

A Mon bon camarade René Vitry  
affectueux hommages  
J. Mequès

474/9

DE  
L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE  
DANS  
Ses rapports avec l'Autorité judiciaire  
ET DE SON RATTACHEMENT  
AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

F16B77



DE

# L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

DANS

Ses rapports avec l'Autorité judiciaire

ET DE SON

RATTACHEMENT AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

PAR

**Joseph MAGNOL**

PROFESSEUR A L'ÉCOLE PRATIQUE DE DROIT DE TOULOUSE

AVOCAT

DOCTEUR EN DROIT (ès Sciences juridiques, politiques et économiques)



TOULOUSE

V. RIVIÈRE, Libraire-Éditeur

6, RUE DES LOIS, 6

—  
1900

## INTRODUCTION

---

« La loi confie aux membres du ministère public, procureurs de la République et procureurs généraux, le soin de veiller à l'exécution des peines corporelles (art. 197 et 396, I. crim.) Mais, lorsque le condamné a été renfermé dans l'établissement pénitentiaire où doit se subir la peine, l'application du régime qu'elle comporte appartient à l'Administration pénitentiaire, qui relève, en France, du Ministère de l'intérieur, et, dans les colonies, du Ministère des colonies (1). »

Voilà une règle qui paraît étrange au premier abord et l'opinion publique, qui d'ordinaire réfléchit surtout les idées simples, est généralement convaincue que l'Administration des prisons dépend du ministère de la justice.

N'est-ce pas en effet une anomalie, que l'autorité judiciaire, chargée de la répression, soit complètement dessaisie après la condamnation, alors pourtant que le

(1) Vidal, *Cours résumé de droit pénal*, n° 170, p. 67.

châtiment consiste moins dans la décision qui l'inflige que dans la manière dont il sera exécuté ?

Cette anomalie est d'autant plus frappante que les magistrats ont des rapports fréquents avec l'Administration pénitentiaire soit au sujet des prévenus ou accusés, soit même au sujet des condamnés, à propos par exemple du calcul de la durée de la peine, des grâces, des libérations conditionnelles, etc.

Il en résulte des lenteurs dans la solution de ces questions et aussi des conflits entre les deux autorités. Voilà pourquoi de très nombreux criminalistes réclament le rattachement des services pénitentiaires au ministère de la justice, et en cela ils ne font que suivre l'impulsion donnée par la grande majorité des législations étrangères.

Nous voudrions, dans ce travail, étudier cette importante question, après avoir examiné les divers points de contact qui relie actuellement l'Administration des prisons avec l'autorité judiciaire. Nous serons ainsi mieux à même de donner une solution à cet important problème qu'est le rattachement des prisons à la justice.

Mais avant d'entrer dans le détail du sujet, il convient de tracer dans un aperçu rapide le tableau des divers établissements pénitentiaires que nous possédons avec l'indication des pouvoirs différents qui les administrent.

Certains de ces établissements dépendent du Ministère de l'intérieur, les autres de celui des colonies, d'autres enfin du Ministère de la guerre et de celui de la marine.

Les établissements placés sous l'autorité ou la surveillance du Ministère de l'intérieur sont :

- 1° Les dépôts et chambres de sûreté ;
- 2° Les maisons d'arrêt, de justice et de correction (prisons départementales) ;
- 3° Les maisons de force (maisons centrales) ;
- 4° Les colonies de jeunes détenus.

Autrefois les prisons du département de la Seine relevaient uniquement de la préfecture de police ; elles ont été rattachées au Ministère de l'intérieur par le décret du 28 juin 1887.

Quant aux prisons de l'Algérie, elles ne dépendent que tout à fait nominalement du Ministère de l'intérieur ; elles sont placées sous l'autorité effective du gouverneur général ; elles présentent les mêmes divisions que celles qui sont situées en France.

Relèvent du Ministère des colonies :

- 1° Les établissements consacrés aux forçats, situés à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie, qui ont remplacé depuis la loi du 30 mai 1854 les anciens bagnes ;
- 2° Les lieux consacrés à la déportation simple et dans une enceinte fortifiée ;
- 3° Les dépôts destinés aux relégués collectifs.

Le Ministère de la guerre a sous son autorité :

- 1° Les ateliers de militaires condamnés ;
- 2° Les pénitenciers militaires ;
- 3° Les prisons militaires.

Le Ministère de la marine, après avoir eu sous sa dépendance les anciens bagnes et les autres établissements qui relèvent aujourd'hui du Ministère des colo-

nies, n'a plus actuellement que les prisons spéciales, où sont détenus les marins condamnés par les tribunaux maritimes.

Nous laisserons de côté dans cette étude les établissements destinés aux condamnés militaires ; ils doivent relever du Ministère de la guerre et de la marine pour les mêmes raisons de discipline générale qui ont fait également établir à l'égard des militaires une juridiction spéciale. Nous nous attacherons simplement aux établissements qui reçoivent des détenus civils, soit prévenus ou accusés de délits ou de crimes de droit commun, soit condamnés par les tribunaux répressifs ordinaires.

C'est à propos de ces détenus que les magistrats ont des rapports fréquents avec l'Administration pénitentiaire, et c'est à leur égard que la question de savoir si cette administration et l'autorité judiciaire doivent dépendre d'un même pouvoir est intéressante.

.Aussi bien cette unification projetée existe déjà en matière militaire ou maritime. Les conseils de guerre comme les prisons militaires ne relèvent-ils pas de la même autorité, du ministre de la guerre ? N'en est-il pas de même pour les juridictions et les prisons maritimes, qui dépendent toutes deux du Ministère de la marine ?

