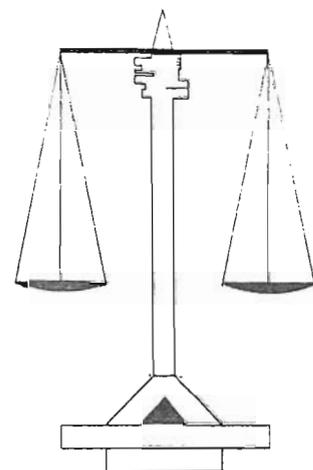


MINISTÈRE DE LA JUSTICE

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Service des Études et de l'Organisation



« LA BALANCE ET LA CLEF »

---

Christian Carlier

3.8  
AR

Collection Archives pénitentiaires

n° 7 - 1986



BIBLIOTHEQUE DE L'E.N.A.P.  
1 0000011480

f m 018

MINISTERE DE LA JUSTICE

343.8 CAR

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION  
PENITENTIAIRE

SERVICE DES ETUDES ET  
DE L'ORGANISATION



"LA BALANCE ET LA CLEF" \*

13 Mars 1911 : Le service des prisons  
est transféré du Ministère de l'Intérieur  
à celui de la Justice

Christian CARLIER

\* Nous devons ce titre à l'Inspecteur Général des Prisons MOREAU-CHRISTOPHE, qui écrivait dans le tome I de son "Code des Prisons", en 1844 : "vouloir donc que le juge qui prononce cette peine soit, en même temps l'exécuteur qui l'inflige, c'est en vérité, vouloir faire de Thémis un geôlier, c'est vouloir SUBSTITUER A SA BALANCE UNE CLEF ...".



P R E A M B U L E

L'étude que nous avons choisi d'intituler "La balance et la clef" n'a pas pour objet, est-ce besoin de le dire, d'appréhender ni même de résumer l'histoire des prisons françaises, immense domaine qui relève d'une approche scientifique et nécessite encore de nombreuses recherches d'archives. Du reste, le terrain n'est pas vierge et l'intérêt que manifestent les historiens contemporains pour la question pénitentiaire ne peut qu'inciter à la modestie.

Notre démarche est beaucoup plus limitée : elle consiste à rappeler de façon synthétique, pour répondre à la curiosité des nombreuses personnes (praticiens, étudiants, intervenants en prison) qui souhaitent une documentation sur ce sujet, l'évolution de l'organisation administrative des prisons depuis l'ancien régime.

Il nous est apparu que la question du rattachement de l'administration pénitentiaire au Ministère de la Justice, qui a fait l'objet de débats (politiques et doctrinaux) tout au long du XIXe siècle, avait été posée à l'occasion de toutes les réformes structurelles de l'administration pénitentiaire, jusqu'à ce qu'elle aboutisse, comme tombe un fruit mûr, en 1911.

Ce débat, autour duquel s'articule notre étude, est bien entendu lié à celui, toujours actuel, du rôle des magistrats dans la prison-institution et dans l'exécution de la peine. Le premier comme le second se structurent autour de conceptions divergentes du principe posé par Montesquieu de la séparation des pouvoirs.

A qui appartient le droit de punir, peut-on dissocier ce droit de son exercice ? Si ces questions expliquent le titre de l'étude, celle-ci n'a pas la prétention d'y répondre, mais seulement de lui donner un modeste éclairage en rappelant l'argumentaire des partisans et des adversaires du rattachement.



S O M M A I R E

Présentation .....	1
Chapitre I - L'évènement (13 mars 1911) .....	5
I - Une péripétie "politicienne" .....	5
II - Les débats à la Chambre : la forme prime sur le fond (21 mars 1911) .....	8
Chapitre II - Les origines du rattachement (Ancien régime - 1870) .....	13
I - La magistrature et les prisons sous l'Ancien Régime .....	13
II - La magistrature interdite de prison (1789-1870) .....	21
Chapitre III - Grands débats, grandes réformes (1872-1911) .....	31
I - L'enquête parlementaire de 1872-1873 et ses pro- longements .....	31
II - Les grandes réformes pénales (1880-1890) .....	38
III - La proposition de loi Bérenger et la thèse de Magnol (1897-1900) .....	43
IV - Les débats de 1911 .....	50



Chapitre IV - Les suites du rattachement .....	57
I - Les suites immédiates (1911-1944) .....	57
II - Les réformes de l'après-IIe guerre mondiale (1944-1958).	60
Conclusion : la portée du rattachement .....	63
Notes .....	67
Annexe I : bibliographie .....	77
Annexe II : chronologie .....	85



## PRESENTATION

Le 13 mars 1911, le service des Prisons, rattaché depuis la Révolution française au ministère de l'Intérieur, était transféré par décret au ministère de la Justice.

En apparence, il s'agissait d'une banale décision administrative dictée par des motifs purement politiques, puisque le même jour, un sous-secrétariat d'Etat était créé à la Justice qui fut attribué à un député jusqu'alors obscur mais qui venait de rendre des services éminents au nouveau gouvernement qui se mettait en place.

Cet aspect anecdotique n'est pas négligeable, comme on le verra dans la première partie : L'EVENEMENT.

Mais cet "évènement" était en gestation depuis de nombreuses années, la lutte pour le rattachement (1) ayant atteint sa première acmé au tout début de la IIIe République pour se continuer bien après 1911, provoquant des débats dont nous ferons état dans le troisième temps de cette étude, consacré aux : GRANDS DEBATS, GRANDES REFORMES. Ces débats dépassèrent la simple question du rattachement pour s'entremêler avec ceux, autrement importants, qui portèrent sur les relations entre la magistrature et les prisons. Les magistrats considéraient que les prisons, qui avaient été sous leur contrôle dans l'Ancien régime (2), devaient y revenir après que, tout au long du XIXe siècle, quand s'édifiaient une administration et un système des prisons, ils en avaient été écartés. On tentera d'examiner ce qu'il en fut dans notre deuxième partie : LES ORIGINES DU RATTACHEMENT.

L'organisation de cette étude est donc simplement CHRONOLOGIQUE. Elle nous est apparue inévitable pour au moins deux raisons :

\* Le 21 mars 1911, le député Henry Chéron, défendant le rattachement à la Chambre, interrogeait en préalable à son rapport :

" S'agit-il d'attribuer la direction des prisons à la magistrature ... ou ... de faire passer tous les services pénitentiaires, tels qu'ils sont constitués, d'un ministère à un autre, c'est-à-dire d'un rouage du pouvoir exécutif à un autre rouage du même pouvoir ?" (3) ;

or, tous les partisans du rattachement s'accordaient à en espérer un surcroît d'intérêt de la part des magistrats à la principale conséquence de leurs décisions pénales, l'emprisonnement, quand ses adversaires y voyaient un empiètement sur un territoire la prison, de plus en plus perfectionné et clos par leurs soins. Aussi, la querelle entre partisans et adversaires du rattachement fut-elle l'occasion, sinon le prétexte, du débat, fondamental, sur la place et le rôle des magistrats dans la prison, débat indissociable des importantes réformes qui intervinrent, après 1880, en matière d'INDIVIDUALISATION DES PEINES.

- \* Dans une perspective à plus long terme, le rattachement fut loin de marquer l'aboutissement d'un double processus :
- d'assujettissement de l'administration pénitentiaire et de la prison à la magistrature ;
  - d'individualisation des peines ;

Au contraire, acquis près de 50 ans auparavant, le rattachement devait se retrouver au centre des débats qui, après la IIe guerre mondiale, devaient aboutir, entre autres réformes, à l'institution des juges de l'application des peines.

C'est dire que, par-delà l'évènement, le continuum chronologique s'imposait.

Néanmoins, il aurait été possible d'opter pour un plan plus thématique :

- 1 - le rattachement lui-même ;
- 2 - les relations entre les magistrats et la prison.

La démonstration y aurait gagné en clarté, et le principal écueil auquel nous nous sommes heurté aurait été écarté. Nous avons dû "sélectionner" les arguments développés par les partisans et les adversaires du rattachement en 1872, 1878, 1900 puis 1911, afin d'éviter de les répéter, ce qui enlève de la cohérence aux argumentaires successifs et surtout, gomme leur progression idéologique.

Nous avons préféré le réductionnisme à l'incohérence, pour avoir perçu, au fur et à mesure que nous progressions dans son étude, le rattachement comme étant en quelque sorte le "fil rouge" d'une véritable "révolution mentale", pour reprendre les termes utilisés par Robert Mandrou à propos des magistrats qui, au XVIIIe siècle, dépénalisèrent la sorcellerie (4).

Une tendance irréversible, qui aurait pour effets le bouleversement de la perception de la délinquance et la transformation du rôle du juge, nous semble en effet, après 1870, avoir été impulsée, au moins dans un premier temps par les magistrats eux-mêmes, y compris ceux qui furent confrontés directement à la réalité de la délinquance.

Cette "révolution mentale" est loin d'être aujourd'hui achevée. On ne fera, dans une quatrième partie : LES SUITES ET LA PORTEE DU RATTACHEMENT, qu'effleurer l'analyse de ses dernières traductions sur les plans pénal et pénitentiaire, soit les grandes réformes de l'après IIe guerre mondiale.

Nous ébaucherons, pour terminer, une réflexion sur le pourquoi de ce bégaiement de l'histoire pénitentiaire, quand les interrogations suscitées par la prison se renouvellent chaque lendemain d'une crise majeure dans l'histoire générale des hommes.



## CHAPITRE I - L'EVENEMENT (13 mars 1911)

### I - Une péripétie "politicienne"

En 1911, plus que quadragénaire, la IIIe République a atteint sa pleine maturité, et avec elle son personnel politique.

Cette maturité peut se résumer, se symboliser peut-être, dans les carrières politiques respectives d'un Clémenceau ou d'un Briand (5).

Celui-là a pris sa retraite de "tombeur de ministères" en devenant, après les élections législatives de 1906, triomphales pour la gauche, ministre de l'Intérieur dans le gouvernement Sarrien avant d'accepter, en octobre de la même année, la présidence du Conseil, tout en conservant son portefeuille de l'Intérieur. Il devait s'y maintenir trois longues années, au cours desquelles il sut s'imposer, tant auprès des ministères (et parmi eux, de son département de l'Intérieur, et en son sein de l'administration pénitentiaire) que vis-à-vis des commissions parlementaires : le rapporteur du budget pénitentiaire en 1907, Henry Chéron, que nous retrouverons en 1911 défendant le rattachement devant les députés, ne déclarait-il pas 4 ans plus tôt : "ce n'est pas à l'heure où M. le ministre de l'Intérieur accueille avec le plus grand empressement toutes les réformes proposées, qu'il serait convenable de distraire l'administration pénitentiaire de son département" (6).

Quant à Briand, il avait depuis longtemps oublié son passé de syndicaliste révolutionnaire, et sa carrière ministérielle était déjà étoffée quand il devint à son tour, en 1909, chef du gouvernement en même temps, lui aussi, que ministre de l'Intérieur.

Au début de 1911, le modéré Briand était toujours Président du Conseil ; de nouvelles élections législatives, intervenues en avril et mai 1910, avaient séparé pour longtemps les socialistes, isolés à

l'extrême gauche, des radicaux : "républicains" et "réactionnaires" se trouvaient soudain plus d'affinités que de différences, le temps semblait révolu des grandes empoignades idéologiques. Commençaient ce que le journaliste Robert de Jouvenel devait appeler "la République des camarades" (7).

Commencent surtout une ère de collaboration fructueuse entre les "techniciens" des ministères, qui n'étaient plus à guetter la "valse des étiquettes", et les responsables politiques quel que soit leur bord; ceci n'est pas indifférent à notre propos.

En 1911, les problèmes extérieurs n'étaient plus (ou pas encore) prégnants, le "coup de Tanger" avait été réglé par la conférence d'Algésiras de 1906.

Sur le plan intérieur, Dreyfus avait été reconnu juridiquement innocent cette même année 1906, le jugement de Rennes ayant été cassé sans renvoi par la cour de cassation. Plus récemment, la grève des cheminots d'octobre 1910 s'était interrompue sans effusion de sang, à la grande satisfaction de Briand. Même la grande affaire de la séparation de l'église et de l'Etat paraissait susciter moins de passions.

Dans ces premiers mois de 1911, l'hémicycle était occupé à discuter du budget, ce qui laissait aux députés le loisir de se livrer aux escarmouches de la politique "politicienne" : déjà, en octobre 1910, les coups de boutoir des radicaux - qui disposaient de la part du pauvre dans le gouvernement Briand ; leur domaine réservé, le ministère de l'Intérieur, leur avait en particulier échappé (8) - avaient conduit le président du Conseil à présenter sa démission au Président de la République Fallières ; réinvesti en novembre, Briand avait dû s'entourer presque exclusivement de radicaux, et ses anciens ministres modérés, évincés, étaient devenus autant d'adversaires supplémentaires.

Les députés furent amenés à discuter du budget de l'administration pénitentiaire au cours de la séance du 24 janvier 1911 ; le rapporteur, Félix Chautemps, en profita pour plaider (une fois de plus, comme on le verra) le rattachement. Bien que la majorité de la Chambre y fût favorable, Briand écarta la proposition, arguant qu'il s'agissait là d'une question de fond qui ne pouvait être réglée au détour d'un banal débat budgétaire.

La question du rattachement était dans l'air depuis des années, mais ce n'est pas elle qui fit "tomber" Briand : l'estocade lui fut portée par un obscur député radical, Jean-Louis Malvy (9), lequel, farouchement anti-clérical, reprocha à Briand la reconstitution de congrégations enseignantes dissoutes (en même temps qu'il s'en prenait violemment à la magistrature !). Le 27 février 1911, sans même avoir été mis en minorité, Briand présentait sa démission.

Le soin de former la nouvelle équipe gouvernementale ne fut pas confié, comme on aurait pu s'y attendre, à un radical : le président de la République, fine mouche, ne voulut pas trancher entre le brillant Caillaux et le populaire Berteaux, et leur préfèra le terne mais sympathique sénateur Monis (qui avait été le Garde des Sceaux de Waldeck-Rousseau) (10), "borne à laquelle on attache le char de l'Etat quand les chevaux sont fatigués", comme aurait pu dire Clémenceau (11).

Le "tombeur" Malvy ne fut pas oublié dans la distribution de la manne ministérielle : un décret du 2 mars 1911 le nomma sous-secrétaire d'Etat au ministère de la Justice. Un décret du 13 mars suivant vint préciser les attributions du nouveau sous-secrétaire d'Etat : il aurait à charge, avec pleine compétence, les services pénitentiaires, et devrait préparer les projets de loi relatifs aux justices de paix ainsi que les mouvements du personnel des juridictions cantonales, qu'il soumettrait au Garde des Sceaux.

Par voie de conséquence, ce même 13 mars 1911 ETAIT PROMULGUE  
LE DECRET TRANSFERANT DU MINISTERE DE L'INTERIEUR A CELUI DE LA JUSTICE

LA DIRECTION ET LES SERVICES EXTERIEURS DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE.

II - Les débats à la Chambre : la forme prime le fond  
(21 mars 1911).

Parce que l'installation matérielle du nouveau sous-secrétariat d'Etat nécessitait une dépense supplémentaire, un projet de loi portant ouverture de crédits vint devant les députés.

Son rapporteur, Henry Chéron, connaissait bien la question (pour avoir, on l'a dit, rapporté le budget pénitentiaire) et tenta d'amener la discussion sur le fond. Vainement, car le vrai débat fut esquivé, au cours d'une séance particulièrement houleuse (12), au profit de considérations tout à fait secondaires :

\* Même si la IIIe République avait compté 11 sous-secrétaires d'Etat à la Justice (le dernier, il est vrai, en 1883), le fait que le poste fût créé pour être confié à Malvy en récompense de sa participation éminente à la chute du gouvernement Briand fut l'occasion d'innombrables interruptions en forme de quolibets ;

\* Mais surtout la discussion tourna autour de la question, de pure forme, de savoir si le rattachement devait (aurait dû) se faire par une loi ou un décret ;

- pour les partisans d'une loi, les prisons ayant été attribuées au ministère de l'Intérieur par une loi (du 10 vendémiaire an IV), elles ne pouvaient lui être retirées que par une nouvelle loi. Par ailleurs, des lois successives (de 1850 sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus, de 1875 sur le régime des prisons départementales, de 1880 sur la répression des crimes commis dans l'intérieur des prisons, de 1885 sur la libération conditionnelle, de 1893 sur la réforme des prisons pour courtes peines) (13) ayant expressément prévu l'intervention du ministère de l'Intérieur en

matière pénitentiaire, seul le législateur pouvait lui retirer ces compétences.

Les tenants de la loi disposaient enfin d'un argument "de choc" : une loi de 1897 rendait le gardien-chef responsable du respect du délai de 24 heures pour conduire, dans le cas d'un mandat d'amener, le prévenu au palais de justice ; c'était là un moyen "de contrôle des erreurs ou de l'arbitraire qui pourraient s'introduire dans le fonctionnement de la justice", c'était aussi "une garantie de la liberté individuelle", "un agent d'un ministère" (le gardien-chef) contrôlant "un agent d'un autre ministère" (sic) (le procureur).

Par ce biais, qui ajoutait à la confusion, était introduit le grand argument des adversaires du rattachement (sur lequel nous aurons l'occasion de revenir longuement), celui de la séparation des pouvoirs.

- Pour les défenseurs du décret de rattachement, le premier argument était d'ordre constitutionnel, l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 chargeant le Président de la République de nommer à tous les emplois civils et militaires - c'est ainsi, entre autres exemples, que le ministère de l'Agriculture avait été créé par décret, en 1881, ainsi que celui du Travail, en 1906. (En vérité, l'argument était spécieux, la pratique ayant beaucoup varié en la matière : pour ne prendre qu'un exemple contraire, c'est une loi du 20 mars 1894 qui avait présidé à la création du ministère des Colonies).

Les partisans du décret n'eurent pas de difficulté à battre en brèche l'argument suivant lequel diverses lois visant les services pénitentiaires mentionnaient expressément le ministère de l'Intérieur : si tel était le cas, c'était parce qu'à l'époque où ces lois avaient été votées, les prisons étaient dans les attributions du ministère de l'Intérieur, mais jamais la compétence du ministre ne se justifiait sur le fond.

