

d'empêcher! Et, remarquez-le, la société n'est coupable d'aucune imprudence. Elle ne dit pas à celui qui est sous l'empire de la nécessité de tuer ou de voler pour se soustraire au mal qui le presse. Elle lui conseille, au contraire, une toute autre conduite, puisqu'elle laisse subsister la responsabilité civile, puisqu'elle honore comme des héros ceux qui préfèrent mourir plutôt que d'attenter à la vie des autres!

Où serait donc le fondement de la réparation qu'on prétend mettre à sa charge? Si l'idée de faute doit être écartée, il y a l'idée de solidarité sociale. Soit! Mais cette solidarité, quelques efforts qu'ait faits M. Tarde pour le dissimuler, est tout simplement le socialisme. Vous direz si vous entendez en favoriser l'introduction dans notre droit!

M. LE PRÉSIDENT. — La discussion générale continuera à la prochaine séance. D'ici là, M. Garçon et M. Roux auront pu arrêter un texte, que nous discuterons, après avoir achevé cette discussion générale.

La conclusion qui me semble résulter de ce premier débat est que toutes les formules ont des inconvénients; toutes, qu'elles viennent de Russie ou d'Italie, sont plus ou moins vicieuses, quand elles ne sont pas dangereuses.

Le mieux, puisqu'il est devenu nécessaire d'en adopter une, me semblerait de choisir la plus simple qu'il serait possible de trouver, en laissant à la jurisprudence le soin de la développer.

La séance est levée à 6 h. 20 m.

## ÉTAT ACTUEL DU SYSTÈME PÉNAL ET PÉNITENTIAIRE EN FRANCE

C'est une curieuse histoire que celle de l'envahissement des Congrès pénitentiaires par l'élément officiel; ce n'est pas à dire qu'on soit en présence d'une véritable expropriation de la science libre, d'une confiscation par les fonctionnaires d'une œuvre émanée exclusivement de l'initiative privée, car ces grandes assises scientifiques ont porté dès leur origine l'estampille gouvernementale. Dans la communication que Charles Lucas adressait à l'Académie des Sciences morales et politiques à la veille du Congrès de Londres (3 juillet 1872), je relève le passage suivant, auquel certaines circonstances communiquent un intérêt tout actuel: « Ce qui caractérise l'originalité du Congrès pénitentiaire, c'est qu'il s'intitule, comme il l'est en effet, un Congrès *semi-officiel*, participant à la fois de l'initiative des Gouvernements et de celle des peuples (1). » Ce sont, en effet, les États-Unis qui donnèrent naissance à l'institution des Congrès pénitentiaires. A la suite de réunions préparatoires tenues à Cincinnati, l'opinion publique s'étant montrée favorable à l'idée d'un Congrès, « les deux Chambres des États-Unis, par une résolution unanime, autorisèrent le Président de la République à nommer un commissaire chargé de représenter le Gouvernement au Congrès international pénitentiaire projeté à Londres et de visiter plusieurs pays pour obtenir le concours sympathique et actif des autres Gouvernements ainsi que des associations et des particuliers qui s'intéressent au progrès de l'humanité (2) ». Cette mission fut confiée à l'illustre Dr Wines, secrétaire de l'Association nationale pour la réforme pénitentiaire en Amérique.

On voit donc dès le Congrès de Londres la science libre et l'élément officiel s'unir dans une collaboration féconde, dont les résultats se trouvèrent si heureux qu'il y a deux ans la Commission pénitentiaire

(1) Acad. des sciences mor. et pol., C. R. 1872, second semestre, p. 197.

(2) *Loc. sup. cit.*, p. 198.

internationale a jugé bon de s'en inspirer très directement quand elle entreprit son enquête sur la situation pénitentiaire des différents pays civilisés (1). L'initiative officielle des États-Unis avait sa cause dans un puissant mouvement d'opinion provoqué par le zèle et l'infatigable persévérance d'un représentant de la science libre, secrétaire d'une Association scientifique libre, qui a servi de modèle aux fondateurs de notre Société générale des prisons; et, si l'élément officiel venait ainsi prêter son appui aux efforts de simples particuliers, ce n'était pas pour s'attribuer le mérite d'une haute pensée sociale et imposer l'empreinte administrative à l'œuvre qui allait en surgir, c'était, au contraire, pour affirmer au monde entier l'importance de cette œuvre, pour faciliter son succès et sa rapide expansion.

Malheureusement, le rôle des Gouvernements dans la réunion des Congrès pénitentiaires devait bientôt changer de caractère : les indices d'une orientation nouvelle apparaissent déjà quelques jours avant l'ouverture du Congrès de Stockholm (1878), je veux parler des modifications apportées à la composition de la Commission pénitentiaire internationale. Cette Commission avait été élue par le Congrès de Londres, en 1872, pour assurer la périodicité des Congrès, préparer leur programme, fixer leur date et leur lieu de réunion. Elle se trouva presque exclusivement composée de hauts fonctionnaires appartenant aux Administrations pénitentiaires de divers pays. C'était une simple coïncidence, où l'on ne vit d'abord rien de fâcheux; elle devait cependant faire naître chez les commissaires une tendance, bien explicable chez des fonctionnaires, à se considérer plutôt comme mandataires de l'État qui les employait que des congressistes qui les avaient choisis. Sous l'empire de cette tendance, la Commission demanda et obtint l'investiture officielle des Gouvernements, puis, lors de la réunion du Congrès de Stockholm, elle fit admettre par les mêmes Gouvernements un règlement draconien, en vertu duquel elle serait désormais exclusivement composée des délégués officiels. Cette décision était à peine connue que la science libre française élevait contre elle les plus vives protestations. Le danger fut immédiatement aperçu et plusieurs d'entre nous se souviennent encore des paroles prophétiques que Fernand Desportes fit entendre à la séance de la Société des prisons du 4 décembre 1878 :

« Les Gouvernements fixeront les programmes de ces Assemblées sans que ces Assemblées puissent être maîtresses de leur ordre du jour, c'est dire qu'ils en écarteront toutes les questions qu'ils jugeront inop-

(1) Conf. préambule du questionnaire reproduit dans la *Rev. pén.*, 1898, p. 909.

portunes ou dangereuses pour eux-mêmes et qu'ils intercepteront les observations et les vœux qu'ils craindront de se voir adressés (1).»

