration pénitentiaire ;

L'Inspection générale ;

Le Conseil supérieur des prisons.

Aucun ne paraît répondre entièrement au but en vue duquel il a été créé.

(1) Rapports sur les budgets de 1898 et 1899 au Sénat et à la Chambre des députés. Discussion du budget du Ministère de la Justice à la Chambre des députés.

L'Administration pénitentiaire, réduite à un rôle effacé dans un Ministère trop enclin à subordonner les préoccupations morales aux exigences d'ordre administratif ou politique, manque d'autorité et d'initiative.

L'Inspection générale n'a ni l'indépendance ni l'action suffisantes pour assurer l'efficacité de son contrôle.

Le Conseil supérieur, trop étroitement limité dans ses attributions, trop comprimé dans son mode de recrutement, n'a pas le degré d'influence qui devrait lui appartenir.

Il importe, si on veut donner satisfaction au mouvement si marqué d'opinion dont les débats parlementaires, la presse, les Congrès, les travaux des Sociétés spéciales et des publicistes donnent tant de témoignages, d'apporter un peu de vie dans cette organisation.

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.

La préoccupation exclusive des intérêts matériels dont l'Administration des prisons a la charge, services administratifs d'ordres divers, vêtue, alimentation, transport des détenus, direction du personnel, organisation du travail, comptabilité, entretien des prisons, etc., l'a fait placer, au commencement de ce siècle, dans les attributions du Ministère de l'Intérieur dont elle est une direction spéciale. Peut-être était-il dans la nature des choses que ce fût d'abord là sa place.

Mais à mesure que se sont développées les idées d'où est sorti sous la Restauration le vaste plan de réforme pénitentiaire, si fermement suivi et en partie appliqué par le Gouvernement suivant et qui, après l'éclipse si regrettable de l'Empire, a repris en 1870 un si généreux essor, des doutes se sont produits sur le point de savoir si ce grand service, dominé désormais par le souci d'assurer des effets préservateurs et correctifs à l'exécution de la peine, ne devait pas plutôt rentrer dans les attributions de la Justice.

Il a semblé que là se trouveraient, avec une préoccupation plus constante du but moral à atteindre et une impulsion plus décisive, des moyens plus efficaces de suivre le condamné dans les diverses phases qui depuis l'arrestation le conduisent à travers les épreuves de l'instruction, du jugement et de la détention au retour de la liberté, et de les faire concourir à son relèvement.

N'y avait-il pas d'ailleurs entre la législation pénale et le mode d'exécution des peines un lien naturel et logique qui devait concentrer leur direction suprême dans les mêmes mains.

Plusieurs des États d'Europe l'avaient déjà pensé.

En 1873, dans l'enquête instituée par l'Assemblée nationale, la

Cour de cassation et la majorité des Cours d'appel émettaient le vœu de la translation au Ministère de la Justice.

Quelques années après, le Conseil supérieur des prisons, à peine rétabli, était saisi de la question, par une proposition de M. Babinet, conseiller à la Cour de cassation; sur un rapport très étudié de M. Amédée Lefèvre-Pontalis (*Revue*, 1878, p. 587), et après une discussion approfondie dans laquelle tous les représentants du Ministère de l'Intérieur et le Ministre lui-même développaient avec force l'opinion contraire, il adoptait, à la majorité de quinze voix contre huit, la même solution (juin 1878).

La question n'a pas cessé depuis d'occuper l'attention des hommes compétents.

Elle était rappelée à la tribune du Sénat en 1883 par le rapporteur de la loi sur la libération conditionnelle.

La Société générale des prisons faisait de nombreuses démarches auprès du Gouvernement pour qu'elle fût résolue administrativement par un accord entre les Ministères intéressés. En dernier lieu, une députation de son bureau sollicitait une audience du Président du Conseil, qui était alors M. Méline, du Ministre de l'Intérieur et du Garde des Sceaux, et remettait, le 21 juin 1897, entre les mains de ce dernier, la Note dont on trouvera le texte à la suite de cet exposé (1).

La solution, sur le point d'être réalisée par l'accord des trois Ministres, était ajournée sur la demande de l'Administration pénitentiaire.