Enfin Chautemps, rapporteur du budget pénitentiaire de 1911, règle son compte à la thèse du gardien-chef institué le garant de la liberté

individuelle au nom d'une mythique séparation des pouvoirs : la loi de 1897 ne faisait que préciser, rien de plus, les obligations respectives du Procureur et du gardien-chef, et les pénalités découlant, pour l'un et pour l'autre, de leur non respect.

Toutes ces discussions, comme on l'a dit, étaient de pure forme et constituaient, au mieux, un combat d'arrière-garde pour les adversaires du rattachement déguisés en partisans d'une loi ; ceux-ci, d'ailleurs, ne s'y trompaient pas : "nous sommes devant un fait accompli", avait regretté Lefebvre du Prey qui s'était fait à la Chambre le héraut des opposants au décret de rattachement.

De surcroît, le débat sur le rattachement n'avait aucune raison d'être, le gouvernement ayant annoncé son intention formelle de déposer un projet de loi pour mettre en concordance les divers textes concernés par le rattachement, ce qui fut fait par la loi du 13 juillet 1911 dont le projet avait été adopté sans résistance aucune à la Chambre le 13 avril précédent (14).

Ainsi, le simple effet de ricochet d'une opération purement politique (qui n'eut qu'un effet très provisoire, puisque Cruppi devenu Garde des Sceaux à la place de Perrier le 27 juin 1911 supprima le sous-secrétariat d'Etat) a permis que fût opérée une réforme, on essaiera de le démontrer, d'une portée considérable et sur laquelle aucun gouvernement n'est jamais revenu depuis, à la triste parenthèse près de celui de Laval pendant la IIe guerre mondiale.

L'anecdote n'en est pas moins intéressante en soi, ne ferait-elle que procurer un modeste éclairage sur les moeurs parlementaires de la IIIe République.

Car il est évident que le rattachement n'est pas intervenu ex abrupto : il est l'échéance d'un combat mené par une poignée de "bourgeois

éclairés", souvent des magistrats ou d'anciens magistrats, "spécialistes" donc autant qu'"idéologues" mais aussi "philanthropes"(pour reprendre, faute de mieux, la terminologie trop restrictive des historiens de la prison) (15), combat engagé dès les premières années de la IIIe République et mené sur tous les terrains (financier, juridique, social, moral voire philosophique), et tous azimuts (les instances politiques et administratives, scientifiques et religieuses, universitaires et internationales y participèrent).

Plus profondément, le rattachement est aussi le produit d'une longue histoire, qui commence bien avant la révolution.



## Chapitre II - LES ORIGINES DU RATTACHEMENT (Ancien Régime - 1870)

### I - La magistrature et les prisons sous l'Ancien Régime.

De la thèse pour le doctorat de Joseph Magnol : "De l'administration pénitentiaire dans ses rapports avec l'autorité judiciaire et de son rattachement au ministère de la justice" (16), soutenue en 1900, jusqu'à (par exemple) une étude rédigée en 1970 et portant sur les "Problèmes actuels de l'administration pénitentiaire" (17), en passant par ce qu'il est convenu d'appeler la doctrine -citons parmi bien d'autres les ouvrages de droit criminel de Vidal (18) et de Donnedieu de Vabres (19), de droit pénal de Merle et Vitu (20), tous les auteurs s'accordent à définir les prisons et l'emprisonnement d'Ancien Régime, ainsi que leur rapport avec la magistrature de l'époque, dans des termes que nous empruntons à Magnol, celui-ci ayant le mérite de l'antériorité :

"Avant 1789, l'unité des services pénitentiaires n'existait pas plus que l'unité de juridiction. Le roi avait ses prisons, les seigneurs justiciers en avaient aussi, sans compter les officialités qui avaient également les leurs. Le mauvais état de ces établissements, qui n'étaient pour la plupart que des cachots insalubres, est trop connu pour y insister. C'est qu'une direction ferme manquait pour les administrer.

D'ailleurs à cette époque, l'emprisonnement n'était pas regardé comme une peine, au moins comme une peine de droit commun ... La volonté du roi de France semble avoir toujours été de conférer à l'autorité judiciaire la direction des prisons ..." (21).

Les propositions de Magnol sont par ailleurs nuancées bien plus que contredites par quelques-unes des hypothèses avancées par Michel Foucault dans son ouvrage "Surveiller et Punir" qui porte en sous-titre, faut-il le rappeler, "Naissance de la prison" (22).

En effet, selon Foucault, une révolution mentale et sociale s'est produite à la fin de l'Ancien Régime, qu'est venue avaliser la Révolution française ; à "l'éclat des supplices" s'est substitué l'emprisonnement-panacée, moyen parmi d'autres de "disciplinarisation" des classes dominées.

Il n'est pas dans notre propos de faire revivre ici toute l'histoire de la prison ; observons tout de même que des recherches historiques récentes (23) nuancent et infirment même quelquefois les allégations de Magnol, et de tant d'autres à sa suite, exagérément réductrices.

- \* Il y a lieu tout d'abord de rappeler que l'Ancien Régime, tel qu'il est habituellement chronologiquement délimité, a duré quelque trois siècles, quand 200 ans ne nous séparent pas encore de 1789 : il faut en conséquence se méfier de l'excès de "chronocentrisme".
- \* Il s'agit ensuite de définir précisément les termes de la mise en perspective : la magistrature d'Ancien Régime peut-elle se comparer à celle du XIXe siècle ? Quelle était la place de l'emprisonnement dans l'arsenal répressif de l'époque ? De quoi était faite la "palette" carcérale ? Plus près de notre propos, qui contrôlait la prison, quels étaient les rapports de celle-ci avec la magistrature ? Et enfin, y a-t-il eu une évolution des textes, des institutions, des mentalités, sinon du "vécu carcéral" au cours des siècles d'Ancien Régime ?

Nous nous limiterons à reprendre presque terme pour terme les propositions de Magnol, dûssions-nous y répondre de manière trop rapide pour ne pas dépasser le cadre étroit de la présente étude.

#### A - L'autorité judiciaire et l'unité de juridiction.

A quelque point de vue que l'on se place, la magistrature d'Ancien Régime a peu à voir avec celle du XIXe ou du début du XXe siècle : les belles études de François Bluche (24) ont bien mis en valeur les différences entre l'une et l'autre, la première se caractérisant surtout par sa sélection selon un critère exclusivement financier ou héréditaire (de par la vénalité des offices et des charges), par une absence presque totale de formation (juridique, et à plus forte raison spécifique), par l'extraordinaire disparité des conditions, donc des mentalités de ses membres (selon qu'ils appartenissent à une cour souveraine ou fussent juges seigneuriaux), quand les magistrats de 1911, par exemple, sont à bien des égards extraordinairement plus proches des magistrats actuels.

En fait, par "autorité judiciaire", Magnol entend les cours souveraines, c'est-à-dire les parlements. Or, si les parlements rendaient bien la justice en dernier ressort, ils disposaient surtout, ou les avaient accaparés, d'importants pouvoirs politiques et administratifs, ce qui les mettait en position permanente de conflit avec l'autorité royale. Parmi les innombrables arrêts du Conseil d'En-Haut (préfiguration du conseil des ministres) ayant pour objet le Parlement, celui du 21 avril 1718 constatait : "le Parlement a renoncé presque entièrement à rendre la justice pour s'occuper de l'examen ou plutôt de la critique des affaires du gouvernement" (25). Aussi peut-on légitimement se demander si, dans leurs rapports supposés avec les prisons, les Parlements agissaient en tant qu'autorité judiciaire ou comme contre-pouvoir politico-administratif, le seul qui existât face à l'autorité royale.

Quant à l'unité de juridiction, si à la fin du Moyen-Age la justice était totalement accaparée par les particuliers et les "collectivités" (26), elle était en bonne voie d'être réalisée à la fin de l'Ancien Régime, surtout au criminel, grâce justement à l'action des Parlements. L'histoire de l'Ancien Régime est celle de son unification judiciaire autant que celle de son unification administrative : c'est ainsi que l'ordonnance criminelle de 1670 prévoyait le renvoi obligatoire en appel devant les cours souveraines de toute condamnation à peine corporelle, mort, galères, bannissement, etc... (27) ; que les juridictions municipales devinrent progressivement des juridictions de simple police ; que les officialités durent se limiter à ne prononcer de peines qu'en matière spirituelle et que les juges nommés par les seigneurs furent contraints d'être investis par les magistrats royaux (28).

Même si, comme de tous temps, les situations et les mentalités acquises le contrarièrent, quoiqu'il se heurtât à plus d'une politique d'expédients (telle la justice sommaire rendue par les prévôts des maréchaux, lesquels jugeaient sans appel, peine de mort comprise) (29), un courant unificateur puissant traversa tout l'Ancien Régime, assorti d'une incontestable tendance vers l'adoucissement des pénalités.

B - L'emprisonnement n'était pas regardé comme une peine, les prisons étaient autant de cachots insalubres.

Le fait que l'emprisonnement ne fût pas une peine ne l'empêchait pas d'exister :

- \* à titre préventif, bien sûr, les prisons, ainsi que l'enseignait Bacquet vers 1580, ayant été introduites pour "la garde des malfaiteurs, non pas pour la punition d'iceux", encore qu'il arrivât fréquemment d'interner les prévenus chez des huissiers ou de leur "donner la ville pour prison" (30) ;
- \* comme moyen de contrainte par corps, les frais en étant à la charge des créanciers ;
- \* comme moyen d'attente ou de transfert avant le transport pour le bague ou les galères, et le séjour pouvait y être long, de plusieurs mois, voire de plusieurs années (31) ;
- \* comme mode d'exécution d'une peine de substitution aux galères s'imposant à l'égard des femmes, des vieillards, des enfants, des malades - et la mesure devint d'autant plus extensive que le besoin économique et militaire en galériens se fit moins sentir ;
- \* et encore, au moins jusqu'à la fin du XVIIe siècle, comme une véritable peine d'emprisonnement, qui pouvait être perpétuelle, prononcée par les juridictions ecclésiastiques (32).

Enfin, et surtout, l'emprisonnement fut de plus en plus utilisé sous forme de mesure administrative : c'était là un moyen de pallier les carences de la justice, mais aussi celles de l'Eglise. L'hôpital général, et en son sein le quartier de force (on y incarcéra d'abord les prostituées, puis les condamnés de droit commun, enfin les criminels ayant échappé aux galères), était un mode d'enfermement, et plus explicitement encore les maisons de force et de correction, héritières elles aussi de l'hôpital général (créé à Paris par l'édit de 1656 dans un double but de laïcisation de l'assistance et de répression). On pouvait, de même que dans les prisons d'Etat, y être emprisonné pour une durée indéterminée et sans motif "pénal" sur simple ordre du Roi, signé

en blanc et abandonné à la diligence de la police (33).

Quant à l'état des prisons, on peut rappeler que Voltaire dénonçant "les cloaques d'infection" qu'étaient les prisons visait principalement les lieux de prévention, abandonnés à la charge des seigneurs et des municipalités qui s'empressaient de les affermer, en dépit d'édits répétés interdisant cette pratique.

Par contre, les prisons royales (prisons d'Etat où l'on était détenu en vertu d'une "lettre de cachet", ou prisons de droit commun) furent l'objet d'une multitude d'enquêtes et de réformes visant à les améliorer, en particulier dans les dernières années de l'Ancien Régime (34). A la Bastille, dans les prisons d'Etat et dans les maisons de force - dont la Révolution fit autant de symboles de l'arbitraire royal - les conditions d'incarcération étaient relativement douces, sinon confortables, pour qui disposait de moyens susceptibles d'améliorer l'ordinaire de la prison (35).

#### C - L'autorité judiciaire et la direction des prisons.

Après ce long détour destiné à contre-balancer certains jugements trop péremptaires sur la justice et les prisons d'Ancien Régime, nous en arrivons à ce qui constitue notre véritable centre d'intérêt : les relations entre la magistrature et les prisons.

Le grand texte invoqué en la matière est l'ordonnance criminelle de 1670, qui prescrivait aux juges de régler les tarifs pour l'hébergement, les "cantines" (tenues par les geôliers) et les extraits d'écrou, et aux Procureurs de choisir les fournisseurs du pain des prisonniers - mesure d'une importance vitale en ces temps d'alimentation précaire (36).

Mais surtout, l'article 35 de son titre XIII consacré aux prisons imposait aux Procureurs de visiter les prisons une fois par semaine pour "y recevoir les plaintes des prisonniers" cependant que l'article 37 enjoignait aux juges de faire respecter le "présent règlement".

L'ordonnance de Louis XIV avait été précédée d'une multitude de textes allant dans le même sens, dont le plus explicite est l'édit de Henri II prescrivant aux parlementaires de visiter 3 fois par an les prisons parisiennes ; elle fut suivie de non moins nombreuses prescriptions identiques, toutes visant à substituer, pour la surveillance des prisons, les juges royaux aux juges seigneuriaux.

On peut en inférer que les juges et procureurs des bailliages comme des seigneuries se désintéressaient de la question, ce que confirment certains documents, en particulier la correspondance des intendants (ancêtres des préfets) qui furent amenés, dès la fin du XVIIe siècle, à porter de plus en plus d'attention aux prisons (37).

Par contre les cours souveraines, et particulièrement le Parlement de Paris, considéraient la tutelle des prisons (ainsi que celle des établissements de charité) comme une de leurs tâches principales. Mais il s'agissait là d'une prérogative administrative plutôt que judiciaire : si le Parlement multiplia les arrêts portant règlement des prisons (surtout au XVIIIe siècle), d'un autre côté, l'obligation qui lui était faite d'inspecter les prisons, sans tomber totalement en désuétude, ne fut plus retenue qu'à l'occasion de visites toute rituelles des prisonniers chaque veille d'assomption (38).

Ainsi, malgré les prescriptions formelles du pouvoir, les prisons échappaient aux juges, et plus encore l'exécution de la principale peine d'Ancien Régime restrictive de liberté, les galères, que Richelieu avait placées sous la dépendance du secrétaire d'Etat chargé de la Marine. Il n'existait pas alors de secrétariat d'Etat à la Justice, le Chancelier remplissant des fonctions éminemment politiques (il pouvait refuser de sceller édits et ordonnances). Il disposait de quelques attributions administratives, mais dans le seul domaine des belles-lettres et de l'éducation (39).

Ce qui ne signifie pas que les magistrats, principalement les parlementaires, se désintéressassent de la prison : ils s'en occupaient pour les raisons administratives que l'on a évoquées, mais ils étaient également animés de préoccupations philanthropiques (nombre de grandes familles parlementaires, les Lamoignon par exemple, oeuvraient pour le soulagement des prisonniers) (40) ou intellectuelles. Malesherbes était parlementaire, qui diligenta la grande enquête sur les prisons des années 1770, comme l'était Servan, l'auteur de l'ironique et critique "Apologie de la Bastille" (41), comme l'était aussi celui, anonyme, du "Projet concernant l'établissement de nouvelles prisons dans la capitale" paru en 1776 (42).

Ce regain d'intérêt pour les prisons manifesté par les magistrats au cours du XVIIIe siècle s'explique aussi en termes de rapport de force, non pas du fait des incessants conflits auxquels se livrèrent le pouvoir royal et les parlements (et qui se soldèrent toujours à l'avantage de ces derniers) mais, au niveau institutionnel comme sur le terrain, du fait de l'apparition de rouages nouveaux (on a déjà évoqué les intendants) qui accaparèrent les territoires que les magistrats avaient eu le tort de trop longtemps laisser en friches.

La prison fut l'un de ces territoires. Un édit de mars 1667 avait créé la charge de lieutenant général de police, charge distincte de celle de lieutenant civil de la prévôté de Paris (le Châtelet) dont le détenteur était un magistrat de l'ordre judiciaire (43).

Du fait de cette création, la police de la capitale, qui avait toujours incombé à la magistrature, lui était soustraite.

Parmi ses importantes attributions, le lieutenant général de police avait autorité sur la Bastille, les prisons d'Etat et les maisons de force.

Il se trouve que des hommes remarquables se succédèrent à la lieutenance de Police (La Reynie, d'Argenson, Sartine, Le Noir), qui tous exercèrent une vigilance rigoureuse sur les prisons et les prisonniers (44).

Grâce à eux, une direction des prisons parisiennes existait bien au XVIIIe siècle, et les détenus ne s'y trompaient pas dont toutes les plaintes s'adressaient au lieutenant de police, jamais aux parlementaires.

Cette direction, bien sûr, était exclusivement parisienne. Elle est l'ancêtre directe de la Préfecture de Police qui devait, au cours d'une grande partie du XIXe siècle, régir les prisons de Paris indépendamment des services du ministère de l'Intérieur.

De plus, les lettres patentes du Roi portant règlement pour la police des prisons attribuèrent, le 6 février 1753, le contrôle de TOUTES les prisons aux lieutenants généraux au détriment des lieutenants criminels. Ce texte précisait :

"Il ne convenait pas que des officiers, qui ne sont établis que pour instruire et juger les affaires criminelles, eussent inspection sur des prisonniers dont les causes et procès ne sont pas soumis à leur juridiction".

Il est vrai que les lieutenants généraux étaient aussi des magistrats.

A l'occasion de la création de la charge de lieutenant de Police, un principe avait été posé : "les fonctions de la justice et de la police sont incompatibles", qui induisait que les prisons étaient l'affaire de la seconde au détriment de la première. La Révolution, qui fut principalement parisienne, ne devait pas innover en plaçant les prisons sous le contrôle du ministère de l'Intérieur.

Ainsi, à la fin de l'Ancien Régime, les prisons étaient devenues sinon un enjeu, au moins un champ partagé entre la magistrature, chargée par les textes de leur contrôle mais qui, le plus souvent, s'en désintéressait, et des structures administratives récentes (intendants et lieutenant général de police) qui avaient su très vite faire la preuve de leur efficacité.

Le phénomène, d'ailleurs, ne fut pas limité aux prisons et quand Necker, en 1781, créa une "inspection générale des hôpitaux et des maisons de force", il le fit dans le but "de rallier chaque direction particulière aux dispositions générales d'ordre et d'économie" (45). Pointe là la grande question, qui absorbera la réflexion des 70 premières années du XIXe siècle, de l'unité administrative et de la centralisation du service des prisons.

Parallèlement, à partir du règne de Louis XVI, les prisons bénéficièrent de la tendance générale à l'adoucissement des pénalités : la question préparatoire (infligée dans le cours de l'instruction) fut abolie par la déclaration du 24 août 1780, l'année même où le Roi reconnaissait : "la prison est l'école du crime", cependant que parmi les multiples édits du 8 mai 1788 (contre lesquels s'élevèrent les parlements), l'un supprimait la question préalable (infligée avant l'exécution) et un autre l'usage de la sellette.