Depuis ce jour, malgré quelques tentatives de transaction, où la science libre apportait les dispositions les plus conciliantes, l'élément officiel a maintenu et aggravé même son attitude première : un Acte interprétatif du règlement de 1878-1880 fut voté par elle, sans avertissement préalable, à Berne, au mois de septembre 1886, un an après le Congrès de Rome. L'art. 10 de cet Acte porte « que l'action ou l'intervention des Sociétés, institutions et personnes particulières ne peuvent se produire que d'une manière tout officieuse, et qu'elles ne devront néanmoins s'exercer qu'exclusivement par l'intermédiaire des délégués officiels et sous réserve des *dispositions* et *convenances* de chaque pays (2). »

La prédiction de Fernand Desportes recevait son accomplissement : la Commission internationale était désormais armée pour interdire à la science libre toute communication qui ne serait pas à la « convenance » des États. C'était enlever aux Congrès pénitentiaires toute leur valeur scientifique; il ne fallait plus s'attendre à ne rencontrer dans leurs travaux préparatoires que des vérités épurées par le filtre administratif et portant le visa du haut personnel.

Cependant, aux Congrès de Saint-Petersbourg (1890) et de Paris (1895), malgré la prépondérance écrasante de l'élément officiel, qui provoqua l'étonnement des personnes non initiées (3), la science libre, obéissant à des considérations d'intérêt général, ne songea qu'à augmenter l'éclat de ces solennités scientifiques par l'apport spontané de travaux considérables ou par des communications verbales émanées de ses plus éloquents représentants et dont plusieurs firent sensation.

Au Congrès de Bruxelles, qui s'est réuni cette année, elle s'est vu pour la première fois strictement appliquer le règlement qui consacrait sa déchéance : on lui a fait sentir qu'elle n'était plus chez elle dans cette œuvre des Congrès fondée par l'un des siens et dont le succès toujours grandissant lui était dû pour une si large part. Dans ce conflit, pour lequel on n'avait point prévu d'arbitrage, il restait au moins à la science libre le droit à la grève; elle n'en a pas usé, estimant que, même amoindrie et entravée, son intervention pouvait encore être de quelque secours dans cette consultation internationale sur les meilleurs moyens d'arrêter les progrès du vice et du crime. D'ailleurs, si la cen-

(1) *Rev. pén.*, 1878, p. 946.

(2) *Rev. pén.*, 1887, p. 655.

(3) *Rev. pén.*, 1895, p. 1341, n° 1.

sure montait la garde à la tribune des Congrès, en France la liberté du livre et de la presse offrait à la vérité morale et scientifique une diffusion incomparablement plus large.

Ce début peut paraître un peu solennel comme introduction à une simple étude critique de l'exposé officiel du système pénitentiaire français au Congrès de Bruxelles. Il est cependant nécessaire pour bien montrer dans quelles intentions cette étude a été entreprise. Il ne s'agit pas ici de faire entendre des doléances, mais d'interrompre en quelque sorte une prescription, celle des droits de la science libre à exposer dans les Congrès tout ce qui lui paraît vrai et à proposer tout ce qui lui paraît bon.

Notre Société avait, comme nos lecteurs le savent déjà (1), préparé, elle aussi, un mémoire sur l'*État pénal et pénitentiaire de la France* en réponse au questionnaire que lui avait adressé personnellement la Commission internationale. Ce mémoire n'ayant pas été admis à l'impression, notre Conseil de direction a jugé utile de faire connaître les divergences entre notre exposé et l'exposé officiel (2).

La première remarque que suggère la lecture du mémoire officiel est qu'il ne répond pas à tous les articles du questionnaire : il a laissé de côté les trois derniers, concernant les caractères et les causes de la criminalité, le patronage des libérés et la bibliographie pénitentiaire des dernières années (3).

Il est très admissible que la première question, d'ordre très élevé et sous laquelle se dissimulaient de graves problèmes sociaux, ait déconcerté l'Administration, qui n'a pas voulu s'engager sur un terrain qui ne lui était pas familier. On peut s'expliquer également que le personnel, très absorbé par ses fonctions administratives, n'ait pas eu le temps de se tenir au courant des publications émanées de

(1) *Rev. pén.*, supra, p. 86 et 271.

(2) *Rev. pén.*, loc. sup. cit.

(3) Voici le passage de l'*Exposé* relatif à la bibliographie (p. 22) : « Ouvrages, livres brochures, mémoires les plus importants publiés pendant ces dernières années, sur les questions pénales et pénitentiaires. — En dehors de la statistique annuelle, l'Administration pénitentiaire de la métropole depuis le dernier Congrès a fait imprimer : 1° les lois, décrets, règlements et circulaires se rapportant au service des prisons, 2° un répertoire analytique des documents pénitentiaires.