Elle a été, depuis, constamment conseillée par les divers rapporteurs du budget de l'Administration pénitentiaire, soit au Sénat (2), soit à la Chambre des députés (3). La dernière discussion du budget devant la Chambre a donné lieu à M. Cruppi de l'appuyer par d'éloquentes considérations approuvées et développées par le rapporteur du budget du Ministère de la Justice, M. Pourquery de Boisserin (*supr.*, p. 394).

En présence de l'adhésion manifeste de la Chambre, un projet de résolution était même proposé séance tenante par ce dernier (*supr.*, p. 397).

Nul doute qu'il n'eût été voté si M. le Garde des Sceaux, tout en affirmant que « sur le fond de la question il n'hésitait pas à déclarer

(1) Cette Note a déjà été publiée dans notre *Revue* de 1898 (p. 120).

(2) Rapports de M. Labrousse en 1898 (*Revue*, 1898, p. 550) et de M. Pauliat en 1899 (*supr.*, p. 830.)

(3) Rapport de M. Baudin en 1899.

ses préférences personnelles pour le système indiqué », n'avait demandé le temps nécessaire pour étudier cette réforme « si désirable ».

Il est temps de conclure.

Attendre du bon vouloir du Gouvernement le règlement de la question par voie de décret serait s'exposer de nouveau aux lenteurs et aux hasards des accords ministériels, et laisser à l'Administration la faculté de défaire administrativement ce qu'elle aurait administrativement résolu.

La réforme sera plus assurée, plus stable, plus étudiée, si elle est réalisée par une loi.

C'est d'ailleurs dans ce sens que se sont prononcés en 1878, devant le Conseil supérieur des prisons, les représentants du Ministère de l'Intérieur, et en dernier lieu MM. Baudin et Cruppi devant la Chambre des députés.

Ce sont ces motifs qui ont déterminé le dépôt de la présente proposition. Les raisons, à notre sens décisives, du rattachement à la Justice ont été développées trop de fois pour qu'il soit nécessaire de les exposer longuement. On a pu déjà les pressentir. Nous nous bornons à les résumer.

Elles sont particulièrement tirées de la nécessité d'assurer l'unité de direction dans des services qui se tiennent, se pénètrent et se confondent de mille manières et sont cependant aujourd'hui divisés entre deux Administrations dont les vues peuvent parfois différer, à savoir :

L'infliction des peines (Justice) et leur exécution (Intérieur);

Le règlement des difficultés diverses relatives au cumul, à la confusion ou à la durée des condamnations qui dépend, en droit, du Ministère de la Justice et relève, en fait, de celui de l'Intérieur;

La décision sur les demandes en grâce, qui appartient à la Justice, et celle sur les demandes de libération conditionnelle, qui est dans les attributions du Ministère de l'Intérieur, si bien qu'il peut arriver que le même condamné soit à la fois rejeté pour la libération conditionnelle et admis pour la grâce (*Revue*, 1883, p. 243);

La contradiction possible des avis donnés, concernant chacune de ces deux mesures, par les magistrats ou les administrateurs, les premiers restant trop impressionnés par le souvenir des délits, faute d'avoir suivi le condamné dans l'expiation; les autres trop disposés à ne tenir compte que de la conduite pendant la détention, faute de connaître les circonstances de la faute;

Non moins importante est la considération, d'ordre général et public, d'associer plus intimement les magistrats du parquet aux

conditions, aux phases et aux résultats de l'expiation, pour tempérer en eux l'excès de l'esprit répressif, fruit trop commun de l'habitude de punir, et les intéresser au relèvement du condamné, sans lequel l'œuvre de la justice reste vaine. Quel secours ne recevrait pas l'action si manifestement indispensable du patronage, si tous y apportaient le dévouement et le zèle si justement loués dans quelques-uns!

C'est enfin l'impossibilité pour le Ministère de l'Intérieur, à raison des occupations absorbantes qui se disputent son temps, d'apporter une sollicitude suffisante à cet important service, impossibilité d'où résultent à la fois une inertie fâcheuse et un manque de contrôle souvent regrettable.