"Que les prisons ne soient plus des lieux de supplice" espérait Du Pont de Nemours au début de 1789 ... (46).

## II - La magistrature interdite de prison (1789-1870).

### A - La révolution confie les prisons au ministère de l'Intérieur.

Les cahiers des Etats-Généraux furent quasi unanimes à dénoncer l'arbitraire des lettres de cachet, à vilipender les justices seigneuriales, "indécents et rapaces", à réclamer la simplification des procédures et à appeler de leurs vœux une certaine humanisation de la justice et des prisons (47).

Par contre, il n'y eut guère que la noblesse à exiger une "inspection" des prisons par les juges et un contrôle de leurs "administrateurs" (48) - ce qui constitue, a contrario, une preuve supplémentaire de la désaffection des magistrats à l'égard des prisons d'Ancien Régime.

Les opinions du Tiers furent plus partagées ; elles se rejoignaient au moins sur le fait qu'il fallait modifier le recrutement des juges. C'est ainsi que furent proposées l'abolition de la vénalité, la représentation du Tiers pour au moins un tiers dans les cours souveraines, ainsi qu'une formation théorique et pratique des magistrats. Certains cahiers souhaitaient même que les juges fussent élus (49).

Après un rapport de Mirabeau sur les prisons en 1790, ce fut à un président à mortier au Parlement de Paris, Lapeletier de Saint Fargeau, que fut confié le soin d'effectuer un avant-projet de code pénal (50). Très inspirés des idées de Beccaria, les décrets de juillet à octobre 1791 firent de la privation de liberté la pierre angulaire du nouveau système de répression ; la prison en était l'accessoire principal, mais non unique, le décret du 6 octobre prévoyant pour les condamnés criminels, outre les maisons de force, les anciens bagnes et "tous autres ouvrages publics".

Même si un ministère de la Justice fut créé le 21 novembre 1790 (à qui l'arrêté du 23 brumaire an IV attribua l'exécution d'au moins une peine, la peine capitale) (51), l'administration des prisons fut confiée aux corps administratifs, c'est-à-dire aux directoires de départements (représentés par leurs procureurs généraux syndics) ou aux agents nationaux des districts, leur police revenant aux municipalités. Dès 1792, la charge de gérer le budget des prisons parisiennes fut dévolue au ministère de l'Intérieur (52), au sein duquel fut institué une "Commission chargée de la surveillance générale des prisons" (53).

La fameuse loi du 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795), plaçant l'administration des prisons sous l'autorité du ministre de l'Intérieur ne fit donc qu'officialiser un état de fait et couronner un courant de centralisation qui devait aboutir, 21 jours plus tard, au code pénal du 3 brumaire an IV, lequel introduisait des commissaires exécutifs auprès des départements (les futurs préfets) pour surveiller l'administration des prisons.

B - Les prisons s'organisent.

A cette date, tout était joué pour plus d'un siècle : les prisons ne devaient plus quitter le ministère de l'Intérieur (à une brève exception près, on y reviendra), et le système était bien en place, avec ses trois pôles d'organisation : le ministère de l'Intérieur, les préfets et les maires.

Dans le cours des 55 années qui suivirent, cette organisation devait se peaufiner :

- \* Au sein des maisons centrales de détention, mises en place par un décret du 16 juin 1808, et prévues pour les condamnés dont le reliquat de peine à effectuer était d'un an au moins, allait se forger, sous l'impulsion des inspecteurs généraux du service des prisons et des directeurs des établissements, une discipline carcérale principalement fondée sur le travail, strictement réglementée et codifiée par de multiples textes (1822, 1831 pour le personnel, 1839, 1842 pour le régime disciplinaire, 1844, 1845, 1849 pour le personnel encore, pour ne citer que les principaux) (54).
- \* Une inspection générale des prisons était créée dès 1817, mais elle n'était compétente qu'à l'égard des maisons centrales ; elle ne devait prendre toute son importance qu'en 1830, avec les nominations de Lucas puis de Moreau-Christophe, avant d'être officiellement structurée en un corps d'inspecteurs généraux doté d'un statut par l'ordonnance du 25 mai 1838 (55).
- \* Le 15 décembre 1844, une autre ordonnance portait création, au sein du ministère de l'Intérieur, d'une 5e division exclusivement consacrée à l'administration des prisons.

Autour des années 1850, un instrument puissant avait donc été mis en place, qui ne butta véritablement que sur le problème des prisons départementales (55 bis). Malgré les innombrables textes, en dépit d'incessantes enquêtes et commissions (56), et quoique le débat fût porté sur la place publique au travers de multiples systèmes (57) et surtout,

de l'affrontement entre partisans et adversaires du régime d'emprisonnement individuel (58), les conditions de vie dans les prisons départementales ne différaient guère, en 1837 (quand Gasparin, ministre de l'Intérieur, adressa son rapport sur la question au Roi) (59), ou même au début des années 1870 (lors des visites de la grande Commission Parlementaire) (60), de ce qu'elles étaient à la fin de l'Ancien Régime ; mais le problème sera-t-il jamais surmontable, que les maisons d'arrêt dépendissent des départements (comme à partir de 1811), que leurs dépenses de fonctionnement fussent prises en charge par le ministère de l'Intérieur (après 1855) ou qu'elles fussent, depuis 1911, rattachées au ministère de la Justice ?

#### C - Les prisons transférées au ministère du Commerce et des Travaux Publics.

La courte période de rattachement (1831-1834) du service des prisons au ministère du Commerce et des Travaux Publics mériterait une étude plus approfondie. La chute du cabinet Laffite marqua le départ de Guizot de l'Intérieur. Le ministre avait eu l'insigne mérite de nommer Lucas aux fonctions d'inspecteur général de TOUTES les prisons du royaume (les inspecteurs antérieurs n'ayant compétence que pour les seules maisons centrales), ce qui allait dans le sens de l'unification et dans le but clairement exprimé à Lucas de la "réforme morale" des prisonniers (61).

Les prisons furent, le 17 mars 1831, rattachées au ministère du Commerce et des Travaux Publics, confié 4 jours auparavant à d'Argout en raison de l'intérêt (réel) manifesté par le ministre pour la question pénitentiaire, mais aussi à cause de "la grosse question du travail dans les prisons"(62) et du fait du transfert de l'administration départementale et communale de l'Intérieur au nouveau ministère du Commerce (63).

Ce rattachement marquait surtout la défaite de l'école pénale (pour qui la prison n'était qu'un moyen de dissuasion et d'élimination) et la traduction dans les structures administratives du principe selon lequel les prisons devaient être des lieux d'amendement. Sur ce point,

pennsylvaniens (qui souhaitaient un régime cellulaire strict) et unitaires (qui proposaient un régime solitaire brutal pour les "courtes peines" et un régime progressif pour les "longues peines") étaient d'accord, encore qu'ils proposassent des moyens différents pour y parvenir (64).

L'insistance mise sur l'amendement - donc la nécessité d'INDIVIDUALISER les peines, comme les jugements avaient commencé de l'être avec l'introduction des circonstances atténuantes en 1832 - impliquait la participation des magistrats à l'exécution des peines, en conséquence un contrôle de leur part de la vie carcérale. Lucas, par exemple, l'avait bien compris et y était très favorable (65), mais il était très isolé parmi les autres "praticiens". Pour l'heure, la priorité de "la réforme morale" était mise en balance avec une autre priorité, qui faisait, celle-là, l'unanimité parmi les "praticiens" comme chez les "théoriciens" : l'unification pénitentiaire.

En effet, échappaient au service des prisons non seulement les bagnes et les prisons militaires (celles-ci dépendant du ministère de la Guerre, ceux-là du ministère de la Marine), mais encore, héritage de la lieutenance générale de police, les prisons parisiennes, qui s'étaient dotées de leurs propres règlements dès 1801, et dont le rattachement à la préfecture de police avait été difficilement acquis par l'arrêté du 12 messidor an VIII (1er juillet 1800) puis par les ordonnances de police de 1810 et 1811 avant d'être consacré par l'ordonnance du 9 avril 1819 (65 bis).

Le vœu de l'unité de service de toutes les prisons se doublait de celui de la centralisation, qui supposait que l'on donnât à l'Etat une responsabilité entière sur les prisons départementales.

Cette double revendication pénitentiaire fut au centre des débats de 1831. Le rattachement des prisons au ministère du Commerce et des Travaux Publics ne fut acquis qu'après que deux autres hypothèses eussent été envisagées :

\* le rattachement au ministère de la Guerre, "à raison de l'admirable direction des pénitenciers militaires" (ils devaient, sous l'impulsion de Soult, se réformer un an plus tard en s'inspirant largement des idées de Lucas et en adoptant, par exemple, le système cellulaire de nuit) (66) ;

\* le rattachement au ministère des Colonies, dont dépendaient les bagnes (leur organisation venait, elle aussi, d'être bouleversée par un règlement de 1820 et une ordonnance de 1828, visant à leur moralisation et à leur rentabilisation) (67).

Le rattachement des prisons au ministère du Commerce fut relativement bref : Thiers, qui avait succédé à d'Argout au Commerce à la fin de l'année 1832, ramena les prisons au ministère de l'Intérieur lorsqu'il y fut nommé, le 4 avril 1834. Jamais, en 1831, il ne fut question de rattacher les prisons au ministère de la Justice.

#### D - IIe Empire : l'indifférence pour les prisons.

Le Second Empire ne contraria pas le service des prisons, ou en tout cas le perfectionnement de son organisation administrative : ainsi, le décret du 12 août 1856 plaçait un directeur des prisons départementales auprès de chaque préfet (mesure rapportée en 1867, dans un but d'économie : plusieurs départements furent réunis en circonscriptions) ; et surtout, le décret du 9 janvier 1858 transformait la division des prisons en une Direction de l'Administration Pénitentiaire (mesure là encore rapportée en 1867, mais la division redevint direction dès le 18 novembre 1871).

Cependant, ces améliorations dans le fonctionnement du service des prisons ne sauraient faire oublier l'extraordinaire indifférence manifestée par le Second Empire pour ses prisons : d'un trait de plume, par l'effet d'une simple circulaire, Persigny mettait fin, le 17 août 1853, à tous les efforts déployés depuis Gasparin, en 1836, en vue de réformer les maisons d'arrêt par l'introduction du système cellulaire ; et la loi du 30 mai 1854, qui abolit les bagnes métropolitains, préféra, pour les condamnés aux travaux forcés, la transportation aux maisons centrales, fleuron de l'administration des prisons (68).

Enfin, le débat pénitentiaire se transporta (lui aussi) sur le thème des colonies pour jeunes détenus, lesquelles devinrent le terrain exclusif d'exercice de la philanthropie - mais il devait s'avérer (serait-ce une loi de l'histoire pénitentiaire ?) que l'approfondissement de la réflexion sur le traitement pénal des mineurs était une anticipation de celui destiné aux adultes (69).

E - La magistrature et les prisons au XIXe siècle.

Les magistrats ne furent pas les derniers à porter au service des prisons des coups douloureux : l'un des plus éminents, Alphonse Béranger ( de la Drôme), président à la cour de cassation et académicien, farouche partisan de l'emprisonnement cellulaire (et aussi farouche adversaire de la transportation), ne réclamait-il pas la suppression des maisons centrales, leur préférant des "grands travaux" pour occuper les condamnés ? (70) C'était, il est vrai, opinion d'"idéologue" plus que de "praticien", et en 1853, quand Béranger écrivait ces lignes, les magistrats étaient hors-circuit pénitentiaire depuis déjà bien longtemps.

En 1811, lors de la discussion du Code d'Instruction Criminelle, Cambacérès regrettait (ou prophétisait) : "il serait assez étonnant que l'administration surveillât et dirigeât, quand c'est la justice qui agit ... Certes l'administration doit être chargée d'entretenir les prisons, d'en établir la sûreté, d'y faire régner la salubrité, mais non pas de se mêler des hommes qui sont sous la main de la justice" ; et Treilhard renchérisait : "cette partie du projet se sent un peu du temps où elle a été rédigée ; alors on donnait trop à l'administration ... pour revenir aux vrais principes, il faut borner l'administration au matériel, et attribuer le personnel à la justice" ; Berlier, quant à lui, trouvait "la ligne de démarcation difficile à tracer" entre la justice et l'administration (71).

Voeux pieux, et le constat était un constat de carence, car tandis que le code pénal de 1810 ne laissait aucune initiative aux magistrats du siège dans l'individualisation de la peine, fût-ce quant à sa durée, le code d'instruction criminelle excluait, dans son article 605, le juge d'instruction de la police des maisons d'arrêt, ne prévoyant pour ce magistrat (ainsi que pour le président de la cour d'assises) qu'une visite mensuelle dans son article 611. Les dispositions de ce code concernant le procureur de la République n'étaient pas très claires : les articles 165 à 197 lui réservaient "l'exécution du jugement", l'article 376 "l'exécution de la condamnation", mais il n'était jamais question de l'exécution de la peine. Ainsi, du fait même des codes, la "ligne de démarcation" ne traversait pas la prison, elle

l'entourait pour en empêcher l'accès à la magistrature.

Face à une organisation monolithique, de plus en plus imperméable à toute intrusion "non pénitentiaire" à partir de l'arrivée de Gasparin (un ancien préfet) à l'Intérieur en 1835 (72), la magistrature n'était de toutes les façons pas en état de "forcer la porte" de la prison : elle avait subi les coupes sombres pratiquées dans ses rangs par la révolution et souffert dans sa dignité ; elle avait dû se restructurer après l'abolition de la vénalité des offices, dans le cadre de l'élection des juges d'abord, puis dans celui, bonapartiste, des nominations par le pouvoir politique ; épurée, infiltrée de "juges apprentis" (vieille méthode qui n'avait pas fini de faire ses preuves) ou carrément de politiciens sous les deux monarchies, obligée de prêter serment ou de démissionner sous tous les régimes qui se succédèrent jusqu'en 1870, la magistrature avait eu aussi à assimiler les nouveaux codes. C'est dire que sa préoccupation majeure n'était pas la prison, et ce d'autant plus que, compte-tenu de ce qui vient d'être dit, la majorité de ses membres partageaient les idées de l'école pénale (73).

La magistrature, néanmoins, trouva des occasions et des opportunités de s'exprimer sur la question pénitentiaire :

- \* occasion, lors de la grande époque de la Société Royale des Prisons, dans les années 1819-1823, au sein de la Société elle-même, mais surtout dans le cadre du Conseil Supérieur des Prisons (tombé en désuétude, sans être supprimé, en 1830) et par le biais des commissions départementales de surveillance, dont étaient membres de droit les présidents et les procureurs (74) ;
- \* opportunité, grâce aux rapports trimestriels sur les prisons que les présidents d'assises devaient adresser au Garde des Sceaux, à partir de 1821, ce qu'ils firent jusqu'à la fin des années 1860 ; leur excès de zèle, leurs très vives critiques, qui indisposaient les préfets, aboutirent même en 1825 à l'affrontement (épistolaire !) du ministre de l'Intérieur et de celui de la Justice, le premier

se prévalant de l'article 611 du code d'instruction criminelle, le second, sous la signature du chef de bureau Dalmas (la plume ayant été tenue par Guerry de Champneuf, directeur des affaires criminelles et des grâces et l'initiateur en 1825 du "compte général de l'administration de la justice criminelle") arguant du "bien du service ... de l'humanité" et de l'intérêt public (75) ;

- \* occasion encore quand furent mises en place, par le gouvernement puis la Chambre des Pairs les grandes commissions sur l'emprisonnement cellulaire (76) ;
- \* occasion toujours au plus fort de l'antagonisme entre Lucas et Moreau-Christophe, en 1844, quand un "sous-chef au cabinet de M. le Garde des Sceaux" fit paraître une brochure très inspirée de la "théorie de l'emprisonnement" de Lucas où il réclamait pour la magistrature "une autorité souveraine dans toutes les prisons" ... - ce qui lui valut la réplique foudroyante et bien connue de Moreau-Christophe dans son premier volume du code des prisons (à laquelle nous empruntons le titre de la présente étude) : "vouloir donc que le juge qui prononce cette peine soit, en même temps l'exécuteur qui l'inflige, c'est en vérité, vouloir faire de Thémis un Geôlier, c'est vouloir SUBSTITUER A SA BALANCE UNE CLEF ..." (77).
- \* occasion, enfin, avec l'avènement de la IIe République, le Garde des Sceaux réclamant notamment dans son rapport de 1849 : "Il me semble que dans l'application du régime pénitentiaire, l'autorité judiciaire pourrait intervenir avec plus d'efficacité qu'elle ne l'a fait jusqu'ici. Le droit de surveiller le mode d'application de la peine, de participer à la direction morale du condamné, n'est que la conséquence du droit de surveiller l'exécution du jugement (77 bis).

Il nous semble difficile aussi de ne pas rappeler que le plus grand livre du siècle en matière de prisons, le "Système pénitentiaire aux Etats-Unis" (78) de Beaumont et Tocquevillé, fut l'oeuvre de deux magistrats !

Malgré ces tentatives de la magistrature de s'approcher (plus que d'y pénétrer) du monde des prisons, et quand même une circulaire du 14 juin 1836 admettait "PAR COURTOISIE" les magistrats à visiter les maisons centrales sans autorisation préalable, l'exclusion des magistrats de la prison prévalut de plus en plus, jusqu'en 1870. Ainsi, même dans

leur recherche de la manifestation de la vérité, les juges d'instruction devaient se conformer au règlement intérieur des maisons d'arrêt. Ou encore, une instruction du ministre de l'Intérieur du 8 avril 1842 réservait l'initiative des actions judiciaires aux préfets en cas de crime ou délit commis dans les prisons; devant l'aberration juridique de ce texte et suite à la protestation des magistrats, le ministère de l'Intérieur revint sur sa décision ... 12 ans après. Beaucoup plus tard, une loi du 14 juillet 1865 obligeait le juge d'instruction ayant mis au secret un prévenu à renouveler sa décision par une ordonnance dans un délai de 10 jours. Il n'y avait guère que la justice des mineurs à faire exception à ces règles : par exemple, la loi du 5 août 1850 associait le procureur général au préfet dans la haute surveillance des colonies de jeunes détenus.