» Le département de la Seine a publié : 1° un album des plans de la nouvelle prison cellulaire de Fresnes, 2° une notice complète de cet établissement.

» L'Administration pénitentiaire coloniale a, de son côté, continué à faire imprimer ses notices annuelles sur la transportation et la relégation à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie. »

Et c'est tout !

la science libre ; mais on peut regretter que l'organisation aujourd'hui si complète du patronage ne soit signalée aux savants et aux fonctionnaires étrangers que par un seul mot au cours d'une énumération (p. 7 et 14 de l'*Exposé*).

La même remarque s'applique à l'article précédent, dans lequel le Mémoire a omis de répondre à la question relative aux sentences cumulatives. La question, à vrai dire, était embarrassante. Peut-on dire que la France connaisse les sentences cumulatives ? Bien des gens répondront, le Code en main, négativement. Et cependant, j'estime impossible de nier qu'elles ont cherché à pénétrer dans notre législation, à la faveur des idées anglaises, préconisées notamment au Congrès de Stockholm (1). Une proposition de loi présentée au Sénat en juin 1883 par M. Bérenger « sur l'aggravation progressive des peines en cas de récidive et sur leur atténuation en cas de premier délit » n'a malheureusement été adoptée par le Parlement que dans une mesure restreinte. Les art. 57 et 58 du Code pénal, modifiés par la loi du 26 mars 1891 sur le sursis organisent bien la répression de la petite récidive : elle est punie d'une peine au moins double de celle précédemment prononcée. Mais, en limitant cette répression à la récidive *spéciale* et surtout en maintenant les circonstances atténuantes, cette loi n'a pu atteindre son but, car elle laisse au juge une liberté dont il continue, hélas ! à abuser.

Le projet de Code pénal (art. 64) semble prendre des garanties contre l'excès de facilité avec lequel les tribunaux accordent les circonstances atténuantes ; mais, en limitant ces garanties au cas où la première condamnation est supérieure à 3 mois, il rendra l'application de sa nouvelle règle beaucoup trop rare. Les condamnations à moins de 3 mois sont, en effet, de 52 0/0 au moins (2).

Quant à cette formule de l'*Exposé* : « Les sentences indéterminées n'ont pas encore été introduites en France », si elle veut exprimer un regret, elle tient peu de compte de l'état de l'opinion. Les sentences indéterminées ont reçu, en France, lors du Congrès international de droit pénal de juin 1893, l'accueil le plus glacial. Depuis cette époque, l'idée, grâce aux atténuations que ses promoteurs lui ont apportées, a fait quelque chemin dans les esprits. Je citerai, notamment, M. le professeur Saleilles dont on a lu le rapport à

(1) *Conf. la législation russe (Législ. pénale comparée, p. 533)* et le projet de Code pénal russe (*Revue, 1896, p. 719*).

(2) Au 31 décembre 1898, les prisons de courtes peines contenaient 51,07 0/0 d'hommes et 58,16 0/0 de femmes condamnés à moins de 3 mois, — dont 17,74 et 21,70 pour un mois et moins.

Bruxelles (*supr.*, p. 1337); M. le député Cruppi, qui y voit précisément le moyen de supprimer les courtes peines; M. le professeur Gauckler, etc. Il s'en faut, néanmoins, qu'elle soit prête, je ne dirai pas « à être introduite dans nos lois », mais seulement à être traduite en proposition ferme.

Ce qui est vrai, c'est l'influence exercée par la condamnation conditionnelle sur le taux de la récidive. Pendant la première période quinquennale de son application (1892-1896), le nombre des bénéficiaires a monté de 18.000 à 24.000 et, pendant ce temps, la récidive correctionnelle a baissé de 103.000 à 97.000, tandis que le nombre des condamnés primaires s'abaissait lui-même de 126.000 à 115.000.

Il paraît certain que la jurisprudence de nos tribunaux correctionnels, qui infligent aux bénéficiaires du sursis une peine beaucoup plus forte que celle qui serait prononcée en l'absence de sursis, est la cause de ces bienfaisants résultats. La crainte de la prison se montre plus efficace que la prison elle-même.

Les révocations de sursis, il est vrai, ont progressivement augmenté : 665, 885, 1.147, 1.261, 1.507; mais il ne pouvait en être autrement les premières années, par suite du nombre toujours croissant des bénéficiaires.

Toutefois il est d'un optimisme bien officiel — et d'ailleurs prévu — d'écrire (p. 19 de l'*Exposé*) : « Dans son ensemble, la législation pénale française a donné, depuis vingt-cinq ans environ, des résultats satisfaisants au point de vue de la diminution de la criminalité ». — Si le nombre des détenus diminue, cette diminution ne tient nullement à un recul des instincts malfaisants : le nombre des crimes et des délits ne fléchit point. Si, depuis deux ans, les statistiques accusent un certain abaissement pour les délits, on ne constate nulle part que la moralité progresse, que l'alcoolisme rétrograde, que les divorces et les suicides, les naissances illégitimes et les abandons d'enfants se fassent plus rares. Des circulaires ministérielles et des arrêtés locaux ont recommandé de ne poursuivre qu'avec grands ménagements certains délits sociaux, comme le vagabondage, les ouvertures irrégulières de cabarets, etc., et la courbe des délits dénoncés restés impunis se relève; cela explique dans une certaine mesure l'abaissement des statistiques. Mais les délits que les circulaires ne peuvent étouffer, parce qu'elles ne peuvent faire taire les victimes, — les vols, les abus de confiance, — ne sont nullement en décroissance (1).

(1) *Revue*, 1899, p. 336; *supra*, p. 1351.