C'est là la principale cause des retards qu'a subis la transformation de nos prisons départementales. Il faudrait, pour la faire aboutir, l'insistance d'une action influente et continue, d'une part sur les Conseils généraux pour obtenir les sacrifices nécessaires, de l'autre sur les Commissions financières des Chambres pour la création des ressources destinées à assurer les subventions à la charge de l'État. Comment espérer cet effort constant d'un Ministère qui a tant de demandes de toute nature à leur adresser? Hôpitaux et hospices, édifices départementaux, chemins vicinaux, police, assistance des enfants ou des vieillards, etc., tout lui semblera d'importance supérieure, et, quand son crédit se sera usé à réclamer pour tous ces services, quelle autorité lui restera-t-il pour celui que les exigences de sa politique ou les nécessités de son Administration lui auront fait reléguer au dernier rang? Ainsi s'explique le petit nombre d'affaires engagées et l'insuffisance des crédits annuellement alloués, et cette insuffisance devient une nouvelle cause d'échec, les Conseils généraux refusant de s'engager parce que l'Administration n'est pas en état de satisfaire aux obligations de l'État, et les Chambres refusant les crédits parce qu'elles ne sont pas mises en présence d'engagements pris.

N'est-il pas permis d'espérer que d'autres résultats seraient obtenus par un Ministère plus libre de ses mouvements et en même temps plus en état, par la nature de ses attributions, d'apporter à l'œuvre poursuivie l'intérêt, l'esprit de suite et l'autorité qu'elle exige.

L'absence de contrôle n'est pas une conséquence moins grave de cet état de choses.

Les rapports de l'Inspection générale n'aboutissent plus que pour la forme au Ministre, si même ils lui sont encore adressés. Ils ne sont plus dépouillés que par l'Administration même dont ils devraient contrôler la gestion, et cette utile institution est ainsi réduite à ne plus

être qu'un rouage subordonné au bon vouloir du pouvoir qu'elle a la charge de contrôler.

Des lois auxquelles le Parlement attachait de l'importance restent ainsi sans application.

Nous avons cité celle du 4 février 1893, votée en vue de faciliter la transformation des prisons de courte peine. Celle du 14 août 1883 qui prescrivait l'établissement dans ces prisons du *système des marques*, si utilement pratiqué à l'étranger (1), pour donner une base plus certaine et plus juste à l'instruction des demandes de libération conditionnelle, n'a reçu aucune exécution.

Verrait-on ces abus avec un Ministre moins détourné par les autres devoirs de sa charge de porter son attention sur cette branche de ses attributions ?

Des objections ont été faites. Il est à observer qu'elles n'ont jamais émané que des fonctionnaires en exercice ou en retraite du Ministère de l'Intérieur. C'étaient, devant le Conseil supérieur de 1878, M. Fournier, président du Conseil des inspecteurs généraux ; M. Ch. Lucas, qui l'avait longtemps précédé dans cette fonction ; M. Mettetal, ancien chef de division à la préfecture de Police ; M. Lepère, Sous-Secrétaire d'État au Ministère de l'Intérieur et le Ministre lui-même.

Depuis, ce sont les mêmes arguments reproduits dans les mêmes conditions.

Ils se réduisent à trois. Les voici :

L'Administration des prisons est un service d'exécution rentrant par sa nature même dans les attributions du pouvoir exécutif. Ne serait-ce pas commettre une véritable confusion de pouvoirs que de la confier à l'autorité judiciaire ?

Le magistrat, seul maître désormais du sort des condamnés, apporterait-il à l'examen des mesures dont ils peuvent bénéficier (grâce, libération conditionnelle, quartiers spéciaux), un esprit suffisamment dégagé des impressions de la poursuite et du jugement ?

Un Garde des Sceaux et les fonctionnaires de son Ministère seraient-ils aptes à fournir et à diriger les services administratifs (entretien des prisons, subsistance, vêtement, marchés, etc.) qui tiennent une si grande place dans le fonctionnement de l'Administration des prisons ?

Et au-dessus de ces considérations, cette autre objection qui se dit moins, mais qui est au fond de toutes les autres et a été l'unique raison qui ait jusqu'à présent fait échouer toutes les promesses et

(1) *Supra*, p. 803. — Pour la Belgique, voir le discours de M. Stevens, *Revue*, 1895, p. 1023.

jusqu'aux engagements pris, la préoccupation fort naturelle, de la part des fonctionnaires actuels de l'Administration, de quitter la maison qui les a formés, qui connaît leurs titres et leur assure des conditions connues d'avenir, et l'anxiété de ne rencontrer, dans celle à laquelle ils seraient rattachés, ni une bienveillance, ni des garanties égales, peut-être même de s'y voir préférer les agents d'origine différente auxquels ils seraient sans doute associés.