En 1865, cependant que l'Empire commençait de se libéraliser, étaient créés dans 6 maisons centrales, à l'initiative des "pénitentiaires du terrain", des quartiers dits "de préservation et d'amendement" : pareille mesure impliquait que les antécédents judiciaires des condamnés fussent connus, donc que les procureurs généraux fournissent des renseignements (79). L'individualisation de la peine avait un premier balbutiement, une petite porte s'ouvrait à la magistrature.

En 1869, un décret impérial instituait une large commission consacrée à la haute police et surtout au patronage : les magistrats l'investirent en grand nombre. Un pont était établi, qui annonçait toutes les grandes réformes en vue de l'individualisation des peines qui devaient intervenir dans les années suivantes, grâce auxquelles les magistrats allaient voir se grand-(r)ouvrir devant eux les portes de la prison.

Chapitre III -- GRANDS DEBATS, GRANDES REFORMES (1872-1911)

I - L'enquête parlementaire de 1872-1873 et ses prolongements.

Une loi du 25 mars 1872 votée par l'Assemblée Nationale (élue un an auparavant, elle comprenait 400 députés monarchistes sur 675) créait une commission de 15 membres. à l'effet d'ouvrir une enquête sur le régime des prisons (80).

La loi fut adoptée selon la procédure d'urgence et sans discussion, sur la proposition faite par le vicomte d'Haussonville, lors de la séance du 11 décembre 1871 ; la commission avait pour ambition de rendre ses conclusions lors d'un congrès international qui devait se tenir à Londres le 3 juillet 1872, à l'initiative de la toute nouvelle "Association nationale des Etats-Unis d'Amérique pour la réforme des prisons".

La commission était loin d'avoir achevé ses travaux à la date prévue, mais trois de ses membres assistèrent au Congrès, ainsi d'ailleurs qu'un délégué du ministère de la Justice.

La loi du 25 mars 1872 n'avait déterminé ni le mode, ni l'étendue de l'enquête. Aussi la commission (à laquelle s'étaient adjoints 19 membres non parlementaires, parmi lesquels 7 magistrats en exercice, ainsi que le directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice) multiplia-t-elle les auditions de témoins et les visites d'établissements pénitentiaires français et étrangers, cependant qu'elle faisait parvenir un questionnaire à toutes les cours d'appel et à la cour de cassation.

Le questionnaire comportait 32 questions réparties en 3 chapitres :

- 1 - Le régime des prisons ;
- 2 - Le patronage et la surveillance ;

### 3 - Les réformes législatives.

Il était demandé, à la troisième question du chapitre 1 : "Les prisons doivent-elles être placées sous le contrôle d'une autorité centrale ? L'autorité centrale doit-elle partager les pouvoirs de l'administration avec l'autorité locale, et dans quelle mesure ?"

La question, ainsi formulée, n'était pas nouvelle. Elle allait dans le sens du vœu fondamental sur lequel se rejoignaient les grands "praticiens" et bâtisseurs de systèmes pénitentiaires de la première moitié du XIXe siècle : la réalisation de l'unité administrative du service des prisons (et plus généralement de l'exécution des peines) et la "nécessité d'une loi organique" pour y aboutir, comme le réclamait encore en 1870 l'inspecteur général des prisons Vidal (81).

Les cours réclamèrent à l'unanimité l'unité administrative. Mais il est important de noter que 12 juridictions (sur les 28 interrogées) firent dévier la question et se prononcèrent sans équivoque pour le rattachement du service des prisons au ministère de la Justice, cependant que 11 souhaitaient le maintien des prisons à l'Intérieur. La cour de Nîmes, anticipant sur une solution qui devait être avancée au cours de débats postérieurs, désirait pour sa part que les questions matérielles continuassent de relever des attributions du ministère de l'Intérieur, l'exécution des peines et la gestion du personnel revenant au Garde-des Sceaux (les 4 dernières juridictions s'étaient dérobes à la question).

Pour reprendre la distinction si chère au député Chéron (entre le rattachement et les relations magistrats-prison), la grande majorité des cours souhaitaient que les magistrats du parquet contrôlassent le pouvoir sans limites des directeurs (en particulier en matière disciplinaire), et les façons de faire, inadaptées sinon condamnables, du personnel. La cour de Limoges alla même jusqu'à proposer que la direction de chaque prison fût confiée à un magistrat.

On trouve dans les réponses des cours TOUS les arguments qui seront utilisés par les partisans du rattachement en 1911 (82) :

- \* sous l'ancien régime, les juges avaient la haute surveillance des prisons ;
- \* dans d'autres pays européens, en particulier la Belgique, le service des prisons dépendait déjà du ministère de la Justice ;
- \* le ministère de l'Intérieur a fait la preuve de son incapacité dans le domaine pénitentiaire, et il est par ailleurs trop politisé.

En fait, au travers du rattachement était explicitement visé le contrôle du magistrat sur la prison, sinon sa place prédominante à l'intérieur de l'institution :

- \* l'exécution de la peine, dans son suivi, devait être une prérogative du procureur de la république (ce qui éviterait les conflits administration pénitentiaire-magistrats) ;
- \* en conséquence, le procureur devait pouvoir contrôler la vie carcérale du condamné et (à plus forte raison, le juge d'instruction, celle des prévenus relevant de son autorité), en particulier les rapports des détenus avec le personnel des prisons ;
- \* certaines cours, dont la Cour de Cassation, allaient beaucoup plus loin dans la prospective, proposant même des réformes qui devaient être acquises près d'un siècle plus tard, et posaient les vraies questions :
  - n'était-ce point au magistrat d'intervenir en matière d'"application des peines", donc de décider des "réductions de peine", des grâces, de la réhabilitation, bientôt de la "liberté préparatoire" ?
  - Compte-tenu du "point de vue élevé où l'Assemblée nationale s'est placée quand elle a ordonné l'enquête, celui de l'influence pénitentiaire sur l'amendement des condamnés", les magistrats n'étaient-ils pas tout désignés pour poursuivre L'INDIVIDUALISATION DE LA PEINE, jusqu'à la libération du condamné ?

A quelques nuances près, cet argumentaire, on l'a dit, ne devait plus varier, au moins jusqu'à la 2e guerre mondiale. Mais, au-delà la question du rattachement, certaines cours (Amiens, Orléans) proposaient des réformes concrètes des services extérieurs des prisons :

- \* Pour les unes, le préfet devait conserver ses prérogatives, mais en tant que "délégué par le ministre de la Justice", et assisté de commissions spéciales "dont l'élément ne serait pas exclusivement judiciaire" mais où, quand même, les magistrats seraient prépondérants ;
- \* Pour les autres, qui n'excluaient pas, bien au contraire, l'existence de commissions de surveillance, les inspecteurs généraux devaient être remplacés par des fonctionnaires délégués de l'administration centrale, mais "hiérarchiquement subordonnés aux procureurs généraux".

Ces alternatives feront encore l'objet de bien des discussions après que le rattachement eût été acquis.

La commission Parlementaire se perpétua après avoir achevé ses travaux : le 5 juin 1875, une loi la transformait en Conseil Supérieur des Prisons, lequel était investi d'un droit d'initiative et de regard absolu en toute matière pénitentiaire.

Simultanément, les commissions de surveillance (instituées en 1819 sous forme de commissions spéciales des prisons, mais qui, pour la plupart, étaient tombées en désuétude) étaient réactivées cependant que, conformément aux souhaits de la commission de 1869, l'accent était mis sur le développement du patronage.

Ces mesures entamèrent fortement l'hermétisme des prisons et l'autonomie de leur direction. De surcroît, le 5 juin 1875, était votée la grande loi (inspirée dans son intégralité par la commission parlementaire) qui remit en vigueur l'encellulement individuel dans les prisons départementales, introduisit un système de réductions de peines accordées par le Garde des Sceaux et attribua à la peine un caractère moralisateur plutôt qu'afflictif.

Des conflits ne tardèrent pas à se développer entre la direction de l'Administration Pénitentiaire et le Conseil Supérieur des Prisons, ce d'autant que la Société Générale des Prisons, fondée en 1877, devait assurer la liaison entre le Conseil et le "public", notamment par l'intermédiaire de la Revue Pénitentiaire fondée par Moreau - Christophe en 1844.

C'est ainsi que Choppin, directeur de l'administration pénitentiaire, dans un rapport au ministre de l'Intérieur du 3 juin 1878 (83), outre qu'il insistait sur les difficultés qu'il rencontrait à faire mettre en application la loi de 1875 (tout en encensant, non sans hypocrisie, son principal auteur, Bérenger), proposait à son ministre dans une instruction en forme de règlement d'application de la loi, le port obligatoire de la cagoule pour les détenus. A cette occasion, Choppin reconnaissait qu'il s'était soustrait à l'obligation qui lui était faite d'attendre les délibérations du Conseil Supérieur des Prisons sur le sujet, préférant s'en tenir à l'avis de l'inspection générale.

La riposte ne se fit pas attendre : le 17 juin, sur une proposition de Babinet (avocat général à la cour de cassation), après avoir entendu le rapport de Lefèvre-Pontalis, le Conseil Supérieur des Prisons se prononça par 15 voix contre 8, en présence du ministre de l'Intérieur (de Marcere) et de plusieurs inspecteurs généraux (84), pour le rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice. L'indépendance et la profondeur de réflexion du Conseil finirent par déplaire. Le 31 décembre 1880, un décret retirait au Conseil Supérieur des Prisons son droit d'initiative. D'autres voies allaient devoir être trouvées pour briser l'isolement carcéral.

Débarassée de ce regard extérieur, l'administration pénitentiaire allait, dans les dernières années du XIXe siècle, réaliser d'importants progrès dans la double perspective qui l'avait constamment animée : son unité administrative et son autonomie.

Le 8 juin 1887, les prisons de la Seine étaient rattachées à la direction des Prisons, et une loi du 4 février 1893 ouvrait la possibilité aux départements de rétrocéder leurs prisons à l'Etat (était même envisagée la possibilité d'édification de maisons d'arrêt interdépartementales).

Des écoles élémentaires de gardiens, ainsi qu'une Ecole Nationale Pénitentiaire Supérieure, étaient instituées par le décret du 19 août 1893.

Au plan de l'autonomie, le décret du 15 juin 1891 allait apparemment à son encontre, qui diluait le corps des inspecteurs généraux des prisons dans celui des inspecteurs généraux des services administratifs du ministère de l'Intérieur ; mais le même décret réglementait le recrutement des inspecteurs.

Enfin, dès 1888, un rapport spécial sur l'administration pénitentiaire fut élaboré par la commission du budget de la Chambre des députés.

Mais cette autonomie pouvait être une arme à double-tranchant en ce qu'elle facilitait le transfert des compétences du Ministère de l'Intérieur à celui de la justice.

La mise en sommeil du Conseil Supérieur des Prisons, et avec elle l'échec du rattachement (et l'échec des magistrats à se faire ouvrir les portes des prisons) renvoient, au-delà des conflits précédemment évoqués, à des explications de politique intérieure générale (85).

Après la démission de Mac-Mahon, le 30 janvier 1879, les élections sénatoriales de 1879, puis les élections législatives de 1881, assurèrent le triomphe des "républicains" (85 bis). Comme le déclarait Waldeck-Rousseau, "la politique de la revanche" (86) commençait.

Ferry, Président du Conseil, aurait voulu s'attacher en priorité à l'oeuvre scolaire : les républicains décidèrent de ne lui accorder leur confiance que s'il commençait par "réformer" la magistrature. En réalité, sous cette revendication (qui ne figurait pas au fameux programme de Belleville), ils entendaient épurer la magistrature, ce qui n'était pas si simple : il y avait alors plus de 6000 magistrats (87) (dont près de la moitié, il est vrai, les juges de Paix, n'étaient pas inamovibles) qu'il faudrait remplacer .

Contre les magistrats, majoritairement royalistes, les griefs des républicains étaient innombrables (88), mais trois d'entre eux furent mis en avant :

- . la magistrature avait été nommée par "un pouvoir criminel", selon Gambetta (89)
- . elle était "le réceptacle des fils de famille et des incapables", aux dires de Waldeck-Rousseau (90)
- . Un grand nombre de magistrats s'opposaient à l'expulsion des jésuites et à la fermeture des couvents des congrégations non autorisées (argument qui devait être repris par Malvy, quelque 30 années plus tard...).

Déjà, au cours de la campagne pour les élections de 1881, les radicaux avaient fait de l'élection des magistrats un point important de leur programme. Les républicains modérés, parvenus au Pouvoir, n'allèrent pas jusqu'à cette extrémité : ils firent traîner les choses. La loi du 30 août 1883, votée après quatre années de controverse, apportait une amélioration du traitement des magistrats mais prévoyait également une réduction de leur effectif. Tant et si bien que si l'on ajoute le nombre des démissions intervenues à la suite des décrets de 1880 (sur les congrégations) à celui des exclusions du fait de la "loi sauvage" (91) de 1883, plus de 90 % des magistrats (92) quittèrent leurs fonctions entre 1877 et 1883.

Le résultat en fut que des magistrats "républicains" remplacèrent des magistrats "royalistes", leur recrutement se faisant toujours au choix (les conditions d'entrée et d'avancement dans la magistrature ne devaient être fixées, très provisoirement, qu'en 1906), ce qui avait au moins l'avantage de mettre en harmonie le régime et les juges.

## II - Les grandes réformes pénales (1880-1890)

Au début des années 1880, l'administration pénitentiaire semble être ancrée définitivement au ministère de l'Intérieur et à l'abri des tentatives de contrôle d'une magistrature laminée.

En réalité, la purge subie par les magistrats avait été plus quantitative que qualitative : elle avait affecté les parquets plutôt que les juges du siège, et bien davantage les juges de la base (2596 juges de paix sur 2941 avaient été éliminés) que les hauts magistrats, la cour de cassation ayant été intégralement épargnée (93).

Par ailleurs, les hauts magistrats, les hommes politiques, ou encore les magistrats devenus des hommes politiques qui, au sein du Conseil Supérieur des Prisons, avaient ferrailé avec les représentants de l'administration pénitentiaire et tenté de se faire ouvrir les portes de "l'imprenable citadelle", étaient, comme ils allaient continuer de le prouver, très au-dessus de la mêlée.

Non pas que ces hommes n'eussent pas de conviction propre : d'Haussonville, par exemple, qui présidait la grande commission d'enquête parlementaire, était un conservateur, ami intime de De Broglie et catholique fervent, mais il soutenait, bien avant Sangnier, les banques et les coopératives ouvrières qui tentèrent de s'installer dans les années 1860 (94) ; de 1881 à 1885, tous ses articles publiés dans la "revue des Deux-Mondes" traitaient du combat à mener contre la misère (95).

La plus grande figure parmi cette élite intellectuelle et morale fut incontestablement le sénateur René Bérenger. Son père Alphonse-Marie, haut magistrat puis pair de France, avait appartenu aux deux commissions qui, en 1843, s'étaient prononcé (contre Lucas) pour le régime Pennsylvanien ; 10 ans plus tard il est vrai, dans son célèbre ouvrage "De la répression pénale" (96), il devait se montrer beaucoup plus proche des idées du même Lucas (ils militaient l'un et l'autre pour l'abolition de la peine de mort) (97). C'est dans ce livre que Bérenger-père demandait, comme on l'a dit, la suppression des maisons centrales.

Le fils suivit une carrière très comparable à celle de son père : d'abord magistrat à la Cour de Cassation, il fit partie, comme député, de la grande commission parlementaire de 1872, aux travaux de laquelle il prit une part fort active : il fut chargé en particulier du rapport préparatoire à la loi du 5 juin 1875 sur le nouveau régime des prisons départementales, laquelle fut très largement son oeuvre (97 bis).

Bérenger s'était aussi fait connaître pour ses positions très fermes en matière d'indépendance de la magistrature : il était partisan de "retirer à l'exécutif le pouvoir discrétionnaire de nommer les juges et distribuer les avancements", se prononçait pour un statut et un concours d'entrée, et souhaitait que fût mis fin "au fléau des sollicitations, des visites incessantes qui rongent les pavés de la Chancellerie" (98).

Bérenger avait une très haute conception des fonctions que devait avoir le magistrat : il lui reviendrait de mettre en oeuvre l'individualisation des peines, voire le traitement à appliquer au délinquant, autant dans un but d'utilité (ou de défense sociale) que dans une perspective humaniste (il était, lui aussi, profondément chrétien).

Bérenger devait inspirer, plus souvent de près que de loin, toutes les grandes mesures pénales qui furent prises dans les 20 dernières années du XIXe siècle, dont 2 principalement :

- \* la loi du 14 août 1885 sur la libération conditionnelle (déjà, dans son questionnaire de 1872, la commission d'enquête parlementaire avait invité les hautes juridictions à se prononcer sur l'intérêt de la "liberté préparatoire")
- \* celle du 26 mars 1891 sur le sursis -dont l'objet clairement explicité était l'INDIVIDUALISATION de la peine.

Ces mesures avaient aussi un objectif secondaire : introduire la chancellerie et les parquets dans le "circuit" de l'exécution des peines. Ainsi, pour la libération conditionnelle, le parquet du lieu de condamnation devait obligatoirement être consulté et, dès 1875, l'instruction des mesures de la grâce, menée conjointement jusqu'alors par les ministères de l'Intérieur et de la Justice, relevait exclusivement du Garde des Sceaux. Dans le même sens, la loi du 14 août 1875 fit de la réhabilitation une décision purement judiciaire.

La "voie royale" des réformes législatives (et de l'individualisation des peines) pour ouvrir les prisons aux magistrats et intéresser les magistrats aux prisons n'excluait pas d'autres angles d'attaque.

Par exemple, en 1886, un membre de la Société Générale des Prisons, Léveillé, demandait à ce que fût créé un conseil supérieur des questions pénitentiaires qui siégerait... au ministère de la Justice (99).

C'était un combat d'arrière-garde, car les partisans du rattachement avaient trouvé à s'exprimer sur deux autres terrains de prédilection :

\* au sein des congrès internationaux d'abord.

Dès 1878, au Congrès Pénitentiaire International de Stockholm, bien que la question du rattachement ne fût pas inscrite officiellement à l'ordre du jour, fut lue une lettre de Lucas dans laquelle celui-ci se déclarait favorable au système suédois, c'est-à-dire une administration pénitentiaire indépendante (des pressions politiques) et rattachée au ministère de la Justice (100).