Il pouvait être douloureux, en décrivant notre système pénitentiaire, d'avouer qu'en France, vingt-cinq ans après la loi de 1875, nous n'avions encore que 39 prisons cellulaires de courtes peines sur 382 : l'achèvement de la réforme se trouve ainsi renvoyé à une échéance plusieurs fois séculaire. Mais il aurait été courageux de rechercher les causes d'une pareille stagnation, afin d'intéresser notre amour-propre national à y mettre fin.

L'*Exposé officiel* se contente d'enregistrer la loi de 1875 et celle de 1893, sans expliquer leur inefficacité. Adoptant un procédé de calcul que la loi de 1893 paraît avoir autorisé, il s'attache à faire ressortir le nombre global des cellules construites plutôt que celui des prisons transformées : il arrive ainsi au chiffre de 6.500 cellules; mais, comme le département de la Seine en a pour son compte 3.000, il n'en reste guère que la moitié pour les 86 autres départements; et, si l'on ajoute que cette moitié est elle-même fournie par quelques établissements très importants, comme les prisons de Nice, Béthune, Angers, etc., il devient évident que de vastes régions, chez nous, sont encore dépourvues de maisons cellulaires, sans défense par conséquent contre le vagabondage et la mendicité. C'est un résultat navrant, que les artifices de calcul les plus ingénieux ne sauraient déguiser longtemps, même aux yeux des étrangers. Ce résultat, le *Mémoire* de notre Société, loin de chercher à le dissimuler, en fournissait, au contraire, l'explication.

La première cause de notre infériorité, première à la fois par sa date et par son importance, remonte au décret du 9 avril 1811 par lequel Napoléon fit aux départements le cadeau fort peu désintéressé des prisons de courtes peines. L'entretien de ces prisons était désormais à la charge de budgets pour la plupart modestes et déjà suffisamment grevés. Il y a plus : non seulement les Conseils généraux se trouvent dans l'impossibilité de consacrer à l'amélioration des prisons départementales les ressources nécessaires, mais ils n'ont pas de goût pour un pareil emploi; les créations d'écoles, les constructions de routes, de chemins de fer les sollicitent beaucoup plus que les questions pénitentiaires. Ces Assemblées ont encore un caractère trop régional pour sacrifier quelques améliorations locales à des dépenses d'intérêt général. La loi de 1875 a donc manqué son but en laissant aux départements la propriété des prisons de courtes peines.

Quant à la loi de 1893, sans aller jusqu'à dire, avec M. Leveillé, mon ancien maître, qu'elle fut une mauvaise action, l'*Exposé officiel* aurait pu laisser discrètement entrevoir les causes de son insuccès. En 1811, l'État a imposé sans compensation aux départe-

ments la propriété des maisons de courtes peines; il veut aujourd'hui se faire payer pour la reprendre. On comprend que cette intention n'ait pas été accueillie avec faveur par les Conseils généraux. D'autre part, l'Administration pénitentiaire dépend en France du Ministère de l'Intérieur, — nous reviendrons sur ce sujet dans un instant; — or ce Ministère est bien surchargé et les préfets ne prennent pas ordinairement à cœur les questions pénitentiaires, « pensant que nombre d'intérêts plus pressants doivent solliciter leurs soins. Mais on sait que devant un Conseil général, quand le préfet ne patronne pas activement une affaire, surtout une affaire de cette nature, elle passe vite inaperçue » (1).

En résumé, la réforme de nos prisons de courtes peines est subordonnée à deux autres dont notre Mémoire ne manque pas de signaler l'urgence : le retour à l'État de la propriété des prisons départementales et le rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la Justice.

L'étude de ce dernier sujet paraissait imposée par le deuxième article du questionnaire : « A qui appartient dans votre pays et où se trouve l'Administration générale des prisons? Dans tous les cas, quels sont les résultats obtenus? » L'*Exposé officiel* fait à cette question l'unique réponse suivante : « Tous les établissements pénitentiaires dépendent de la direction générale de l'Administration pénitentiaire et sont placés sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur en vertu de la loi du 10 vendémiaire au IV (2). »

Est-ce un bien? Est-ce un mal? Ce sera aux étrangers à le dire.

En 1895, dans le Tableau des *Institutions pénitentiaires de la France*, publié par notre Société pour le Congrès de Paris, notre vénéré président, M. le conseiller Petit (3), avait excellemment résumé les raisons qui militent en faveur du rattachement. Le mémoire inédit de 1900 les a rééditées, en les accentuant. « Dans un Ministère essentiellement politique et d'ailleurs pléthorique comme celui de l'Intérieur, les problèmes pénitentiaires seront toujours au dernier plan des préoccupations du Ministre. Les agents en province, les préfets, éprouveront la même tiédeur pour des questions qui n'intéressent guère leur Ministre et dont il ne leur parle jamais... Si cette Administration était placée dans le Département de la Justice, le Ministre, dont les services sont infiniment moins nombreux que ceux de son collègue de l'Inté-

(1) *Rev. pén.*, 1894, p. 389.

(2) *Exposé officiel*, 1, p. 1.