Cette dernière inquiétude est des plus respectables, et, si la réforme devait être admise, nous n'hésitons pas à dire qu'il serait du devoir de l'Administration nouvelle de lui ôter, par des mesures convenables, toute raison d'être.

Mais, objections et inquiétude nous paraissent reposer sur une erreur évidente. Il ne s'agit pas, en effet, de remplacer un service d'exécution par un service judiciaire, ni de substituer partout des magistrats aux administrateurs, encore moins de subordonner les uns aux autres.

« Ne perdons pas de vue, dit le remarquable rapport fait en 1877 par M. Amédée Lefèvre-Pontalis devant le Conseil supérieur, qu'il ne s'agit de déplacer qu'au sommet la Direction générale des prisons. »

« L'Administration pénitentiaire, dit la *Note* remise le 21 juin 1897 par le bureau de la Société générale des prisons aux Ministres d'alors, passerait en bloc, comme celle des Cultes, avec toute son organisation actuelle, d'un Ministère à l'autre, sans modifier aucun de ses rouages. »

L'expérience a d'ailleurs répondu depuis longtemps à ces préoccupations.

A l'heure actuelle, en effet, tous les États européens, sauf l'Italie, ont successivement placé l'Administration de leurs prisons sous l'autorité du Ministère de la Justice. En Russie, la réforme, déjà ancienne partout ailleurs, est de date récente.

Peut-être cet état de choses n'est-il pas étranger aux progrès importants que plusieurs de ces pays ont réalisé dans leur législation pénale ou leur système pénitentiaire.

INSPECTION GÉNÉRALE.

L'Inspection générale des prisons est l'appui et le conseil de l'Administration pénitentiaire. Elle est souvent aussi l'utile instrument dont elle se sert pour assurer l'exécution de ses ordres, veiller à l'exécution des marchés et faire les enquêtes utiles dans les services qu'elle dirige.

Mais elle a aussi un autre rôle, celui de contrôler, au nom du Ministre, les actes de cette Administration elle-même.

Le décret du 17 juin 1891, qui, après plusieurs autres, a fixé en

dernier lieu ses attributions, ne laisse point de doute sur ce point (*Revue*, 1891, p. 995). Nous avons dit combien l'impossibilité, pour un Ministre trop absorbé par d'autres soins, d'avoir une connaissance personnelle des travaux de l'inspection compromettrait sur ce point l'indépendance de son action.

Il y a lieu d'espérer que le simple changement de Ministère permettra de revenir à une pratique plus réelle du décret. Mais il convient de consacrer ce changement par la loi.

Il importe de plus, du moment que l'inspection des prisons sera séparée de celle des autres services administratifs, de la constituer en un corps spécial (1).

Ainsi, les inspecteurs des prisons ne seront plus détournés de leurs devoirs par des missions d'un autre ordre, et leur Conseil, uniquement occupé des seuls intérêts pénitentiaires, pourra y consacrer plus d'attention et de temps.

Ce Conseil nouveau pourra toutefois, sur l'avis conforme des deux Ministres compétents, être appelé, dans les cas utiles, à délibérer avec celui de l'inspection des services administratifs.

Ces diverses dispositions font l'objet des articles 2 et 3 de la proposition.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES PRISONS.

Le Conseil supérieur des prisons a été créé en 1875, en souvenir des services éminents rendus à la science pénitentiaire par la Société royale des prisons, instituée par le comte Decaze par ordonnance du 9 avril 1819.

Le Gouvernement de la Restauration avait jugé utile de s'assurer par cette utile institution le concours de l'opinion publique dans la difficile réforme qu'il entreprenait. Le groupe d'hommes généreux et éclairés qu'il formait près de lui devait seconder l'Administration, concourir à ses travaux et l'éclairer de ses avis (*Revue*, 1878, p. 54, 288, 443 et 729.)