Les juristes catholiques qui tenaient congrès à Aix en Provence se déclarèrent quant à eux, les 10 et 11 octobre 1893, officiellement partisans du rattachement (101).

Grâce à ces rencontres, un nouvel argument devait être dégagé en faveur du rattachement, comparatif celui-là : dans la plupart des pays d'Europe, le service des prisons dépendait du ministère de la Justice. En effet, dans les années 1890, le rattachement s'était généralisé - il avait été réalisé dans le grand-duché de Bade en 1890, au Wurtemberg en 1894, en Russie en 1895, en Espagne et en Roumanie en 1897 - et il n'y avait plus guère que l'Angleterre (dont l'organisation administrative et judiciaire n'était pas comparable à celle des pays à système de droit "romaniste"), quelques cantons suisses, le Monténégro et... la France pour maintenir l'administration pénitentiaire hors du domaine de compétence de la justice.

\* Dans le cadre des sociétés de patronage, surtout.

On a vu que, dès 1869, une commission avait été mise en place par Napoléon III avec mission de se pencher sur la question du patronage. De même, la commission parlementaire de 1872 avait fait du patronage l'une des 3 têtes de chapitre de son questionnaire.

Les sociétés de patronage avaient connu une grande prospérité dans les années 1830-40, sous l'impulsion de Lucas et de Bérenger. Puis, à l'instar de ce qui se produisit pour les commissions de surveillance des prisons, les bonnes volontés s'essoufflèrent au point qu'une loi du 5 août 1850 confia le patronage des jeunes détenus à l'assistance publique. En 1872, à en croire les magistrats des cours d'appel, le patronage des jeunes détenus étaient quasiment inexistant ; quant aux libérés adultes, absolument rien n'était prévu pour eux (102).

La Société Générale des Prisons (dont Bérenger fut le Président en 1882 et en 1886) allait, dans les années 1880, donner au patronage un grand essor. En 1889 se tint le Premier congrès national des sociétés de patronage, qui devait amener la constitution de l'Union des Sociétés de patronage de France. Et en 1900, à l'occasion de l'Exposition Universelle, le Premier Congrès International des Sociétés de Patronage fut ouvert à Paris par ... le Garde des Sceaux, qui n'était autre que Monis (103).

Si nombreux que fussent les professeurs de droit, les avocats et les hommes politiques à oeuvrer en leur sein, les sociétés de patronage furent investies, majoritairement, par les magistrats. En 1900, l'Union des sociétés de patronage avait pour président d'honneur Charles Petit, conseiller à la Cour de Cassation, qui était aussi président de la société de patronage des jeunes adultes (créée par Lucas et dont le Premier président avait été Bérenger Père) (104), et deux de ses vice-présidents étaient des magistrats. La plupart des membres du Conseil Supérieur des Prisons (et de la Société Générale des Prisons) avaient des responsabilités dans les instances nationales

des sociétés de patronage, cependant que les présidents et procureurs des juridictions de province se faisaient un devoir d'appartenir à la société de patronage locale.

Lors du Congrès International de 1900, la commission d'organisation (dont Bérenger fut un membre éminent et actif) était même intervenue auprès du Garde des Sceaux afin que les magistrats bénéficient de congés suffisants pour pouvoir participer aux travaux du Congrès.

En effet, grâce au patronage, les magistrats, empêchés d'entrer dans la prison par la porte principale, entendaient y pénétrer par un accès apparemment secondaire. Lors du Congrès de 1900, un orateur demanda, en vue du "reclassement des détenus", qu'une société de patronage existât auprès de chaque prison dont tous les membres pourraient visiter l'ensemble des détenus (105).

Cet orateur avait nom Joseph Magnol ; avocat, il était membre de la société de patronage des détenus libérés de Toulouse dont le Président était Georges Vidal, Professeur à la faculté de droit (106).

Cette même année 1900, sous la direction du professeur Vidal, Joseph Magnol soutenait sa thèse pour le doctorat sur le sujet : "De l'administration pénitentiaire dans ses rapports avec l'autorité judiciaire et de son rattachement au ministère de la Justice" (107).

### III - La proposition de loi Bérenger et la thèse de Magnol (1897 - 1900)

La thèse de Magnol, dont devaient se nourrir tous les partisans du rattachement jusqu'en 1911 et même après, reprend et ordonne tous les arguments déployés depuis 1872 en faveur du transfert de l'administration pénitentiaire du ministère de l'Intérieur à celui de la Justice. Son argumentaire est autant historique que juridique, et il distingue clairement la question des relations des magistrats avec la prison de celle du rattachement. Toutefois, on note que la grande question

de l'individualisation des peines, la voie "royale" pour parvenir au rattachement (et surtout au contrôle qu'entendent exercer les magistrats sur les prisons), est presque entièrement occultée par Magnol.

C'est que cette thèse fut, nous semble-t-il, un texte à la fois DE CIRCONSTANCE et DE COMBAT.

\* Texte de circonstance

Depuis 1897, les partisans du rattachement avaient décidé d'agir à visage découvert. Le 11 juin 1897, le bureau du conseil de direction de la Société Générale des Prisons (dont Bérenger était membre) fut reçu successivement par le ministre de l'Intérieur et le directeur du cabinet du Garde des Sceaux (108). Les ministres concernés (qui appartenaient au gouvernement Méline, lequel venait d'accomplir un rapprochement spectaculaire en direction des "conservateurs") (109) se déclarèrent favorables au rattachement, mais la démarche n'eut pas de suite, l' "affaire Dreyfus" commençant à accaparer les énergies du gouvernement. Le mot "historique" de Méline à la Chambre : "il n'y a pas d'affaire Dreyfus !" est du 4 décembre 1897 (110).

Aussi Bérenger déposa-t-il sur le bureau du Sénat une proposition de loi de rattachement le 6 juin 1898, aussitôt après les élections législatives des 8 et 22 mai, en pleine crise ministérielle et au paroxysme de l'affaire Dreyfus qui monopolisait alors l'attention des parlementaires. Bérenger, quoique conservateur, était un "dreyfusard" de la première heure (111), et il pouvait espérer profiter de l'occasion pour rallier sur son nom, en faveur de son projet, une partie de la gauche. Effectivement, la commission d'initiative parlementaire devait conclure à l'adoption du projet le 3 juillet.

Malgré cette conjoncture favorable, l'habileté de Bérenger qui préféra une loi à un décret (ce qui enlevait aux adversaires du rattachement beaucoup de leurs arguments) et la limpidité du texte proposé -il n'était question que d'un simple transfert "administratif" d'un ministère à un autre (plus il est vrai la restitution de ses prérogatives au Conseil Supérieur des Prisons)-la question fut enterrée au Sénat.

Elle resurgit, au Sénat et à la Chambre cette fois, par l'intermédiaire des rapporteurs du budget des services pénitentiaires, qui devaient tous se déclarer favorables au rattachement à partir de 1898.

La grande voix en faveur du rattachement fut celle du député Cruppi, ancien avocat-général à la cour de cassation (et futur ministre de la Justice en...1911). Cruppi intervint d'abord le 2 mars 1899, lors de la discussion générale du budget du ministère de la justice, puis quelques mois plus tard lors du débat sur le budget pénitentiaire (112). Commettant l'erreur d'agir à visage découvert, Cruppi posa la vraie question : "Puisqu'on veut INDIVIDUALISER la peine, il faut obliger le magistrat qui condamne à suivre l'effet de la peine".

Cette prise de position entraîna une levée de boucliers de la part des "pénitentiaires" qui se sentaient complètement soutenus par Waldeck-Rousseau, redevenu leur ministre dans l'intervalle en même temps que Président du Conseil (le 22 juin 1899 ; Waldeck-Rousseau avait déjà été ministre de l'Intérieur, 11 semaines en 1881, puis de février 1883 à mars 1885, en pleine période de la mise en sommeil du Conseil Supérieur des Prisons) (113).

Aussi quand l'ancien haut magistrat Cruppi tenta, fin 1899, par un simple artifice de procédure (réduire de 1000 francs un chapitre du budget pénitentiaire) de provoquer un décret de rattachement, vit-il se dresser devant lui le Président du conseil en personne, qui lui déploya tous les arguments allant à l'encontre du décret, y compris celui du gardien-chef contrôlant le Procureur. La question fut renvoyée à la commission des réformes administratives cependant que l'amendement Cruppi était rejeté (114).

\* Texte de combat

La thèse de Magnol parut aussitôt après ces tentatives sur le terrain parlementaire, auxquelles d'ailleurs elle fait référence.

Aussi Magnol se montra-t-il extrêmement prudent : il se déclarait partisan d'une loi, quand en 1911, la victoire du rattachement acquise, il devait se faire le partisan convaincu du décret (115). Surtout, lui qui oeuvrait sur le terrain du patronage et s'y déclarait sans ambiguïté pour la transparence des prisons - dans le cadre de l'INDIVIDUALISATION - ne réclamait plus que le simple transfert administratif du service des prisons métropolitaines du ministère de l'Intérieur à celui de la Justice, les prisons coloniales restant au ministère des colonies (ce qui était très en retrait par rapport aux propositions précédentes des partisans du rattachement, notamment celles émises par le Congrès des jurisconsultes catholiques d'Aix en Provence) (116).

Toutefois, Magnol n'esquivait pas complètement le rôle des magistrats : s'il précisait bien que l'administration pénitentiaire en tant que telle ne subirait aucun bouleversement (sauf à recréer un corps autonome d'inspecteurs généraux, ce qui ne pouvait que satisfaire les "pénitentiaires"), il s'attardait longuement sur l'exemple de l'Autriche, où les procureurs généraux avaient la haute main sur les prisons, relayés au niveau local par des commissaires spéciaux qui étaient des substituts ou des juges d'arrondissement. Mais Magnol ne préconisait, pour la France, qu'une réforme plus limitée : une partie du pouvoir des préfets devait revenir aux procureurs généraux.

Ainsi les magistrats seraient ASSOCIES au contrôle des prisons, mais sans qu'ils "s'abaissassent" à traiter des petits problèmes de gestion et sans qu'ils se substituassent aux agents pénitentiaires, lesquels avaient à accomplir une tâche spécifique et à porter un regard neutre sur les prisonniers. Magnol paraît ainsi nombre d'arguments mis en avant par les adversaires du rattachement.

Fort du système ainsi élaboré, il pouvait alors entreprendre (dans ce qui était aussi une thèse de droit) de réfuter le grand argument inlassablement avancé par tous les adversaires du rattachement : celui de LA SEPARATION DES POUVOIRS.

Cette question était déjà, on l'a vu, d'actualité quand avait été créée au XVIIe siècle la lieutenance générale de police : il s'agissait alors de ne pas confondre les pouvoirs de police, dépendant de l'exécutif, et la fonction de dire le droit, impartie à la magistrature.

La Révolution s'attacha, comme chacun sait, à séparer les trois pouvoirs, selon le principe dégagé (principalement) par Montesquieu - un magistrat - dans son "Esprit des Lois" : "Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparés de la puissance législative et exécutive. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la liberté et la vie des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. SI ELLE ETAIT JOINTE A LA PUISSANCE EXECUTRICE, LE JUGE AURAIT LA FORCE D'UN OPPRESSEUR" (117).

En fait, pour des raisons liées à l'urgence, la Révolution réalisa bien la séparation de l'exécutif et du législatif, cependant que le "troisième pouvoir" ne bénéficia pas d'un statut bien déterminé. A preuve, de nombreux ouvrages de doctrine du XIXe siècle (le "Cours de droit administratif" de Ducrocq (118), les études sur la séparation des pouvoirs de Saint-Girons et Duguit (119), etc...) considéraient qu'il n'y avait que deux pouvoirs, le législatif et l'exécutif, la FONCTION de dire le droit n'étant qu'une délégation de l'exécutif.

Les faits historiques donnaient raison à la doctrine, la magistrature du XIXe siècle ayant été contrainte de se soumettre aux détenteurs successifs du pouvoir politique (120), et on a vu qu'il en avait été encore ainsi dans les années 1880, comme l'exprimait sans détours le ministre de l'Intérieur Waldeck-Rousseau. Lui qui était avocat souhaitait des magistrats "serviteurs fidèles de l'ordre établi" et déclarait sans ambage : "la fonction judiciaire n'est qu'un démembrement de la souveraineté nationale, la logique veut que ceux qui l'exercent la tiennent de cette même souveraineté ou de ceux qui l'exercent" (121). On ne pouvait être plus net.

Notons que dans le cadre de cette analyse - les juges étant une émanation de l'exécutif - rien ne s'opposait à ce qu'ils s'occupassent de prisons.

Mais la démonstration à l'encontre du rattachement se fondait sur d'autres arguments. La prison, étant un organe de sûreté, revenait au ministère de l'Intérieur, et la séparation des pouvoirs devait être maintenue au niveau de la fonction de juger, "le juge qui prononce la peine" devant être "distinct de l'exécuteur qui l'inflige", pour reprendre les termes de Moreau-Christophe (122).

Cette argumentation avait été à la base des objections développées par les adversaires du rattachement lors de la discussion de 1878 à la Société Générale des Prisons. Pour Fournier, par exemple, Président du comité des inspecteurs généraux des prisons, les magistrats, connaissant la nature des infractions, risquaient d'avoir un préjugé défavorable à l'encontre des prisonniers dont la "conduite en prison" risquait d'être négligée en tant qu'indice déterminant d'un progrès dans la voie de l'amendement (123).

Ce à quoi Magnol pouvait aisément rétorquer : "le rattachement... n'implique pas l'attribution au pouvoir judiciaire d'assurer l'exécution des peines.. le chef de l'administration pénitentiaire serait uniquement le ministre de la Justice... agent du pouvoir exécutif, chef d'une grande administration..."

La démonstration de Magnol était beaucoup moins lumineuse lorsqu'il proposait de substituer les procureurs généraux aux préfets, ceux-ci pouvant après tout dépendre en tant qu'agents de l'exécutif du Garde des Sceaux comme émanation du pouvoir exécutif.

A défaut d'invoquer l'argument de l'individualisation des peines, Magnol, prudemment, avançait qu'il y voyait l'avantage d'intéresser les magistrats aux choses de la prison ; alors, "leur opinion changerait, peut-être, si, étant officiellement chargés de la surveillance des prisons, ils pouvaient suivre l'effet de la peine, l'amendement progressif et la bonne conduite du condamné". En quelque sorte, l'amendement des condamnés était utilisé à amender les magistrats !

On était très loin, mais c'était pure tactique, des beaux propos de CRUPPI à la chambre le 2 mars 1899 :

"le magistrat ne connaît pas assez sa propre justice ; il juge des délits, il applique des définitions abstraites, TANDIS QU'IL DEVRAIT CONNAITRE DES HOMMES ET DES DELINQUANTS... IL CONNAIT LE CODE PENAL DE 1810, CE TARIF DEMODE DE VENGEANCE PENALE ; IL NE CONNAIT PAS LE CRIMINEL ET N'EST PAS SUFFISAMMENT INITIE AU ROLE QUE LE JUGE AURA DANS L'AVENIR AU POINT DE VUE DES OEUVRES DE PATRONAGE ET DE RECLASSEMENT..."(124).

#### IV - Les débats de 1911

Après les élections de 1902, qui marquèrent l'arrivée massive de la gauche au pouvoir et celle de Combes à la Présidence du Conseil, le terrain politique allait devenir presque'exclusivement occupé par les débats sur la suppression des congrégations enseignantes (125).

La question du rattachement ne fut plus guère mise en avant que par les rapporteurs des budgets pénitentiaires. Toutefois Chéron, s'il s'attarda en 1906 sur l'état catastrophique des prisons et les "misères atroces qu'on y rencontre" - "je n' y ai vu nulle part un effort sérieux tenté pour l'amendement des condamnés" (126), invoquait-il à l'appui de sa demande du rattachement - devait un an plus tard, après l'arrivée de Clémenceau au ministère de l'Intérieur, exprimer le souhait, compte-tenu de l'ouverture du ministre aux réformes, que le rattachement fût différé (127).

Le rattachement se fit, en 1911, pour les raisons que l'on a développées, sans que rien n'eût été préparé, sans que personne n'eût été consulté.

Aussi les débats à la Société Générale des Prisons les 26 avril et 10 mai 1911 furent-ils particulièrement vifs, partisans et adversaires du rattachement se trouvant placés devant le fait accompli (128).

L'improvisation de la mesure fut dénoncée, autant que le contexte de son adoption purement politique en présence de Malvy venu assister à la discussion le 10 mai.

Grimanelli, préfet et ancien directeur de l'administration pénitentiaire, considérait que c'était "l'anarchie", les prisons se retrouvant par exemple sans inspection ; les magistrats présents se plaignaient de ne pas avoir été consultés, l'un d'eux

allant jusqu'à s'exclamer : "c'est un triste cadeau qu'on a fait à la magistrature !".

Encore une fois, il revint à Bérenger de dire tout haut, et d'une manière très synthétique, ce que pensaient la majorité des membres présents : "le rattachement au ministère de la Justice que je rêvais... était fort différent de celui qu'un décret récent vient de réaliser... Ce qu'on a fait est une improvisation précipitée, sans étude, sans aucun souci des conséquences qu'elle entraîne, faite d'ailleurs uniquement dans un but politique, celui de créer un emploi pour une personnalité". Et Bérenger ne se mêla pas davantage aux débats.

Soupçonnant que le rattachement ne vivrait pas plus longtemps que le sous-secrétariat d'Etat (effectivement supprimé par Cruppi devenu Garde des Sceaux en juin 1911), les adversaires du rattachement ne ménagèrent pas ses partisans.

Cette fois encore, tous les arguments dont nous avons fait état, en premier lieu celui de la séparation des pouvoirs, furent échangés ; d'autres furent plus circonstanciels, influencés par la création concomitante du sous-secrétariat d'Etat. Ainsi, il fut avancé que le rattachement pouvait permettre l'élaboration d'un plan d'ensemble visant dans le même temps à la suppression des tribunaux peu occupés et des prisons à faible effectif. Léveillé de son côté (l'auteur de l'article "Une tête et deux bras" de 1886) aurait préféré à une division horizontale du ministère de la Justice (suivant laquelle la "tranche inférieure" du ministère, justices de paix et prisons, était retirée au Garde des Sceaux pour être confiée au sous-secrétariat d'Etat) une division verticale, le "civil" et la préparation des lois restant l'apanage du ministre, le pénal et l'exécution des peines entrant dans la compétence du sous-secrétaire d'Etat.