(3) *Institutions pénitentiaires*, p. 461 et 462.

rieur, aurait les loisirs nécessaires pour en surveiller, activer et perfectionner les rouages. Les magistrats lui porteraient un intérêt qu'ils ne peuvent témoigner au même degré à un service relevant d'un autre Ministère que le leur. »

Cette dernière observation me paraît de la plus haute importance. En province, l'indifférence de la magistrature pour ce qui concerne l'exécution des peines est prodigieuse : je n'en veux d'autre preuve que les préjugés encore répandus chez bon nombre de magistrats contre les maisons de correction, préjugés qui les amènent à prononcer contre de jeunes délinquants de courtes peines d'emprisonnement. Il semble que ceux qui se désintéressent le plus de l'exécution des sentences pénales soient ceux-là mêmes qui les prononcent. Le motif d'un pareil état d'esprit n'est pas autre que celui donné par notre mémoire. Ce n'est pas le même Ministère, ce n'est pas la même Administration.

Il faut reconnaître en effet que, même avec notre organisation actuelle, le rôle de l'autorité judiciaire dans le service des prisons est encore assez considérable; l'*Exposé officiel* le montre bien (p. 11). La réserve manifestée par la magistrature est donc beaucoup plus affaire de tendances que de difficultés matérielles.

Et pourtant, si toutes les bonnes volontés s'unissaient, même dans les conditions défavorables de l'heure présente, l'Administration pénitentiaire aurait pu faire accepter à la lettre cette formule de style par laquelle elle répond à la question sur le but de notre régime pénitentiaire : « Se préoccupe-t-on principalement, dans le régime pénitentiaire, dit le questionnaire, d'intimider ou de réformer le prisonnier? Cherche-t-on à faire naître et à développer en lui l'espérance? » La réponse est celle-ci : « La discipline, en France, fait une large part à la réforme morale des prisonniers »; et plus loin : « Mais, si le régime et la discipline se proposent, pour but principal l'amendement des prisonniers dont il est permis d'espérer le relèvement, ils conservent néanmoins un caractère suffisant de sévérité pour intimider ceux qui sont plus profondément corrompus (1). »

Il n'est pas besoin d'une grande expérience du service des prisons pour s'apercevoir que la proportion indiquée par l'*Exposé* doit être renversée, si l'on veut rester dans les limites de la vérité et même de la vraisemblance. La seule efficacité que pourrait présenter notre régime pénitentiaire, avec ses prisons en commun, son personnel insuffisant et son dosage véritablement homœopathique des influences

(1) *Exposé officiel*, p. 12.

morales et religieuses, c'est d'être intimidant, c'est d'inspirer quelque crainte à ceux qui l'ont subi. Il n'y parvient même pas, comme l'indique l'accroissement continu de la criminalité professionnelle et le retour périodique à la prison des mêmes individus (1). Il n'y a qu'un moyen d'éviter qu'un délinquant qui présente encore quelque fonds de moralité ne se corrompe en prison, c'est de ne l'y pas faire entrer. C'est cette pensée qui a si facilement acclimaté chez nous la condamnation conditionnelle.

Il ne faut donc pas s'y méprendre : le premier but que poursuit notre régime pénitentiaire, c'est l'intimidation ; le second, mais alors tout à fait en seconde ligne, c'est la réforme morale. Ainsi présentée, la conception de notre système français eût pu paraître surannée et prêter le flanc à de graves critiques ; mais on n'aurait pu lui faire le reproche particulièrement pénible d'aboutir à des résultats inverses de ceux qu'il se propose d'atteindre.

Et certes nous n'avons pas la pensée de rendre l'Administration responsable de cet insuccès. A sa place ferions-nous mieux ? Quand je songe aux prisons que j'ai visitées et que je visite encore tous les jours, je m'étonne qu'avec cette promiscuité incessante des détenus, ce personnel de garde raréfié à l'excès et surmené, la difficulté que rencontre l'organisation du travail dans les maisons de courtes peines, l'on puisse assurer à la machine pénitentiaire un fonctionnement aussi régulier et obtenir d'elle, au point de vue matériel, un pareil rendement.

La réforme morale ! L'amendement ! Mais, en Belgique, où le régime des prisons peut être considéré comme l'un des moins imparfaits que possèdent les pays d'Europe, il ne serait même pas vrai de dire que la discipline pénitentiaire se propose comme *but principal* de rendre les détenus meilleurs ; le rapporteur officiel belge se garde bien d'émettre pareille affirmation. Et pourtant, dans ce pays, le régime cellulaire est de droit commun pour toutes les peines privatives de liberté ; « il produit par lui-même cet effet purement négatif, mais considérable, d'empêcher la corruption mutuelle des détenus (2) ; d'autre part, les détenus sont visités plusieurs fois par jour par le personnel supérieur et inférieur. L'action des Sociétés de patronage s'exerce également avec plus d'efficacité qu'en France, puisque les visites se font en cellule ; l'accès de l'aumônier auprès des détenus est facile et son intervention est vue avec faveur : « jour-

(1) 70 0/0 des condamnés sont des récidivistes. *Exposé officiel*, p. 19.

(2) *Exposé officiel belge*, page 10.

nellement, il voit les malades et les condamnés en punition ; il contribue, en outre, aux visites en cellule et ces visites réglementaires de l'aumônier n'ont pas seulement un caractère religieux, mais un but de moralisation générale (1). »

Il ne faut pas demander l'impossible aux fonctionnaires pénitentiaires, on leur confie des gens déjà foncièrement pervertis, en grande majorité, car on n'entre pas en prison, même la première fois, sans avoir franchi bien des étapes dans la décadence morale ; l'expérience de tous les jours nous en a convaincu. Dans ces conditions, on ne peut exiger qu'ils sortent de prison meilleurs ; on voudrait seulement qu'ils n'en sortissent pas plus mauvais, car une des injustices les plus graves que la société puisse commettre envers un de ses membres, c'est de le dégrader en le punissant.