Un Conseil général des prisons, composé de vingt-quatre membres, était pris dans son sein avec les pouvoirs les plus étendus. Sa première composition comprenait MM. Belard, procureur général; ducs de La Rochefoucauld et d'Albuféra, baron Séguier, premier président; baron Delessert, Bigot de Préameneu, comte Daru, pair de France; Guizot, conseiller d'État, directeur général de l'Administration centrale et départementale; Jacquinet de Pampelune, baron Pasquier, Roy, Try, président du tribunal, etc., etc.

(1) *Revue*, 1897, p. 374; *supr.*, p. 834.

Les travaux considérables qu'il a accomplis pendant sa courte existence, de 1819 à 1830, témoignent de son activité et attestent les services qu'il a rendus.

Il était naturel que, reprenant la réforme au point où l'avait laissée l'interruption de 1832, l'Assemblée nationale de 1875 voulût l'entourer des mêmes garanties de succès. La loi du 5 juin 1875, sortie de la remarquable enquête à laquelle elle s'était livrée, disposa à cet effet, dans son article 9, qu'« un Conseil supérieur des prisons, pris parmi les hommes s'étant notoirement occupés des questions pénitentiaires, était institué auprès du Ministre de l'Intérieur pour veiller, d'accord avec lui, à l'exécution de la présente loi. »

Sa composition et ses attributions devaient être réglées par un décret du Président de la République.

Ce décret parut le 3 novembre suivant :

Le Conseil devait se composer de membres à vie (c'étaient les 13 membres de l'Assemblée nationale qui avaient présidé à l'enquête pénitentiaire); de 16 membres de droit (1); et de douze membres nommés par le Ministre pour une période de quinze ans et renouvelables par tiers tous les cinq ans.

Lorsque des vacances se produisaient parmi ces derniers, les nominations nouvelles devaient être prises sur une liste triple de candidats présentée par le Conseil supérieur.

Le Conseil, présidé par le Ministre, élisait un vice-président dans son sein; sa compétence ne portait pas seulement sur les questions diverses, programmes de construction, projets de règlements généraux, fixation des subventions, reconnaissance et classement de maisons pouvant naître de la loi nouvelle, elle s'étendait à tout l'ensemble du régime pénitentiaire.

Le Ministre, disait l'article 19, peut envoyer à l'examen du Conseil toute question se rattachant au régime pénitentiaire.

Un droit absolu d'initiative lui était en outre accordé sur ces mêmes questions en ces termes : « Le Conseil peut présenter au Ministre ses

(1) C'étaient, outre le Ministre de l'Intérieur : le sous-secrétaire d'État au Ministère de l'Intérieur; le vice-président du Conseil d'État; le premier président de la Cour de cassation; le procureur général près la même Cour; l'archevêque de Paris ou son délégué; l'aumônier d'un des établissements pénitentiaires du département de la Seine, désigné par l'archevêque; le président du consistoire de l'Église réformée de Paris; le grand rabbin du consistoire central des Israélites; le préfet de Police; le directeur de l'Administration pénitentiaire; le directeur de l'Administration départementale et communale; le directeur des Affaires criminelles et des grâces; les chefs de service des établissements pénitentiaires à la Guerre et à la Marine; le président du Conseil des inspecteurs généraux des établissements pénitentiaires; le président de l'Académie de médecine.

vues sur toute question se rattachant au service pénitentiaire. »

Le règlement intérieur voté peu après par le Conseil instituait dans son sein une Commission d'étude composée de son bureau, du préfet de Police, du directeur de l'Administration pénitentiaire et de six membres élus dans son sein pour un an.

La grande latitude de ces attributions ne paraît pas avoir créé d'embarras à l'Administration. Le Conseil n'est, en effet, sorti de sa compétence spéciale en ce qui touche l'application de la loi de 1875, que dans deux circonstances.

Il a, en 1878, émis, après un long débat, sur la proposition de M. Babinet, l'avis précédemment cité sur le rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la Justice et, en 1879, il a institué une importante délibération sur la transportation.

L'Administration n'a pas tardé cependant à en prendre ombrage et, sous un Ministre jaloux d'affranchir son autorité d'un contrôle incommode, elle a obtenu le 31 décembre 1880 un décret de revision.

Le rapport qui a précédé ce décret donne avec une entière franchise, mais non sans quelque embarras, la raison de cette mutilation. Le décret de 1875 avait fait, dit-il, du Conseil supérieur « un corps placé par son mode de recrutement et la durée des fonctions de ses membres, aussi bien que par sa composition initiale, dans une situation de nature à compromettre, dans une certaine mesure, sinon le principe, du moins le fonctionnement de la responsabilité ministérielle » (*Revue*, 1881, p. 40).