La discussion finit par être constructive, les membres présents aux deux réunions où la question du rattachement fut débattue se rangeant à l'avis de Larnaude, Professeur à la faculté de droit : "Il nous importe peu que ce soit la politique qui ait dicté le rattachement... Ce qui est essentiel est que si le rattachement est bon, il soit maintenu et organisé..."

Ceci admis, au moins par les partisans du rattachement, ceux-ci monopolisèrent la parole pour la répartir en deux volets, ceux-là même définis à la Chambre des Députés par Chéron : le rattachement lui-même, et le rôle des magistrats par rapport aux prisons.

Sur le premier point, la majorité des membres de la Société Générale des Prisons s'accordaient à laisser l'administration pénitentiaire "autonome et indépendante, avec une hiérarchie propre, purement administrative", cette autonomie devant même être renforcée pour ce qui concernait le corps des inspecteurs généraux, ce qui fit dire à certaines mauvaises langues, parmi lesquelles celle du professeur Emile Garçon : "les prisons ne seront probablement pas administrées beaucoup différemment", les plus pessimistes voyant dans le rattachement un simple déménagement des bureaux du service des prisons de la rue Cambacérès (129) à la Place Vendôme.

Un premier désaccord survint à propos du directeur de l'administration pénitentiaire, le plus grand nombre souhaitant que le poste échût à un directeur "technique" quand d'autres exigeaient que le poste fût obligatoirement occupé par un magistrat.

L'unanimité se fit par contre sur l'exigence d'une direction autonome qui fût complètement distincte de celle des Affaires Criminelles, pour répondre à une proposition d'un maître des requêtes au Conseil d'Etat dans la "Revue Bleue" du 25 février 1911 (130), suivant laquelle l'administration pénitentiaire devait être répartie entre les trois bureaux de la

direction des Affaires Criminelles.

Le sénateur Flandin, ancien Procureur général, allait beaucoup plus loin: il souhaitait pour sa part, dans un article de la "Revue Hebdomadaire" du 25 mars 1911 (131), que l'administration pénitentiaire fût rattachée directement au Garde des Sceaux par l'intermédiaire d'un secrétaire général.

Enfin, la Société Générale des Prisons s'accordait à considérer que la Chancellerie était un milieu beaucoup moins politisé que le ministère de l'Intérieur, donc plus favorable à l'étude et au développement des problèmes pénitentiaires.

Par parenthèse, l'hypothèse d'un rattachement des prisons coloniales et militaires au ministère de la Justice ne fut envisagé que pour mémoire.

Sur le second volet (le rôle des magistrats), les opinions se révélèrent beaucoup plus divergentes. Certains membres étaient partisans de laisser aux préfets tous leurs pouvoirs, d'autres de cantonner ceux-ci à l'administration matérielle des prisons, l'exécution morale et juridique de la peine revenant aux magistrats.

Mais la grande majorité des membres de la Société Générale des Prisons demandaient que les Procureurs généraux prissent la place des préfets, cependant que les commissions de surveillance, présidées par les premiers présidents ou présidents, auraient bénéficié de pouvoirs étendus. Un débat s'installa même parmi les plus ardents partisans du rattachement, certains souhaitant que ce ne fussent pas les magistrats du Parquet, trop "hommes de gouvernement", mais ceux du siège qui remplaçassent les préfets dans le contrôle des Prisons, ou qui, au moins, eussent à statuer en matière disciplinaire.

Au cours des débats, les magistrats "du terrain" présents (Drioux, juge d'instruction à Paris ou encore Mourral, conseiller à la cour d'appel de Rouen), moins soucieux de formalisme et de tactique, surent mettre en exergue "le point capital, qui domine toute la question du rattachement", comme devait dire Drioux, celui-là même qu'avait si bien souligné Cruppi quelque 12 ans auparavant.

Pour ces magistrats, l'amendement étant devenu l'objet principal de la peine "LE ROLE DU JUGE SE TROUVE TRANSFORME", aussi le rattachement "DOIT ETRE SUIVI D'UNE REORGANISATION QUI DONNERA A LA MAGISTRATURE, DANS LA SURVEILLANCE EFFECTIVE DE L'EXECUTION DES PEINES, LA PLACE QUI EST LA CONDITION MEME DE CETTE REFORME". Et le conseiller Mourral, auteur de cette déclaration, souhaitait que l'inspection des prisons, régionalisée, fût confiée à des conseillers de cour d'appel - ce qui lui valut une réponse, pour le moins méprisante, de Charles Brunot, inspecteur général : "je ne serais pas rassuré pour la tenue des prisons, si l'état major de celles-ci devenait l'exutoire des demi-valeurs de la magistrature !".

Quoi qu'il en soit, ces magistrats "de la base" avaient su amener les débats à leur point nodal - celui de l'individualisation des peines assurée par la magistrature, du jugement à l'après-libération - un magistrat, conseiller à la cour d'appel de Toulouse, Coumoul, allant jusqu'à souhaiter dans une brochure parue en 1911 (132) que ce fussent les chambres du conseil et les chambres d'accusation qui statuent sur la libération conditionnelle, avec les interventions contradictoires de la défense et du ministère public.

Finalement, par 9 voix contre 1 ( et 1 abstention ), le bureau de la Société Générale des Prisons se prononça pour le rattachement, et se déclara par 7 voix contre 3 favorable à la magistrature debout se substituant aux Préfets, les services de construction et d'entretien des prisons demeurant dans les

attributions de ces derniers aussi longtemps que la propriété des maisons d'arrêt ne serait pas revenue à l'Etat (ce qui n'advint qu'en 1944).



## CHAPITRE IV - LES SUITES DU RATTACHEMENT

### I - Les suites immédiates (1911 - 1944)

Le décret du 13 mars ne réglait rien, comme on vient de le voir, mais il ne fut pas une mesure provisoire, comme l'espéraient les adversaires du rattachement.

L'administration pénitentiaire, si elle fut un temps réunie à la direction des affaires criminelles et des grâces, entre le 20 août 1926 et le 9 août 1930 (à cette date, un directeur fut nommé, mais l'administration pénitentiaire ne redevint direction à part entière, disposant d'un budget annexe, que le 30 octobre 1935) ne fut distraite du ministère de la Justice que par le gouvernement Laval, qui la rattacha au secrétariat d'Etat à l'Intérieur par le décret du 15 septembre 1943. L'ordonnance du 9 août 1944 rétablissant la légalité républicaine ramena l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice.

Les vœux des adversaires du rattachement ne se réalisèrent donc que très brièvement, et sous des auspices dont il allait devenir difficile de se prévaloir.

Par contre, leurs mises en garde contre les difficultés qui risquaient de surgir lors de la mise en place de la nouvelle organisation devaient s'avérer fondées.

Ainsi, un décret du 4 juillet 1912 plaçait le personnel de l'administration pénitentiaire en position de détachement du ministère de l'Intérieur, les vacances étant comblées selon le même principe et les avancements se réglant par la concertation des deux ministres.

Cette année 1912, le rapporteur du budget pénitentiaire à la Chambre, Bouffandeau, crut bon de s'élever "une fois pour toutes" contre les objections des fonctionnaires de l'administration centrale, qui "auraient été bien avisés en étant moins bruyants dans leurs protestations" inspirées par "les intérêts corporatifs et personnels plus que par l'intérêt public", ajoutant que le retour des prisons au ministère de l'Intérieur constituerait "une faute intolérable" (133).

Bouffandeau signalait aussi l'urgence de certaines mesures, dont la création d'un corps spécial d'inspecteurs généraux des prisons, et la nécessité de restreindre les attributions considérables conférées aux Préfets en matière d'exécution des peines, ceux-ci devant se limiter au contrôle financier et économique des prisons.

Au Sénat, toujours en 1912, le rapporteur Jeanneney fut encore plus critique, reprochant à la Chancellerie son "inaction", se demandant même si le ministère de la Justice "n'ignore pas qu'il y a eu décret de rattachement", aucune commission n'ayant été constituée pour concrétiser la réforme (134) (ce qui était excessif, une commission avait été mise sur pied le 11 mai 1911, mais elle n'était chargée que d'organiser le transfert des crédits).

Les mêmes reproches furent repris dans la discussion du budget de 1913, Bouffandeau, toujours lui, s'en prenant au Garde des Sceaux Cruppi, "orateur éloquent qui avait plaidé au Parlement la cause du rattachement", mais qui n'avait rien fait au cours de son passage (fort bref, du 27 juin 1911 au 14 janvier 1912) à la Chancellerie (135).

"Mariage de raison" bien plus que d'"inclination" avait constaté un membre de la Société Générale des Prisons en 1911 (136) : ce fut effectivement le cas, même si un temps, à partir du 24 octobre 1911, la direction de l'administration pénitentiaire fut confiée à un magistrat de l'ordre judiciaire. Dès le 4 octobre 1919, un préfet était nommé directeur.

Magnol pouvait écrire en 1928 : "Rien, en effet, n'a été changé, ni dans l'administration centrale..., ni dans l'administration locale ; ce sont toujours les préfets qui en sont les chefs locaux" (137) ; et dans "le Vidal-Magnol" de 1948 se retrouvait la même constatation, exagérée cette fois (138).

Car en 1935, deux décrets intervenaient (24 ans après celui de 1911 !), le premier, du 30 octobre, assimilant les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire à ceux du ministère de la Justice, le second du 28 décembre, érigeant l'administration pénitentiaire en budget annexe et la pourvoyant d'une agence comptable tout en réalisant l'intégration complète de son personnel à celui de l'administration centrale de la Justice.

Par contre, les inspecteurs des services administratifs du ministère de l'Intérieur subsistaient, qui n'étaient que délégués du Garde des Sceaux pour la visite des prisons.

Enfin, l'interpénétration des services judiciaires et pénitentiaires était réalisée par le décret du 31 mars 1937, qui réservait aux magistrats les emplois supérieurs.

Concernant les services extérieurs, aucune réforme de structure importante ne fut accomplie avant le décret du 22 novembre 1944 divisant le territoire national en régions pénitentiaires, encore que ce décret ne fit qu'harmoniser l'organisation pénitentiaire avec la nouvelle organisation administrative régionale.

## II - Les réformes de l'après-IIe guerre mondiale (1944-1958)

Les horreurs carcérales qu'eut à subir "l'homo custoditus" (non assimilable à l'homo délinquens, durant la guerre) amenèrent les nouveaux détenteurs du pouvoir politique (dont un grand nombre avaient connu l'emprisonnement) à envisager une réforme profonde de la prison.

Le grand artisan du changement pénitentiaire fut un magistrat, Paul Amor, qui décelait, en août 1944, juste avant de prendre en charge l'administration pénitentiaire, "un retard d'une soixantaine d'années dans le domaine pénitentiaire" (139).

Il présida une commission de réforme qui définit 14 principes qui devaient permettre à la prison de prendre "le tournant de son histoire" (140).

On retiendra de ses travaux, dont l'analyse mériterait une autre étude, que le traitement prenait un avantage décisif sur le châtement, cependant que le 9e principe énonçait : "Dans tout établissement pénitentiaire où sont purgées des peines de droit commun privatives de liberté supérieures à un an, un magistrat exclusivement chargé de l'exécution des peines aura seul compétence pour ordonner le transfert du condamné dans un établissement d'un autre type, pour prononcer l'admission aux étapes successives du régime progressif et pour rapporter les demandes de libération conditionnelle auprès du comité institué par le décret du 11.2.1888".

La longue lutte des partisans du rattachement trouvait là son aboutissement. La concrétisation cette fois ne tarda pas. Des "juges de l'exécution des peines" essayèrent les plâtres de la réforme à Haguenau, Ensisheim et Mulhouse et une circulaire du Garde-des-Sceaux du 1er février 1946, qui instituait des comités d'assistance et de placement des libérés, officialisa leurs fonctions.

La circulaire, reprise par décret du 1er avril 1952, était claire dans ses finalités :

"l'individualisation (est) un des buts essentiels de notre réforme... le magistrat chargé de l'exécution des peines joue un rôle primordial dans cette tâche".

Plusieurs circulaires subséquentes vinrent doter les présidents des "comités post-pénaux" d'attributions supplémentaires le 25 juin 1954, ils eurent la faculté de provoquer directement : la libération conditionnelle et la circulaire du 15 mai 1956 suggérait que les présidents des comités fissent partie des commissions de surveillance des prisons.

Parallèlement, le gouvernement déposait successivement deux projets de loi (en 1954 puis en 1957) en vue d'introduire le sursis avec mise à l'épreuve comme peine de substitution à l'emprisonnement. Ces projets, rejetés, furent introduits dans le nouveau code de procédure pénale, qui officialisa les expériences ou incitations antérieures.

Le titre préliminaire et le livre I furent promulgués le 8 janvier 1958.

L'ensemble du code de procédure pénale, qui entra en vigueur le 1er janvier 1959, consacrait la réforme des prisons.

L'année 1959 fut considérée par les réformateurs comme "l'année 0" de l'administration pénitentiaire. Cette réforme ne concernait que les adultes, car les délinquants mineurs dépendaient d'une direction de l'éducation surveillée instituée au ministère de la Justice par l'ordonnance du 1er septembre 1945. Peu de temps auparavant, l'ordonnance du 2 février 1945 avait introduit la possibilité pour les juridictions pour enfants de prononcer en matière pénale des mesures éducatives.

Un article de la Revue des Sciences Criminelles de 1946 saluait les réformes intervenues en faveur de l'enfance délinquante : il était signé ... Joseph Magnol (141).

En 1958 un projet de loi qui tendait à instituer un régime pénal spécifique pour les jeunes adultes de 18 à 25 ans fut déposé sans succès devant le Parlement.

Le Professeur Emile Garçon disait déjà en 1922 de la loi de 1912 (instituant la liberté surveillée), qu'elle faisait "sortir l'enfant du droit pénal" (142).

En 1945 et en 1958, le mouvement de dépenalisation entendait aller plus loin, et on ne peut que répéter, après le grand pénaliste suédois Karl Schlyter, qu'il y a dans le "traitement des jeunes" "un enseignement pour le traitement des adultes" (143) ou même sa "préfiguration", comme devait dire plus tard Pinatel (144).

## C O N C L U S I O N

### LA PORTEE DU RATTACHEMENT

Les grandes réformes pénitentiaires de l'immédiate après-guerre, qui furent impulsées par Paul Amor, s'inscrivent dans le prolongement de la longue lutte pour le rattachement que nous avons tenté de décrire et la revivifient, puisqu'elles visaient principalement à asseoir le pouvoir du magistrat dans la prison.

Par contre, les réformes postérieures marquent, à notre avis, une rupture relative dans ce qu'en introduction nous avons défini comme "une révolution mentale".

Non pas que cette "révolution mentale" ait complètement échoué, ou même qu'elle se soit effilochée : elle s'est, nous semble-t-il, sinon transportée hors la magistrature (la "dépossédant" ainsi du fruit de son combat), au moins diluée parmi d'autres intervenants.

En particulier, si les réformes qu'impulsa Paul Amor sont en parfaite continuité avec les idées qui présidèrent au rattachement, et témoignent de la même volonté d'individualiser la peine, le Code de Procédure Pénale de 1958 est bien plus le fruit des travaux de la "Commission Internationale Pénale et Pénitentiaire" (et de ceux de Marc Ancel) que des travaux que Paul Amor devait poursuivre à l'ONU. En effet, dans les années 1950, un mouvement "scientifique" (ou qui se définit comme tel), un mouvement intellectuel en tout cas, celui de la défense sociale nouvelle, vint accaparer le champ de la réforme pénitentiaire, en excluant de facto les "praticiens".

Les réformes contenues dans le Livre V du Code de Procédure Pénale de 1958 officialisaient en effet l'introduction jusque là prétorienne du juge de l'application des peines dans la prison, lequel avait à charge le suivi de l'exécution des peines (article 722).

Un sous-directeur de l'administration pénitentiaire, A. Perdriau, remarquait alors que le "Code de Procédure Pénale a été rédigé dans un esprit réaliste qui tranche sur celui qui présidait autrefois à l'élaboration des textes pénitentiaires" (145).

Malgré cet "esprit réaliste", et quand même l'univers pénitentiaire (avec la création du "milieu ouvert" et l'institution des mesures de substitution à l'emprisonnement) eût pu être rêvé, une fois de plus (146), comme une peau de chagrin, la prison demeure.

Claude Faugeron définissait la prison du XXe siècle, mais l'analyse vaut pour le siècle antérieur, comme un "dispositif de ségrégation et de contrôle répressif évoluant à bas bruit et...difficile à contrôler" (147).

Le long combat que nous venons de décrire n'avait justement d'autre finalité, pour "sortir du néolithique", comme dit Tunc (148), que de tirer l'univers carcéral hors des zones obscures de non-droit où il se complait par nature.

Car il y a unanimité dans tous les écrits sur la prison, qu'ils soient le fait de praticiens ou de théoriciens, d'observateurs ou de romanciers, pour considérer que la plus petite réforme concernant la prison n'est applicable que si elle entraîne un minimum d'adhésion de la part du personnel.

Or, il ne semble pas que nos grands magistrats de la fin du XIXe siècle eussent recueilli du personnel pénitentiaire une adhésion indispensable et qui ne fût pas feinte.

Est-ce à dire qu'on ne peut être en la matière que pessimiste ?

Certainement non pour au moins deux raisons :

- d'un point de vue historique, sur le long terme, la prison (au moins comme système organisé) n'est qu'un épiphénomène socio-juridique d'à peine deux cents ans d'âge, et l'on est en droit de souhaiter avec

Marc Ancel : "le XXI<sup>e</sup> siècle s'étonnera sans doute de notre étrange fidélité à des modes de réaction criminelle hérités du passé et dont l'expérience démontre l'inefficacité" (149).

- sur le plus court terme, l'histoire enseigne aussi que les seules réformes pénitentiaires qui n'eussent pas été que formelles ont été accomplies par des hommes qui avaient eu à connaître de la prison d'une manière ou d'une autre. Comme le disait Victor Hugo : "il n'est pas mauvais que ceux qui font les prisons en tatent !" (150).

L'historien de la prison ne peut pas ignorer que l'histoire dont il traite respire à l'unisson des grandes secousses socio-politiques : 1830, 1848, mais aussi 1853 après que l'un des pères du "tout-cellulaire, Gustave de Beaumont, eût "taté" de Mazas, 1870, 1945, 1958...