Mais, pour obtenir ce résultat, même négatif, il faudrait, en outre du régime cellulaire, sur lequel nous n'avons plus à revenir, un personnel de garde incomparablement plus nombreux et en même temps mieux recruté que celui des prisons en France.

La question concernant le personnel était ainsi posée par la Commission ! « Comment sont nommés les employés des prisons et pour combien de temps ? Les influences politiques agissent-elles sur ces nominations et qu'en résulte-t-il ? »

Je comprends que l'auteur de l'*Exposé officiel* ait laissé sans réponse le point d'interrogation que la Commission avait l'indiscrétion de poser sur le rôle des influences politiques dans la nomination du personnel ; notre mémoire inédit, qui n'avait pas les mêmes raisons de garder le silence, contenait sur ce sujet quelques indications dont il aurait peut-être fallu consentir le sacrifice à l'impression. Aussi, passons sans insister ; il y avait assez à dire sans s'engager sur ce terrain brûlant.

Ce qui saute aux yeux, ce que l'*Exposé officiel* n'aurait pas dû laisser dans l'ombre, c'est l'insuffisance lamentable du personnel de garde et du personnel administratif. Il n'est pas rare de voir des prisons de cent à cent vingt détenus avec huit gardiens, et même moins (2), — et n'oublions pas que le service de garde dure jour et nuit. On arrive

(1) *Exposé officiel belge*, page 11. — En France, la présomption est que le détenu est athée ; il faut qu'il demande à voir l'aumônier et à aller à la messe le dimanche : en Belgique, on présume qu'il a une religion et c'est seulement s'il en fait la demande expresse qu'il est dispensé de la visite du ministre du culte et de l'assistance aux cérémonies.

(2) Il est fréquent de voir des ateliers de trente ou quarante détenus surveillés par deux gardiens !

ainsi à exiger des surveillants un nombre excessif d'heures de présence; si l'un d'eux vient à tomber malade, qu'un autre ait besoin d'un congé, la situation de ceux qui restent devient insupportable et même fort dangereuse. Avec cela, un traitement dérisoire de 80 francs par mois (1), que leurs absorbantes fonctions ne permettent pas d'arrondir par de menus travaux pour les particuliers.

C'est cependant parmi eux que se recrutent les gardiens-chefs, après un séjour de neuf mois (2) à l'École supérieure pénitentiaire récemment organisée, où ils arrivent simples porte-clefs et dont ils doivent sortir avec une connaissance des hommes et des choses suffisante pour leur permettre d'assumer la charge administrative et morale de prisons à gros effectifs, contenant parfois plusieurs centaines de détenus. On rencontre encore des serviteurs dévoués, intelligents, qui acceptent une pareille responsabilité moyennant un traitement qui va de 1.200 francs à 2.400 francs, ce dernier chiffre étant assez rarement atteint.

Quant au personnel administratif, il est également rémunéré d'une façon insuffisante pour le service et les connaissances que l'on exige de lui; absorbé par le côté matériel de ses fonctions, surtout depuis la substitution générale de la régie à l'entreprise, il cessera rapidement d'être à hauteur de sa tâche le jour où le régime cellulaire installé dans toutes les prisons à courtes peines lui imposera, avec des visites particulières à chaque détenu, un rôle moralisateur auquel il devra rationnellement consacrer plus de temps encore qu'à ses fonctions administratives. Ce jour-là, et je ne fais ici que reproduire notre mémoire, on se prendra peut-être à regretter que notre personnel administratif « soit recruté dans des classes sociales moins élevées que le personnel de plusieurs pays voisins et que son instruction générale soit inférieure à celle du personnel correspondant en Angleterre, en Allemagne, en Suisse ». Il serait à souhaiter que l'esprit public en France abandonnât son attitude traditionnelle à l'égard des fonctionnaires des prisons, dans lesquels on persiste à voir des geôliers plus ou moins galonnés. Nous sommes au début d'une période nouvelle, où ces modestes fonctionnaires s'apprentent à jouer un véritable rôle de pasteurs d'hommes. Il ne faut plus qu'aucune défaveur s'attache à la mission de protection sociale et de réforme morale qui leur incombe tous les jours plus lourdement.

Il faut que nous ayons pour eux le respect que doivent inspirer des

(1) Avec la retenue de la retraite, il tombe à 73 francs environ.

(2) Du 15 novembre au 15 juillet. Circulaire du 10 février 1897. — Depuis 1898, l'École ne reçoit plus qu'une seule série d'agents, chaque année. En 1898-1899, la série a compté 22 agents.

éducateurs qui ont eu le courage d'accepter cette tâche si délicate du dressage moral dans des conditions particulièrement difficiles. Il faut, en d'autres termes, élever socialement la situation des fonctionnaires pénitentiaires. En attendant cette transformation de nos mœurs, ne serait-il pas possible « de remédier à l'infériorité native de ce personnel : 1<sup>o</sup> par l'étude des idées générales et la comparaison des principes appliqués dans les pays où nous avons le devoir de chercher des modèles; 2<sup>o</sup> par des Conférences techniques des fonctionnaires, telles qu'elles existent en Allemagne, en Suisse, et telles qu'elles sont vivement désirées en Autriche et en Belgique aussi bien qu'en France ».