Il devenait ainsi « un véritable organe de contrôle des actes d'une Administration qui ne saurait relever que du contrôle parlementaire..., une assemblée où seraient discutées périodiquement les actes de l'Administration et où seraient prises, avec une autorité considérable, des résolutions dont le Gouvernement pourrait ne pas vouloir assumer la responsabilité ».

Pour parer à ce danger, on l'a modifié à la fois dans sa composition, dans la durée de son mandat, dans son mode de travail et dans ses attributions.

Des trois éléments qu'il comprenait, membres permanents, membres de droit, membres nommés par le Gouvernement, mais avec certaines garanties imposées à son choix (1) et d'ailleurs sur la

(1) Ils devaient être choisis parmi les membres ou anciens membres des Assemblées législatives, les membres de l'Institut, les personnes appartenant ou ayant appartenu à l'Administration ou à la magistrature, les publicistes et les membres des Sociétés de patronage s'étant notoirement occupés des questions pénitentiaires (art. 4 du décret de 1875).

présentation du Conseil, ces derniers seuls ont subsisté. Mais les garanties dans le choix et le droit de présentation par le Conseil ont été supprimées. Réduits à trente-six, ils sont nommés par le Ministre, sans aucune autre condition que d'en prendre la moitié dans le Parlement.

La durée du mandat est réduite à quatre ans.

Il n'y a plus de Commission d'étude.

Enfin, et c'est ici le point le plus grave, sa compétence est étroitement limitée aux objets relatifs à la stricte application de la loi de 1875. Il perd tout droit d'initiative *sur toutes les questions se rattachant*, suivant les termes du décret de fondation, *au régime pénitentiaire*, et si le Ministre peut encore le saisir, en dehors des attributions ainsi définies, de certaines questions, c'est seulement de celles se rattachant au *service pénitentiaire*.

Ce n'est plus que l'ombre de ce que l'Assemblée nationale avait entendu créer.

Aussi lorsque l'Administration pénitentiaire croit devoir réclamer un avis sur quelques-unes des questions importantes qu'elle a à résoudre, préfère-t-elle, le laissant de côté, constituer en dehors de lui des Commissions spéciales pour leur examen. Telle est celle qu'elle a nommée récemment pour élaborer un règlement nouveau sur le régime des colonies pénitentiaires.

Est-il bon de maintenir cet état de choses? Nous ne le pensons pas. Sans regretter outre mesure ni les membres permanents de l'ancien Conseil, ni la longue durée des pouvoirs des membres nommés, ni même la Commission d'étude, malgré le souvenir laissé par ses utiles travaux, nous pensons que ce serait exposer l'institution à succomber sous le poids de son inutilité que de la maintenir dans l'état d'infériorité, et, pourquoi ne pas le dire, de demi-dépendance où l'a placée le décret de 1880.

Il convient, pour assurer à la fois son utilité et son autorité, de modifier sur deux points son organisation actuelle.

Sa composition.

Nous considérons comme indispensable de rétablir les membres de droit et de les prendre non seulement parmi les fonctionnaires dont la participation est nécessaire à raison des fonctions exercées, mais encore parmi les corps savants ou les institutions spéciales, Institut, Académie de médecine, Société générale des prisons, Sociétés de patronage dont le concours ne saurait être négligé. Le nombre de cette catégorie serait de vingt-cinq.

Quinze autres membres seraient à la nomination du Ministre qui devrait les prendre dans le Parlement, l'Administration, la magistrature et parmi les notabilités de la science pénitentiaire.

Enfin dix seraient élus directement par le Conseil.

La durée du mandat pour les membres élus ou nommés serait de quatre ans.

Ses attributions.

L'autorité, nous pourrions même dire l'utilité d'un Conseil, se mesure au degré de liberté dont il jouit. S'il ne peut se mouvoir que dans les bornes d'une compétence strictement limitée et subordonnée d'ailleurs au bon plaisir de l'Administration, il n'est qu'un instrument sans valeur entre ses mains. Le droit d'initiative sur la plénitude des questions se rattachant à son titre peut seul le mettre en situation de rendre les services qu'on doit attendre de sa compétence.