Lucas enseignait déjà en 1838 :

"La révolution de juillet, avec le cortège des détentions politiques que toutes les révolutions entraînent à leur suite, a trouvé chez les classes éclairées, qui, dans les jours du calme ou de la paix, se croient désintéressées du perfectionnement des prisons, ce sentiment d'une sympathie générale, mais accidentelle, égoïste même peut-être, qui naît avec les commotions politiques et disparaît avec elles" (151).

Puissent s'en inspirer nos réformateurs pénitentiaires de demain, la tête s'ils veulent dans les étoiles, mais les pieds bien ancrés dans la réalité du sol carcéral...



NOTES

- (1) Dans un souci d'alléger le texte, nous avons traduit : "rattachement" pour "rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice".
- (2) Ce qui explique le terme de "rattachement" préféré à celui de "transfert". Mais il est vrai aussi que le terme "attachement" eût été incorrect.
- (3) Chambre des députés, 2ème séance du 21 mars 1911.
- (4) MANDROU Robert : Magistrats et sorciers en France au XVIIIe siècle (1968).
- (5) Pour l'ensemble de la période postérieure à l'Ancien Régime, nous nous sommes beaucoup appuyé sur : la "Nouvelle histoire de la France contemporaine" dans la collection "Points Histoire".  
Pour la IIIe République, nous avons utilisé en outre :  
BONNEFOUS G. : Histoire politique de la IIIe République, Tome I (1956)  
CHASTENET J. : Jours inquiets et jours sanglants (1957)  
HALEVY D. : Clémenceau (1930)  
SUAREZ G. : Briand (1941).
- (6) Chambre des députés, rapport n° 336 (1907).
- (7) JOUVENEL R. de : la République des camarades (1913).
- (8) MILHAUD A. : Histoire du radicalisme (1951).
- (9) MALVY (Jean-Louis ou Louis) était député radical de Bordeaux, il devait devenir ministre de l'Intérieur fin 1913.
- (10) SORLIN P. : Waldeck-Rousseau (1966).
- (11) Clémenceau appliquait en fait cette appréciation imagée à son ancien chef de gouvernement Sarrien.
- (12) Chambre des députés, 2ème séance du 21 mars 1911.
- (13) Nous renvoyons à la chronologie, en annexe, pour les dates exactes.
- (14) Chambre des députés, séance du 13 avril 1911.

- (15) Voir en particulier les comptes-rendus de l'admirable colloque criminologique de Strasbourg des 21-23 novembre 1983, dans : "La recherche historique sur la criminalité et la justice pénale (Strasbourg, 1984)".
- (16) MAGNOL J. : De l'administration pénitentiaire dans ses rapports avec l'autorité judiciaire et de son rattachement au ministère de la Justice (Toulouse, 1900).
- (17) MARTINEZ A.M. et MOURADIAN P. : Problèmes actuels de l'administration pénitentiaire (mémoire pour le D.E.S. de droit public, 1970).
- (18) VIDAL G. : cours de droit criminel et de science pénitentiaire (1901).
- (19) DONNEDIEU DE VABRES : traité élémentaire de droit criminel et de législation pénale comparée (1943).
- (20) MERLE et VITU : traité de droit criminel (1967).
- (21) Nous juxtaposons là plusieurs phrases dispersées dans la thèse de Magnol.
- (22) FOUCAULT M. : Surveiller et Punir. Naissance de la prison (1975).
- (23) Nous ne retiendrons que les plus importantes :  
CASTAN N. : Justice et répression en Languedoc à l'époque des lumières (1980)  
COLLECTIF : La recherche historique sur la criminalité et la justice pénale (Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1984)  
PERROT M. (sous la direction de) : L'impossible prison (1980)  
PETIT J.G. (sous la direction de) : La prison, le bagne et l'histoire (1984).
- (24) BLUCHE F. : Les magistrats du parlement de Paris au XVIIIe siècle (1960).
- (25) DE BASTARD D'ESTANG : Les parlements de France (1857).
- (26) Les termes sont de DOUCET R. : Les institutions de la France au XVIe siècle (1948).
- (27) DU ROUSSEAUD : Traité des matières criminelles suivant l'ordonnance d'août 1670 (1751).
- (28) MARION M. : Dictionnaire des institutions de la France au XVIIe et XVIIIe siècles (1923).
- (29) CASTAN N. : Justice et répression en Languedoc à l'époque des lumières (1980).
- (30) ESMEIN : La procédure criminelle en France (1882).

- (31) COLLECTIF : Dictionnaire de jurisprudence, art. "Prison" (encyclopédie méthodique, 1786).
- (32) FOURNIER P. : Les officialités au Moyen-Age (1880).
- (33) Pour l'hôpital général, voir :  
FOUCAULT M. : Histoire de la folie à l'âge classique (1961)  
FOUCAULT M. : Naissance de la clinique (1963)  
Pour les galères, se reporter à l'ensemble des travaux de ZYSBERG, dont :  
ZYSBERG A. : La société des galériens au milieu du 18e siècle (A.E.S.C., 30, 1975)  
Pour les prisons d'Etat, consulter, entre autres de ses ouvrages :  
FUNDK-BRENTANO : La Bastille et ses secrets (rééd. 1979).
- (34) DEMET et MERLAT : la prison à la fin du XVIIIe siècle et au début du XIXe siècle (1975)  
PLANCHE M. : Les prisons de Paris au XVIIIe siècle (1973).
- (35) HOWARD J. : Etat des prisons, des hôpitaux et des maisons de force... (1788).
- (36) X. : Mémoire sur les prisons de Paris en 1644 (Nogent-le-Rotrou).
- (37) DE BOISLILLE : Correspondance des contrôleurs généraux (I, 32).
- (38) BLUCHE F. : La vie quotidienne au temps de Louis XVI (1980).
- (39) MARION M. : Dictionnaire des institutions de la France aux XVIIe et XVIIIe siècles (1923).
- (40) BLOCH C. : L'assistance et l'Etat en France à la veille de la révolution (1908).
- (41) SERVAN : Apologie de la Bastille (sd)  
SERVAN : Discours (sd).
- (42) Cité dans DAUBAN C.A. : Les prisons de Paris sous la révolution (1870).
- (43) CHASSAIGNE M. : La lieutenance générale de police de Paris (1906).
- (44) CHEYPE R. : Le procès des inspecteurs de police (1975).
- (45) IMBERT J. : Histoire des hôpitaux (1982).
- (46) MARION M. : Dictionnaire des institutions de la France aux XVIIe et XVIIIe siècles (1923).
- (47) Voir surtout :  
CHAMPION E. : La France d'après les cahiers de 1789 (1897)  
GOUBERT P. et DENIS M. : 1789. Les français ont la parole (1964).

- (48) Outre les ouvrages de la note (47), voir :  
DESJARDINS A. : Les cahiers des Etats-Généraux en 1789 (dans la R.P. de 1885).
- (49) BOIS P. : Cahiers de doléances du Tiers-Etat de la sénéchaussée de Château-du-Loir (Gap, 1960)  
BOULOISEAU M. : Cahiers de doléances du Tiers-Etat du bailliage de Rouen (1957-1960).
- (50) RIVIERE A. : Mirabeau criminaliste (Revue britannique. 5, 1889) et surtout l'introduction de T. SELLIN à la réédition du "Système pénitentiaire aux Etats-Unis" de Beaumont et Tocqueville de 1964 aux Etats-Unis.
- (51) IMBERT J. et LEVASSEUR G. : Le pouvoir, les juges et les bourreaux (1972).
- (52) TUETÉY A. : Les prisons de Paris en 1792 (1902).
- (53) BLANC O. : La dernière lettre (1984)  
BOURGIN : La commission des administrations civiles ... (A.H.R.F., 1930).
- (54) Textes réunis dans le code des prisons.
- (55) Ces textes ne figurent pas dans le code des prisons ; voir :  
O'BRIEN P. : The promise of punishment (Princeton, 1982) et pour sa nomination au poste d'inspecteur général :  
LUCAS C. : De la réforme des prisons ... (1836).
- (55 bis) Au commencement du siècle, elles appartenait toutes au domaine de l'Etat. C'est un décret du 9 avril 1911 (qui ne figure pas au Code des Prisons) qui devait transférer aux départements la propriété de ces prisons, décret pris selon les considérations strictement économiques : le budget de l'Etat, grèvé de charges écrasantes, devait trouver à s'aérer avant la campagne de Russie.
- (56) Autour de la société royale des prisons d'abord ; voir :  
DUPRAT C. : Punir et guérir dans : "L'impossible prison" sous la direction de Michelle PERROT ;  
Les enquêtes se multiplièrent à partir de 1820 : Villermé, Barbé-Marbois, etc..., la prison commençant de se refermer sur elle-même avec Gasparin ministre de l'Intérieur dès 1835.
- (57) Dont, parmi bien d'autres, ceux de Lucas (voir note 55) et de :  
FAUCHER L. : De la réforme des prisons (1838).
- (58) Il est exagéré d'opposer d'une manière réductrice partisans et adversaires du "tout-cellulaire" ; les opinions de Faucher, Lucas ou encore FERRUS M.G. : Des prisonniers, de l'emprisonnement et des prisons (1850) sont autrement plus nuancées et complexes. Voir sur ce point l'introduction et les notes lumineuses de Michelle PERROT à :  
TOCQUEVILLE A. de : Ecrits sur le système pénitentiaire en France et à l'étranger (1984).
- (59) Code des prisons, tome 1 (1845).
- (60) Enquête parlementaire sur le régime des établissements pénitentiaires (8 vol., 1873).

- (61) Lettre de Guizot à Lucas du 23.11.1830, citée par LUCAS dans sa "Théorie de l'emprisonnement" de 1836 .
- (62) LUCAS : De la réforme des prisons ... (1836).
- (63) PONTEIL F. : L'éveil des nationalités et le mouvement libéral (1930)  
sur Guizot :  
FELGERES C. : Guizot et la bourgeoisie française (sd)  
sur Thiers :  
LUCAS-DEBRETON J. : Aspects de Monsieur Thiers (1948).
- (64) voir les ouvrages de Lucas, Faucher et Ferrus déjà cités et de MOREAU-CHRISTOPHE : De la réforme des prisons en France ..., par exemple, de 1838, ou Polémique pénitentiaire de 1840 (Moreau-Christophe était un ferme partisan de "l'isolement cellulaire" et le farouche adversaire de Lucas.
- (65) Ouvrage cité note 62.
- (65 bis) En réalité, un conflit d'autorité avait constamment opposé le préfet de la Seine, qui invoquait le Code Pénal (attribuant le service des prisons aux préfets des départements) et le préfet de police, qui faisait valoir de multiples décrets lui attribuant la surveillance des prisons.  
Et le gouvernement impérial, anticipant sur une solution que nous retrouverons dans les débats de 1911, avait imaginé de partager les attributions du préfet de la Seine et du préfet de police, donnant au premier le matériel et le personnel au second.  
Il croyait créer ainsi un contrôle et une émulation de l'un par l'autre. Il ne réussit qu'à mécontenter les deux. D'où l'ordonnance de 1819 qui réunit toutes les compétences en matière d'administration des prisons de la Seine entre les mains du préfet de police.
- (66) Lucas y fait allusion dans sa "théorie de l'emprisonnement".
- (67) Sur les bagnes, voir :  
ZYSBERG A. : Politiques du bagne, dans "L'impossible prison" sous la direction de M. Perrot.
- (68) Voir code des prisons tome II.
- (69) Cette constatation, effectuée déjà par les "idéologues" de la prison au XIXe siècle, a été remarquablement développée dans la thèse, méconnue, de :  
ALVERGNAT D. : L'illusion du savoir et la parole dépossédée (Grenoble, 1978).
- (70) BERENGER (de la Drôme) : De la répression pénale (1853).
- (71) Ces citations sont reprises dans la grande enquête parlementaire de 1872.
- (72) Gasparin avait été préfet du Rhône auparavant, et à ce titre, s'était occupé avec Lucas de la mise au point d'un règlement pour la prison pour jeunes détenus nouvellement construite.

- (73) Le meilleur ouvrage sur la magistrature demeure :  
ROUSSELET M. : Histoire de la magistrature française ... (1957).
- (74) Voir note 56.
- (75) DARMON J.J. : Sous la Restauration, des juges "sondent la plaie si vive des prisons", dans "L'impossible prison".
- (76) Qui devaient aboutir à la fameuse circulaire Gasparin de 1836, suivant laquelle tous les plans des futures maisons d'arrêt devaient être dressés suivant le système cellulaire.
- (77) Code des prisons, vol. I. Le "sous-chef de cabinet" visé était ALAUZET, dont l'ouvrage : "Essai sur les peines" s'était vu attribuer un prix par l'Institut, prix partagé avec ... MOREAU-CHRISTOPHE !
- (77 bis) cité dans :  
FERRUS G. : Des prisonniers, de l'emprisonnement et des prisons (1850).
- (78) Voir la réédition établie par Michelle Perrot, signalée note 58.
- (79) Voir les interventions de Jaillant, directeur de l'administration pénitentiaire, sur ce point devant la commission parlementaire de 1872.
- (80) Enquête parlementaire sur le régime des établissements pénitentiaires, tomes IV et V (1873).
- (81) VIDAL L. : Nécessité d'une loi organique (1870).
- (82) Voir plus loin : les débats de 1911.  
Il est à remarquer que les mêmes cours (de cassation et d'appel) avaient été consultées en 1844 sur la question pénitentiaire et considéraient déjà que cette question était "à la fois administrative et judiciaire" ; voir : FERRUS cité note 77 bis.
- (83) Code des prisons, tome VII (1887).
- (84) Bulletin de la Société Générale des Prisons (1878).
- (85) Voir notamment :  
DOLLEANS E. : Histoire du mouvement ouvrier, tome II (1939)  
RENAULT C. : Histoire des grèves (1887).
- (85 bis) CHASTENET J. : Histoire de la IIIe République, tome II (1954)  
REINACH J. : La République opportuniste (1890).
- (86) SORLIN P. : Waldeck-Rousseau (1966).
- (87) J.O. du 16 novembre 1880  
ROUSSELET M. : Histoire de la magistrature française, des origines à nos jours (1957).

- (88) Les griefs des républicains à l'encontre des magistrats étaient souvent d'ordre personnel, en raison de condamnations prononcées contre eux sous l'Empire ; voir sur cette question :  
GARCON M. : Histoire de la justice sous la IIIe République (1957)  
PICOT E. : Les magistrats et la démocratie (Revue des Deux Mondes du 15.03.1884).
- (89) "La République Française", numéro du 20.09.1878.
- (90) J.O. du 9 mars 1880.
- (91) ou encore "Loi de colère", cité par :  
MASSON G. : Les juges et le pouvoir (1977).
- (92) Les estimations diffèrent entre PICOT et MASSON ; nous avons retenu un pourcentage minimal.
- (93) MASSON G. : Les juges et le pouvoir (1977).
- (94) "Journal des débats" du 15 juin 1883.
- (95) "Revue des Deux Mondes" des 15.06 et 01.10.1881, du 15.04.1883 et des 15.03, 01.07 et 15.12.1885.
- (96) BERENGER (de la Drôme) : De la répression pénale (1853).
- (97) LUCAS C. : Du système pénal et du système répressif en général et de la peine de mort en particulier (1827).  
LUCAS C. : De la réforme des prisons ou de la théorie de l'emprisonnement (1836).
- (97 bis) Enquête parlementaire sur le régime des établissements pénitentiaires, tome VII.
- (98) MASSON G. : "Les juges et le pouvoir (1977).
- (99) Dans un article du journal "Le Temps".
- (100) Actes du congrès international de Stockholm (1878).
- (101) Bulletin de la Société Générale des Prisons, 1893.
- (102) Enquête parlementaire sur le régime des établissements pénitentiaires, tomes IV et V (1873).
- (103) Actes du premier congrès international des sociétés de patronage (1900).
- (104) LUCAS C. : De la réforme des prisons et de la théorie de l'emprisonnement (1836).
- (105) Actes du premier congrès international des sociétés de patronage (1900).
- (106) MAURY J. : Préface aux "Mélanges" offerts par la faculté de droit de Toulouse à Joseph Magnol (1947).

- (107) MAGNOL J. : De l'administration pénitentiaire dans ses rapports avec l'autorité judiciaire et de son rattachement au ministère de la Justice (Toulouse, 1900).
- (108) Bulletin de la Société Générale des Prisons, 1878.
- (109) GOGUEL F. : La politique des partis sous la IIIe République (1946).
- (110) CHASTENET J. : La république triomphante (1955).
- (111) REINACH J. : Histoire de l'affaire Dreyfus (1901-1911).
- (112) Chambre des députés, séance du 2 mars 1899.
- (113) SORLIN P. : Waldeck-Rousseau (1966).
- (114) Chambre des députés, séance du 5 décembre 1899.
- (115) MAGNOL J. : Le rattachement des services pénitentiaires au ministère de la Justice (Revue Pénitentiaire, 1911).
- (116) Bulletin de la Société Générale des Prisons, 1893.
- (117) MONTESQUIEU : Esprit des lois (livre XI, chapitre VI).
- (118) DUCROCQ : Cours de droit administratif (1892).
- (119) DUGUIT : Séparation des pouvoirs  
SAINT-GIRONS : Essai sur la séparation des pouvoirs.
- (120) CHARVIN R. : Justice et politique (1968).
- (121) SORLIN P. : Waldeck-Rousseau (1966).
- (122) Code des prisons, vol. 1 (1845).
- (123) Bulletin de la Société Générale des Prisons, 1878.
- (124) Chambre des députés, séance du 2 mars 1899.
- (125) DANSETTE A. : Histoire religieuse de la France contemporaine, tome II (1951).
- (126) Chambre des députés, cité dans la séance du 21 mars 1911.
- (127) Chambre des députés, rapport de Chéron de 1907 n° 336.
- (128) Revue Pénitentiaire de 1911.
- (129) C'était le siège des bureaux de l'administration centrale.
- (130) "Revue Bleue", 25 février 1911.