Pour en finir avec le régime moral, sur lequel notre Mémoire contenait de longs développements et dans lequel il se plaisait à rendre hommage à la bienveillance de l'Administration en matière de patronage, j'indiquerai une de ses réponses à une question passée sous silence par l'*Exposé officiel*: « Dans quel état général, sous le rapport de l'instruction, sont les prisonniers au moment de l'incarcération ». — « On a longtemps considéré que l'instruction était un facteur puissant de moralisation et on n'a pas hésité à écrire cette formule : « Chaque école qu'on ouvre permettra plus tard de fermer une prison », ou encore : « L'ignorance et la misère sont les deux grands recruteurs de la criminalité (1). » Il a fallu renoncer à cette illusion. Dans les maisons centrales, le chiffre des illettrés était de 26 0/0 en 1887, 23 0/0 en 1888, 22 0/0 en 1889, 20 0/0 en 1890, alors que la proportion des individus ayant une instruction sommaire restreinte à la lecture et à l'écriture restait à peu près invariable et que, au contraire, le nombre des individus en possession de notions très variées s'élevait, respectivement, à 27, 28 1/2, 33, 35.

» On a dû reconnaître que l'instruction seule, bien loin d'être un obstacle au délit, le facilitait directement, par les artifices plus ou moins scientifiques qu'elle met à la disposition des malfaiteurs, indirectement, par les ambitions qu'elle excite et les désillusions qu'elle prépare. L'instruction sans l'éducation est simplement un danger (2); mieux vaut l'ignorance que la demi-instruction, que la fausse science. La Bretagne est une des provinces où l'instruction est le moins répandue; c'est un des pays où la criminalité est le moins intense. L'Eure est un des départements où le nombre des illettrés est le moindre; c'est un de ceux où la criminalité est le plus inquiétante. La Seine, qui à,

(1) MM. Millerand et Herbert, *Revue*, 1888, p. 401 et 416.

(2) Sur la faillite de l'entreprise de l'éducation de la démocratie par l'école seule, V. les beaux discours de M. Gauffrès, de sir John Lubbock et de M. Jules Simon. (*Revue*, 1894, p. 157, 1310 et 1321).

elle seule, fournit un contingent de 19 0/0 dans nos maisons centrales, est le département le plus instruit de la France.

» Cependant, si ce facteur a joué un certain rôle dans le développement de la criminalité, il paraît aujourd'hui avoir perdu une partie de son activité. La progression constante du nombre des *lettrés* dans les années antérieures a fait place, dans ces dernières années, à un mouvement des plus minimes. La dernière année de la statistique (1896) accuse même, dans les maisons centrales, un léger recul : 35 0/0 au lieu de 39 0/0 en 1895 (1).

» Au début de l'application de la loi sur la relégation, on a relevé que 30 0/0 seulement étaient complètement illettrés. »

Sur la question si importante du travail, il y a lieu de regretter que l'Administration, au lieu de se borner à une aride description du régime actuel, n'ait pas fait connaître, ainsi qu'elle y était conviée, le système qu'elle préférerait et les raisons de sa préférence. Cette discrétion est d'autant moins explicable que M. Duflos, à maintes reprises devant le Parlement, a en fort bons termes fait connaître son sentiment sur la prétendue (2) concurrence des travaux pénitentiaires au travail libre et sur les moyens d'y remédier.

Le mémoire, moins réservé, a nettement indiqué ses préférences en faveur de la régie et les avantages de ce système :

Il écarte de l'esprit du détenu le soupçon d'exploitation, qui le hante quand il est en rapport avec un entrepreneur ;

Il diminue les chances de chômage ;

Il permet de faire prévaloir l'idée d'enseignement professionnel sur celle de production et de lucre ;

Il réduit au minimum le préjudice causé aux industries libres par le travail pénitentiaire.

« Espérer supprimer toute concurrence à l'industrie privée est une pure utopie.

» Tout ce qu'on peut chercher, à moins de supprimer complètement le travail dans les prisons et de livrer tous les détenus à la plus pernicieuse oisiveté, c'est à atténuer cette concurrence par une grande variété dans les métiers et par des tarifs empêchant l'avisement des prix, etc. Le meilleur moyen est de faire travailler les détenus pour le compte des grandes Administrations publiques : Guerre,

(1) Mais il y a progression en 1898 (V. *infra*, p. 1481).

(2) Dans toutes les discussions, interpellations parlementaires, les orateurs ont montré plus de préoccupation de plaire à des électeurs, d'ailleurs fort exigeants, qu'ils n'ont apporté de chiffres probants.

Marine, Services du Ministère de l'Intérieur, de l'Instruction publique, etc. On est d'ailleurs arrivé bien près de ce résultat. »

Puis le mémoire indique la marche suivie, avec une sage lenteur, par l'Administration dans la voie nouvelle : les marchés passés avec le Ministère de la Guerre et avec nombre d'autres grandes Administrations pour les uniformes, la brosserie, les couvertures, les chaussures, les impressions typographiques. Il examine la question du travail agricole en France, en Corse, en Algérie et dans les colonies pénitentiaires.

Enfin, il exprime le regret que, quand les réclamations des élus du suffrage universel se font trop bruyantes au sujet d'une industrie, l'Administration supprime totalement cette industrie, comme elle l'a fait pour la vannerie et la chaiserie dans les maisons centrales, au lieu de se contenter de la réduire. Cette méthode, si elle a l'avantage de faire taire les interpellateurs, a l'inconvénient d'aggraver la concurrence des industries conservées et de provoquer, à leur tour, les plaintes des industries libres similaires.

« Mais ce dont il faut bien se pénétrer, quelle que soit la solution adoptée (régie, régie mixte ou entreprise), c'est qu'aucun résultat sérieux ne peut être obtenu si tout ou presque tout repose sur le directeur, si celui-ci, qui doit être avant tout un moralisateur, n'est pas aidé par des spécialistes qui le déchargent du soin de rechercher du travail, créer des industries, écouler les produits, surveiller la comptabilité, etc... A l'heure actuelle, tous nos directeurs sont complètement détournés de la partie la plus importante de leur mission par les préoccupations économiques et financières ».