Sans doute, il devra en user avec modération et il semble d'ailleurs qu'il en ait été ainsi pendant la courte période de temps qu'a régie le décret de 1875, mais il ne saurait s'en passer.

On s'est appuyé pour justifier sa suppression sur deux considérations.

La loi de 1875 n'avait créé le Conseil supérieur qu'en vue de veiller à l'exécution de la réforme limitée qu'elle instituait. C'était donc, contrairement à son esprit, que sa compétence avait été étendue par le décret d'application à *toutes les questions se rattachant au régime pénitentiaire*.

Ainsi modifié, son pouvoir risquait d'empiéter sur le domaine propre de l'Administration, et de la pousser dans des voies dont le Gouvernement *pourrait ne pas vouloir assumer la responsabilité*.

Il est facile de répondre.

La loi de 1875, traçant en quelques mots la compétence de l'organe nouveau qu'elle créait, ne lui attribuait, en effet, nommément que le pouvoir de veiller, d'accord avec le Ministre, à l'exécution de la réforme qu'elle instituait. Mais elle ajoutait aussitôt qu'un décret fixerait sa composition et *ses attributions*. Or, toutes les questions se rattachant au système pénitentiaire devant désormais être résolues dans un esprit d'harmonie nécessaire avec les principes posés dans la loi, la disposition du décret qui lui en attribuait la connaissance se trouvait en parfaite conformité avec la loi.

Le droit d'initiative accordé ne pouvait ni menacer l'indépendance du ministre, ni empiéter sur le domaine de l'Administration, du moment qu'il ne pouvait s'exercer qu'à titre consultatif

Les objections sont donc sans portée et il faut revenir à la doctrine du décret de 1875.

Il convient en outre d'autoriser le Conseil à s'adjoindre temporairement, à titre consultatif, les spécialités dont il pourrait juger le concours utile pour l'étude de certaines questions.

Enfin il importe qu'après chaque session il puisse se mettre en rapport direct avec le Ministre pour lui faire connaître ses travaux et lui présenter ses vœux.

Telle serait l'organisation nouvelle.

Il importe en outre, pour la soustraire aux variations administratives, de lui donner l'autorité de la loi.

En vain dirait-on que ce serait envahir sur les droits de l'Administration.

La loi du 1^{er} avril 1898 sur les Sociétés de secours mutuels s'est avec raison affranchie de cette objection. Son titre V est entièrement consacré à fixer la composition et les attributions du Conseil supérieur qu'elle crée.

L'ensemble des considérations qui précèdent nous semble justifier les dispositions de la proposition suivante :

ARTICLE PREMIER. — La direction de l'Administration pénitentiaire est transférée au Ministère de la Justice.

ART. 2. — Les inspecteurs généraux des prisons dépendent du même Ministère. Leur organisation, leur nombre et leurs attributions sont régis par le décret du 17 juin 1891.

Ils se réunissent en Conseil sous la présidence de l'un d'eux désigné par ses collègues.

Leurs rapports individuels et les délibérations du Conseil sont adressés au Ministre, qui les communique avec ses observations au directeur de l'Administration pénitentiaire.

ART. 4. — Le Conseil des inspecteurs généraux des prisons peut être appelé, par décision ministérielle, à délibérer avec celui des inspecteurs généraux des services administratifs dépendant du Ministère de l'Intérieur.

ART. 4. — Un Conseil supérieur des prisons est institué auprès du Garde des Sceaux.

Il se réunit deux fois par an, en janvier et juin, sur la convocation et sous la présidence du Ministre.

Il peut en outre être spécialement convoqué pour un objet déterminé.

En l'absence du Ministre, il est présidé par un vice-président annuellement élu parmi ses membres, dans sa session de janvier.

Il désigne deux secrétaires et, s'il y a lieu, des secrétaires adjoints qui peuvent être pris en dehors du Conseil.

ART. 5. — Il se compose de vingt-cinq membres de droit, de quinze membres nommés par le Garde des Sceaux et de dix membres élus par le Conseil.