- (131) Dans le cadre d'une enquête sur le fonctionnement des grands ministères.
- (132) COUMOUL J. : Du rattachement du régime pénitentiaire au ministère de la Justice (1911).
- (133) Revue pénitentiaire, 1912.
- (134) Revue pénitentiaire, 1913.
- (135) Revue pénitentiaire, 1913.
- (136) Revue pénitentiaire, 1911.
- (137) VIDAL-MAGNOL ; Cours de droit criminel et de science pénitentiaire (1928).
- (138) VIDAL-MAGNOL : Cours de droit criminel et de science pénitentiaire (9e édition, 1948).
- (139) AMOR P. : La réforme pénitentiaire en France (R.S.C.D.P.C., 1947, 1).
- (140) Pierre COUVRAT, dans un article récent de la R.S.C.D.P.C. (1985, 2) parle, dans le même sens, de "changement radical d'orientation" et de "rupture totale avec le passé" à propos de 1945.
- (141) MAGNOL J. : L'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante" (R.S.C.D.P.C., 1946,1).
- (142) GARCON E. : Le droit pénal (1922).
- (143) Dans son "testament politique", cité partiellement dans : ANCEL M. : La défense sociale nouvelle" (2e édition, 1971).
- (144) Dans son intervention au congrès de défense sociale de Stockholm en 1958.
- (145) Revue pénitentiaire, n° 3, juillet-septembre 1959.
- (146) Voir notre étude, à paraître dans la même collection : "La naissance de la libération conditionnelle".
- (147) Dans une postface à : HUSMAN L. et BERNAT DE CELIS J. : Peines perdues (1982).
- (148) TUNC A. : Sortir du néolithique (Chr. Dalloz, 1957).
- (149) ANCEL M. : La défense sociale nouvelle (1956).
- (150) Cité dans : SAVEY-CASARD P. : Les enquêtes de Victor Hugo dans les prisons (R.S.C.D.P.C., 1952, 3).
- (151) LUCAS C. : Réforme des prisons (1838).



ANNEXE I

B I B L I O G R A P H I E

- ALVERGNAT D. L'illusion du savoir et la parole dépossédée  
(Grenoble, 1978).
- AMOR P. La réforme pénitentiaire en France  
(R.S.C.D.P.C., 1947, 1).
- ANCEL M. La défense sociale nouvelle  
(1956 et 1971).
- ANONYME Mémoire sur les prisons de Paris en 1644  
(Nogent-le-Rotrou, 1644).
- BASTARD D'ESTANG de Les parlements de France (1857).
- BERENGER (DE LA DROME) De la répression pénale (1853).
- BLANC O. La dernière lettre (1984).
- BLUCHE F. Les magistrats du Parlement de Paris  
au XVIIIe siècle (1960).
- BLUCHE F. La vie quotidienne au temps de Louis XVI  
(1980).
- BLOCH C. L'assistance et l'Etat en France à la  
veille de la Révolution (rééd. Genève, 1974).
- BOIS P. Cahiers de doléances du Tiers-Etat de la  
sénéchaussée de Château-du-Loir (Gap, 1960).
- BOISLILLE de Correspondance des contrôleurs généraux  
(tome I, sd).

- BONNEFOUS G. Histoire politique de la IIIe République  
Tome I (1956).
- BOULOISEAU M. Cahiers de doléances du Tiers-Etat du  
bailliage de Rouen (1957-1960).
- BOURGIN La commission des administrations civiles.  
Police et tribunaux (R.H.R.F., 1930).
- CASTAN N. Justice et répression en Languedoc à l'époque  
des lumières (1980).
- CHAMPION E. La France d'après les cahiers de 1789 (1897).
- CHARVIN R. Justice et politique (1968).
- CHASSAIGNE M. La lieutenance générale de police de Paris  
(1906).
- CHASTENET J. La république des républicains (1954).
- CHASTENET J. La république triomphante (1955).
- CHASTENET J. Jours inquiets, jours sanglants (1957).
- CHEYPE R. Le procès des inspecteurs de police, 1716-  
1720 (1975).
- COLLECTIF Dictionnaire de jurisprudence, art. "Prison"  
(Encyclopédie Méthodique, 1786).
- COUMOUL J. Du rattachement du régime pénitentiaire au  
ministère de la Justice (1911).
- COUVRAT P. La politique criminelle pénitentiaire à  
l'image de l'expérience française depuis  
1945 (R.S.C.D.P.C., 1985, 2).

- DANSETTE A. Histoire religieuse de la France contemporaine (vol. 2, 1951).
- DARMON J.J. Sous la Restauration, des juges "sondent la plaie si vive des prisons (dans l'impossible prison, sous la direction de M. PERROT, 1980).
- DAUBAN C.A. Les prisons de Paris sous la Révolution (rééd. Genève, 1977).
- DEMET et MERLAT La prison à la fin du XVIIIe siècle et au début du XIXe siècle (1975).
- DESJARDINS A. Les cahiers des Etats-Généraux en 1789 (R.P., 1885).
- DOLLEANS E. Histoire du mouvement ouvrier français (vol. 2, 1939).
- DONNEDIEU DE VABRES Traité élémentaire de droit criminel et de législation pénale comparée (1943).
- DOUCET R. Les institutions de la France au XVIe siècle (1948).
- DUCROCQ Cours de droit administratif (1892).
- DUGUIT Séparation des pouvoirs (sd, XIXe siècle).
- DUPRAT C. Punir et guérir ... (dans l'impossible prison, sous la direction de M. PERROT, 1980).
- DU ROUSSEAUD DE LA COMBE Traité des matières criminelles suivant l'ordonnance de 1670 (1751).
- ESMEIN A. Histoire de la procédure criminelle en France (1882).

- FAUCHER L. De la réforme des prisons (1838).
- FELGERES C. Guizot et la bourgeoisie française (sd).
- FERRI E. La sociologie criminelle (1893).
- FERRUS M.G. Des prisonniers, de l'emprisonnement et des prisons (1850).
- FOUCAULT M. Histoire de la folie à l'âge classique (1961).
- FOUCAULT M. Naissance de la clinique (1963).
- FOUCAULT M. Surveiller et punir. Naissance de la prison (1975).
- FOURNIER P. Les officialités au Moyen-Age (1880).
- FUNCK-BRENTANO F. La Bastille et ses secrets (rééd. 1979).
- GARCON M. Histoire de la justice sous la IIIe République (1957).
- GARCON E. Le droit pénal (1922).
- GAROFALO R. La criminologie (1888).
- GLUECK S. et E. After conduct of discharged offenders (1949).
- GOGUEL F. La politique des partis sous la IIIe République (1946).
- GOUBERT P. et DENIS M. 1789. Les français ont la parole (1964).
- HALEVY D. Clémenceau (1930).



- MARION M. . . . . Dictionnaire des institutions de la France auxXVIIe et XVIIIe siècles (1968).
- MARTINEZ A.M. et MOURADIAN P. . . . . Problèmes actuels de l'administration pénitentiaire (Mémoire pour le D.E.S. de droit public, 1970).
- MAURY J. . . . . Préface aux mélanges offerts par la Faculté de droit de Toulouse à Joseph Magnol (1947).
- MASSON G. . . . . Les juges et le pouvoir (1977).
- MERLE R. et VITU A. . . . . Traité de droit criminel (1967).
- MILHAUD A. . . . . Histoire du radicalisme (1951).
- MONTESQUIEU . . . . . Esprit des lois (L. XI, Ch. VI).
- MOREAU-CHRISTOPHE . . . . . De la réforme des prisons en France basée sur le principe de l'isolement cellulaire (1838).
- O'BRIEN P. . . . . The promise of punishment (Princeton, N.J., 1982).
- PERROT M. (sous la direction de) . . . . . L'impossible prison (1980).
- PETIT J.G. (sous la direction de) . . . . . La prison, le bagne et l'histoire (1984).
- PICOT E. . . . . Les magistrats et la démocratie (Revue des Deux-Mondes, 15.03.1884).
- PINATEL J. . . . . Les diverses conceptions de la science pénitentiaire (R.S.D.D.P.C., 1949, 4).

- PINATEL J. Le point de vue criminologique et pénologique (R.S.C.D.P.C., 1964).
- PLANCHE M. Les prisons de Paris au XVIIIe siècle (1973).
- PONTEIL F. L'éveil des nationalités et le mouvement libéral (1930).
- PRINS A. La défense sociale et les transformations du droit pénal (1910).
- RENAULT C. Histoire des grèves (1887).
- REYNACH J. La république opportuniste (1890).
- REYNACH J. Histoire de l'affaire Dreyfus (1901-1911).
- RIVIERE A. Mirabeau criminaliste (Revue britannique, 5, 1889).
- ROBERT P. (sous la direction de) La recherche historique sur la criminalité et la justice pénale (Strasbourg, 1984).
- ROUSSELET M. Histoire de la magistrature française, des origines à nos jours (2 vol., 1957).
- SAINT-GIRONS Essai sur la séparation des pouvoirs (sd., XIXe siècle).
- SAVEY-CASARD P. Les enquêtes de Victor Hugo dans les prisons (R.S.C.D.P.C., 1952, 3).
- SCHLYTER K. Les réformes suédoises ... (R.S.C.D.P.C., 1947).
- SELLIN T. Introduction à la réédition américaine du "Système pénitentiaire aux Etats-Unis" de Beaumont et Tocqueville (1964).

- SERVAN Discours (sd., fin XVIIIe siècle).
- SERVAN Apologie de la bastille (sd., fin XVIIIe siècle).
- SORLIN P. Waldeck-Rousseau (1966).
- SUAREZ G. Briand (1941).
- TAFT D.R. Criminology (1956).
- TOCQUEVILLE A. de Ecrits sur le système pénitentiaire en France et à l'étranger (éd. établie par M. PERROT, 1984).
- TUETÉY A. Les prisons de Paris en 1792 (1902).
- TUNC A. Sortir du néolithique (Chr. Dalloz, 1957).
- VIDAL G. Cours de droit criminel et de science pénitentiaire (1901).
- VIDAL L. Nécessité d'une loi organique (1870).
- VIDAL G. et MAGNOL J. Cours de droit criminel et de science pénitentiaire (éd. de 1928 et 1948).
- ZYSBERG A. La société des galériens au milieu du XVIIIe siècle (A.E.S.C., 30, 1975).

ANNEXE II

C H R O N O L O G I E

- 1667 (15/3) : Création à Paris de la charge de lieutenant général de Police, lequel a autorité sur toutes les prisons de la Capitale.
- 1670 (26/8) : L'ordonnance criminelle "donnée en St Germain en Laye" est enregistrée au Parlement ; si les juges ont à charge de régler les tarifs des "cantines", frais d'hébergement et extraits d'écrou, aux Procureurs revient la "police" des prisons.
- 1753 (6/2) : Lettres patentes attribuant le contrôle de toutes les prisons aux lieutenants généraux au détriment des lieutenants criminels.
- 1781 : Necker crée une "inspection générale des hôpitaux et maison de force".
- 1789 (22/12)-  
janvier 1790 : Les prisons sont confiées à l'administration des départements.
- 1790 (21/11) : Création du ministère de la justice.
- 1791 (juillet à octobre): Décrets faisant de l'emprisonnement la pierre angulaire du nouveau système de répression.
- 1791 (16-29/9) : La police des prisons revient aux procureurs généraux syndics sous l'autorité des directoires des départements.
- 1793 (22/12) : Les administrations de district ont à charge de désigner les emplacements des prisons, de nommer et destituer leur personnel et d'en assurer la police.
- 1795 (2/10) : Fameuse loi du 10 vendémiaire an IV plaçant l'administration des prisons sous l'autorité du ministère de l'Intérieur.
- 1795 (23/10) : Code pénal du 3 brumaire an IV : les commissaires exécutifs auprès des départements (futurs préfets) sont chargés de surveiller l'administration des prisons.

- 1795 (14/11) : Ce 23 brumaire an IV, l'exécution de la peine capitale est confiée au ministère de la justice
- 1800 (1/7) : Arrêté du 12 messidor an VIII confiant au préfet de police la police des prisons parisiennes.
- 1808 : Le Code d'Instruction Criminelle place les prisons départementales sous la surveillance des préfets et le contrôle direct des maires.
- 1808 (16/6) : Un décret met en place les maisons centrales de détention
- 1817 : Création d'une inspection générale pour les seules maisons centrales.
- 1819 (9/4) : Une ordonnance officialise le rattachement des prisons parisiennes à la préfecture de police ; la même ordonnance institue la Société Royale pour l'amélioration des prisons, le Conseil Général des Prisons et les commissions de surveillance des prisons.
- 1831 (17/3) : Les prisons sont rattachées au ministère du Commerce et des Travaux Publics.
- 1834 (4/4) : Les prisons reviennent au Ministère de l'Intérieur.
- 1838 (25/5) : Ordonnance conférant un statut aux corps des inspecteurs généraux des prisons.
- 1844 (15/12) : Ordonnance instituant, au sein du ministère de l'Intérieur, une 5e Division exclusivement consacrée à la haute administration des prisons.
- 1850 (5/8) : Loi associant le procureur général au Préfet dans la haute surveillance des colonies de jeunes détenus.
- 1853 (17/8) : Célèbre circulaire Persigny qui met fin aux tentatives de mettre en place un système d'emprisonnement cellulaire.
- 1854 (30/5) : Les bagnes métropolitains sont supprimés ; la loi introduit la transportation.
- 1855 (5/5) : Les dépenses ordinaires des prisons départementales sont mises à la charge de l'Etat.
- 1856 (12/8) : Un directeur des prisons départementales est placé auprès de chaque préfet.
- 1858 (9/1) : La division des prisons devient une direction (le décret fut rapporté en 1867, une direction fut à nouveau instituée le 18/11/1871).

- 1872 (25/3) : Loi créant une commission d'enquête parlementaire sur le régime des prisons
- 1875 (5/6) : Loi transformant la commission d'enquête en Conseil Supérieur des Prisons et réactivant les commissions de surveillance (tombées en désuétude depuis leur création de 1819).
- 1875 (5/6) : Le régime cellulaire est généralisé dans toutes les prisons départementales
- 1875 (14/8) : La réhabilitation devient une décision purement judiciaire
- 1877 : Création de la Société Générale des Prisons
- 1878 (17/6) : Le Conseil Supérieur des Prisons se prononce pour le rattachement de la direction des prisons au ministère de la Justice.
- 1880 (31/12) : Un décret retire au Conseil Supérieur des prisons l'essentiel de ses prérogatives.
- 1885 (27/5) : La relégation est introduite pour les multirécidivistes
- 1885 (14/8) : Loi instituant la libération conditionnelle
- 1887 (8/6) : Les prisons de la Seine sont rattachées à la direction de l'administration pénitentiaire
- 1888 : La commission du budget de la chambre des députés consacre un rapport spécial à l'administration pénitentiaire.
- 1891 (26/3) : Loi introduisant le sursis
- 1891 (15/6) : Le corps des inspecteurs généraux des prisons est dilué dans celui des inspecteurs généraux des services administratifs du ministère de l'Intérieur, dont le recrutement est réglementé.
- 1893 (4/2) : Une loi offre aux départements la possibilité de rétrocéder leurs prisons à l'Etat.
- 1893 (19/8) : un décret institue une Ecole Nationale Pénitentiaire Supérieure.

- 1897 (11/6) : Les responsables de la Société Générale des Prisons vont "plaider" en faveur du rattachement tant auprès du ministre de l'Intérieur que du Garde des Sceaux.
- 1898 (6/6) : Au Sénat, proposition de loi Bérenger en faveur du rattachement.
- 1899 (2/3) : Intervention vigoureuse et explicite du député Cruppi à la Chambre en faveur du rattachement indissociable selon lui de l'individualisation des peines.
- 1900 : Joseph Magnol soutient sa thèse de droit consacrée exclusivement au rattachement.
- 1911 (13/3) : DECRET PAR LEQUEL L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE EST TRANSFEREE DU MINISTERE DE L'INTERIEUR A CELUI DE LA JUSTICE  
  
est créé le même jour au ministère de la Justice un sous-secrétariat d'Etat principalement chargé des questions pénitentiaires.
- 1911 (9/4) : L'Etat transfère aux départements la propriété des prisons départementales.
- 1911 (11/5) : Une commission est chargée d'organiser le transfert des crédits pénitentiaires du ministère de l'Intérieur à celui de la Justice.
- 1911 (13/7) : Une loi vient confirmer le décret du 13 mars
- 1911 (24/10) : Le poste de directeur de l'administration pénitentiaire est confié à un magistrat.
- 1912 (4/7) : Le personnel de l'administration pénitentiaire est placé en position de détachement du ministère de l'Intérieur.
- 1923 (9/8) : Un décret confie le contrôle de l'exécution du budget des services pénitentiaires aux services administratifs du ministère de l'Intérieur.
- 1926 (20/8) : L'administration pénitentiaire est réunie à la direction des affaires criminelles et des grâces.
- 1930 (9/8) : Une fonction de directeur de l'administration pénitentiaire est créée.
- 1935 (30/10) : L'administration pénitentiaire redevient une direction à part entière ; ses fonctionnaires sont assimilés à ceux du ministère de la Justice.

- 1935 (28/12) : L'administration pénitentiaire est érigée en budget annexe et dotée d'une agence comptable , son personnel est intégré complètement aux autres personnels de l'administration centrale du ministère de la Justice.
- 1937 (31/3) : Décret réservant aux magistrats tous les emplois supérieurs du ministère de la Justice, y compris ceux de la direction de l'administration pénitentiaire.
- 1943 (15/9) : L'administration pénitentiaire et les services de l'éducation surveillée sont transférés au Secrétariat d'Etat à l'Intérieur.
- 1944 (31/1) : L'administration pénitentiaire est transférée au secrétariat général au Maintien de l'Ordre
- 1944 (9/8) : Ordonnance ramenant l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice
- 1944 (22/11) : Le territoire national est divisé en régions pénitentiaires
- 1945 (2/2) : Ordonnance introduisant la possibilité pour les juridictions pour enfants de prononcer des mesures éducatives en matière pénale.
- 1945 (27/4) : Un conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire est organisé.
- 1945 (1/9) : Une ordonnance institue une direction de l'Education Surveillée.
- 1946 (1/2) : Circulaire instituant des comités d'assistance et de placement des libérés dirigés par des "juges de l'exécution des peines".
- 1952 (1/4) : Décret reprenant la circulaire précédente et attribuant au magistrat chargé de l'exécution des peines un "rôle primordial" dans "l'individualisation".
- 1954 (25/6) : Les présidents des comités post-pénaux peuvent provoquer directement la libération conditionnelle
- 1956 (15/5) : Une circulaire suggère que les présidents des comités fassent partie des commissions de surveillance des prisons.
- 1959 (1/1) : Entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale, qui consacre la réforme des prisons et le rôle majeur du juge de l'application des peines.