Sur les colonies pénitentiaires, nous trouvons dans l'*Exposé* un intéressant historique et des détails très précis sur quatre colonies publiques (École de réforme de Saint-Hilaire, colonie maritime de Belle-Isle, colonie industrielle d'Aniane, colonie correctionnelle d'Eysses), sur la colonie privée de Mettray, le Refuge des Douaires et l'École publique de préservation de Doullens ; mais le lecteur y cherchera vainement des renseignements sur les résultats de l'éducation pénitentiaire et surtout sur ses résultats comparés dans les établissements publics et dans les établissements privés. C'est là surtout ce qui eût intéressé les pénologues et les philanthropes étrangers et ce que notre Mémoire essayait d'éclairer (1). Il signalait, en outre, ce que

(1) On pourra se reporter à notre discussion sur les Maisons de réforme, *supra*, p. 68, 251 et suiv., et aussi (*infra*, p. 1475) à la discussion du budget.



les augmentations du personnel des instituteurs ont de fictif et combien les changements d'uniformes ou l'autonomie du recrutement des surveillants sont loin de compenser l'infériorité actuelle de ce recrutement sur le recrutement antérieur. Enfin, il insistait sur la tendance déplorable de l'Administration à faire périr d'inanition toutes les colonies privées, en leur envoyant de moins en moins de jeunes détenus.

L'*Exposé officiel* se termine par une annexe intitulée « Observations morales sur les pupilles confiés à la tutelle administrative » et qui est l'œuvre du directeur des Douaires, M. E. Brun. Ces observations m'ont paru remarquables; c'est ce que l'*Exposé* contient de mieux. Elles dénotent une grande pénétration, beaucoup de finesse et une puissance d'analyse morale que je souhaiterais à bien des auteurs de romans psychologiques, professionnels vivisecteurs d'âmes.

J'ai été très heureux de voir confirmer par un homme de cette autorité quelques impressions que m'avait déjà suggérées une courte expérience de l'enfance abandonnée et coupable et que j'eusse hésité à traduire dans une formule. M. E. Brun divise les enfants en quatre classes : 1<sup>o</sup> les intelligents, 2<sup>o</sup> les vicieux, 3<sup>o</sup> les indifférents, 4<sup>o</sup> les arriérés. Cette classification me paraît calquée sur nature; peut-être y aurait-il lieu de chercher un terme plus heureux et plus précis pour désigner les enfants de la 1<sup>re</sup> classe, c'est-à-dire les enfants normaux devenus criminels par accident. Quant à la description des indifférents, c'est un pur chef-d'œuvre; c'est vrai, c'est absolument vrai, elle existe cette classe d'êtres énigmatiques et presque mystérieux, sans attrait pour le bien, mais sans passions mauvaises, menant une vie végétative, faibles de caractère et souvent de tempérament, pouvant rester bien des années irréprochables, sans que leur sens moral se fortifie, sans que cette honnêteté prolongée les ancre en quelque manière dans la pratique du bien; le moindre remous les emporte; ils sont à la merci de la première mauvaise camaraderie.

Et voilà que cette étude critique de l'Administration finit en un éloge des administrateurs! Peut-être la morale de cet article est-elle tout entière dans cette antithèse....

P. CUCHE,  
Professeur adjoint  
à la Faculté de droit de Grenoble.

## LE BUDGET DES SERVICES PÉNITENTIAIRES A LA CHAMBRE

RAPPORT. — Le rapport de ce budget a été confié cette année à M. Bertrand. Le travail très documenté qu'il a présenté montre avec quel soin il s'est acquitté de sa mission.

Si j'en juge par ce rapport, la Commission du budget a, cette année, conçu son rôle d'une façon un peu nouvelle. Auparavant, elle s'élevait en une sorte de comité de contrôle; jugeant l'œuvre de l'Administration, critiquant, traçant un plan de réformes, dressant son budget propre, tantôt plus faible, parfois plus élevé que celui proposé par le Gouvernement. Cette année, il en est autrement: la Commission a cherché uniquement à faire œuvre financière et à défendre les contribuables. Si elle propose 415.000 francs d'économies, elle n'a relevé aucun crédit et son rapporteur s'est volontairement restreint au côté financier des problèmes soulevés, se bornant à indiquer très brièvement les questions générales qui se posent quant à l'organisation et au fonctionnement des services.

Pour grouper un peu les idées, nous examinerons les points étudiés par M. le rapporteur sous cinq chefs: 1<sup>o</sup> Administration centrale, 2<sup>o</sup> Jeunes détenus, 3<sup>o</sup> Maisons centrales, 4<sup>o</sup> Application de l'emprisonnement cellulaire, 5<sup>o</sup> Substitution de la régie à l'entreprise.

I. — Les services pénitentiaires soulèvent une double question de rattachement. A quel Ministère doit appartenir l'exécution des peines? Est-ce au Ministère de l'Intérieur? N'est-ce pas plutôt à celui de la Justice (1)? Ensuite, « le service pénitentiaire ne doit-il pas constituer une unité comprenant dans ses attributions non seulement tout ce qui concerne les condamnés des prisons de courtes peines, ceux des maisons centrales, mais aussi les condamnés à la relégation et aux travaux forcés? »

(1) V. sur ce point la proposition de M. Bérenger, *Revue*, 1899, p. 962. — *Conf. p. 1267 et supra p. 102.*