Les membres de droit sont : le Garde des Sceaux; trois sénateurs élus par le Sénat; trois députés élus par la Chambre des députés; deux membres du Conseil général de la Seine élus par leurs collègues; un conseiller d'État élu par le Conseil d'État; un conseiller à la Cour de cassation élu par la Cour; un membre de l'Institut élu par l'Académie des sciences morales et politiques; un membre de l'Académie de médecine élu par l'Académie; un membre du conseil de l'Ordre des avocats élu par le conseil; le préfet de Police; le directeur de l'Administration pénitentiaire; le président du Conseil des inspecteurs généraux des prisons; les chefs de service des Ministères de la Guerre et des Colonies, qui ont dans leurs attributions la direction des établissements pénitentiaires; l'inspecteur général des bâtiments pénitentiaires; un aumônier catholique des prisons désigné par l'archevêque de Paris; un aumônier protestant désigné par le président du consistoire des Églises réformées; un membre de la Société générale des prisons; un membre du Comité de défense des enfants traduits en justice de Paris; un membre de l'Union des Sociétés de patronage; désignés par leurs collègues. Les membres nommés par le Ministre et ceux élus par le Conseil sont pris parmi les membres ou anciens membres du Parlement, et des corps ou Sociétés libres ci-dessus désignés et parmi les notabilités de la science pénitentiaire.

ART. 6. — Le Conseil supérieur est consulté sur tous les objets précisés par le décret du 3 janvier 1881.

Il donne son avis sur les propositions de déclassement de prisons, de construction de maisons interdépartementales et d'emploi de la main-d'œuvre pénitentiaire prévus par la loi du 4 février 1893, et généralement sur toutes les questions que le Ministre croit devoir lui soumettre.

Il peut en outre présenter au Ministre ses vues sur toute question se rattachant au régime pénitentiaire.

Il peut s'adjoindre temporairement, à titre consultatif, les personnes dont il juge le concours utile pour l'étude des questions qu'il a à résoudre.

ART. 7. — Un exposé général sur l'état des prisons, celui de la transformation des prisons départementales et sur les questions qui lui seront soumises lui est présenté à l'ouverture de chaque session par le directeur de l'Administration pénitentiaire.

Le Conseil supérieur adresse, après chaque session, au Garde des Sceaux, un rapport sur ses travaux et ses vues.

Conf. le rapport présenté le 1^{er} juillet 1873 par M. Fernand Desportes à la Commission d'enquête sur le régime des établissements pénitentiaires, sur le Conseil supérieur des établissements pénitentiaires et sur les Commissions de surveillance (Tome II des procès-verbaux de la Commission, p. 491-494).

STATISTIQUES PÉNITENTIAIRES

DES ANNÉES 1893-96 (1)

Les statistiques dont je vais donner l'analyse forment quatre gros volumes de plus de sept cents pages chacun, comprenant, une série de tableaux de détail et un rapport d'ensemble qui dégage les chiffres généraux. Ce sont ces chiffres à peu près uniquement que je vais essayer de rapprocher les uns des autres, et de comparer à ceux des années antérieures, pour permettre de jeter un coup d'œil sur la situation des prisons depuis vingt et surtout dix ans.

Je suivrai d'ailleurs à peu près l'ordre du rapport, pour faciliter les recherches de ceux qui voudraient se référer aux rapports eux-mêmes. De cette statistique, surtout si on la compare avec les documents antérieurs, ceux de 1877 et de 1887, par exemple, deux faits me paraissent se dégager : d'une part, la tendance au dépeuplement progressif soit des maisons centrales, où, au lieu de 15.823 condamnés en 1877, il n'y en a plus que 8.771 en 1896, soit aussi des maisons d'éducation correctionnelle. D'autre part, la situation de presque tous les établissements présente un caractère quelque peu inquiétant ; quant à l'état disciplinaire, qui paraît assez grave, malgré de louables efforts, pour y porter remède et une répression qui semble avoir gagné en sévérité dans ces dernières années.

I

TRANSFÈREMENTS.

Cette partie ne contient qu'un point qui mérite d'être relevé : la statistique des expulsions. Pendant ces dix dernières années, elle s'est tout d'abord à peu près maintenue entre 4.500 et 5.000. Puis l'année 1894, pour des causes faciles à deviner, marque tout d'un coup une

(1) *Revue*, 1895, p. 216, pour les années 1891-92; 1894, p. 485, pour les années 1887-90.