Il ne faut plus s'étonner dès lors que l'on ait également songé à réunir sous la même autorité centrale l'autorité judiciaire et l'administration des prisons.

Nous aurons à rechercher tout d'abord l'origine de notre Administration pénitentiaire. Nous étudierons ensuite comment le Code d'instruction criminelle et

les règlements postérieurs ont réglé les relations des magistrats avec le personnel des prisons.

Ces points étant connus, nous pourrons mieux examiner les propositions diverses émises au sujet de l'unité à établir entre ces deux grandes administrations et en faire un examen critique.

---

## CHAPITRE PREMIER

### ORIGINE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

L'Administration pénitentiaire, telle qu'elle est organisée de nos jours, ne remonte qu'à la Révolution. Nous devons rechercher de quelle autorité dépendaient les prisons sous l'ancien régime, indiquer les réformes opérées pendant la période révolutionnaire, et enfin montrer ce qu'a décidé à cet égard le Code d'Instruction criminelle.

### SECTION PREMIÈRE

#### **Ancien Droit.**

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. On y retenait les accusés contre lesquels on avait décerné un décret de prise de corps et les débiteurs contre lesquels il avait été rendu un jugement, qui les condamnait à payer une somme quelconque, fut-ce en matière criminelle par jugement prononçant des peines pécuniaires, somme qu'ils n'avaient point payée (1).

Il y avait cependant les maisons de force ou de correction, où on était enfermé soit en vertu d'une condamnation, soit en vertu d'un ordre du roi ou par mesure administrative. Les femmes condamnées aux galères y étaient également détenues, ainsi que les hommes pour lesquels le roi avait commué la peine de mort ou des galères en un emprisonnement perpétuel.

Il y avait encore les prisons d'Etat, qui recevaient les personnes contre lesquelles avaient été délivrées des lettres de cachet.

L'ancien chancelier avait ces diverses maisons pénitentiaires dans ses attributions, et la volonté des rois de France, semble avoir toujours été de conférer à l'autorité judiciaire la direction des prisons.

(1) Voir à ce sujet : Albert Desjardins : *Les prisons de l'ancienne France*, extrait de l'ouvrage intitulé : *Les cahiers des Etats Généraux en 1789*, ch. XX, publié dans la *Revue pénitentiaire*, B. S. G. des prisons, (*Bulletin de la Société générale des prisons*), 1885, p. 416.

Je cite d'après le rapport de M. Jourdain, conseiller à la Cour d'appel d'Amiens, lors de la grande enquête pénitentiaire de 1873, les principales décisions royales qui sont intervenues pour améliorer, autant qu'il était possible, le sort des prisonniers (1).

Un mandement de Philippe-Auguste enjoignait au *juge laïque* de s'assurer qu'aucun clerc n'est emprisonné, sauf le cas de flagrant délit (lettre du 1<sup>er</sup> mai 1210).

Une ordonnance de Charles VI chargeait *notre dit prévôt* et ses lieutenants ou commis de s'assurer qu'on délivre aux prisonniers des vivres selon la règle. (Ord. sur les prisons de Paris, 24 décembre 1398.)

Un règlement du Parlement de Paris de 1425 enjoignait au prévôt et à ses lieutenants de vérifier le registre où sont inscrits les prisonniers, de visiter les prisonniers....., de faire tenir les prisons nettes. (Ord. de mai 1425, homologuant le règlement du Parlement de Paris sur la justice du Châtelet.)

Un édit de Charles VIII défendait aux geôliers de laisser les prisonniers parler à personne sans l'autorisation du prévôt ou de son lieutenant. (Edit sur la prévôté de Paris, Bourges, octobre 1425).

Même défense par Louis XII. (Ord. de la Cour de l'Echiquier. Lettre sur l'ordonnance de la justice, Blois, 14 novembre 1507.)

Déclaration de Henri II, enjoignant aux geôliers d'élargir sous trois jours tout prisonnier absous ; « ... aux

(1) *Enquête parlementaire sur le régime des établissements pénitentiaires*. Rapports des Cours d'appel, t. IV, p. 230, note 1.

*Présidents de notre dite Cour* de tenir la main à l'exécution de la présente ordonnance. » (Décl. interprétative de l'ordonnance sur la justice. Fontainebleau, 1549.)

Edit du même Henri II, prescrivant aux *présidents et conseillers* au Parlement et bon nombre suffisant, « de visiter trois fois par chacun an les prisons de la Conciergerie et du Châtelet, et autres où il y aura des prisonniers retenus par ordonnance de la dite Cour. » (Fontainebleau, mars 1549.)

C'est à propos de cet édit de mars 1549, et de l'ordonnance de 1586, que d'Aguesseau parle des séances « des Parlements aux prisons. » Elles devaient avoir lieu « avant les fêtes de Noël, Pâques, Pentecôte et Toussaint, » dans toutes les prisons. « Ce que l'on y doit faire, ajoute-t-il : en général ouïr les plaintes et requêtes des prisonniers. Le devoir particulier des Conseillers qui vont faire la visite avant la séance est de faire venir devant eux tous les prisonniers estant es dits lieux, les interroger du temps et des causes pourquoi ils sont prisonniers, et autre chose que les dits conseillers verront être à faire, et mettront par écrit la réponse faite par iceux, pour en faire rapport à notre dite Cour, le jour qu'elle se transportera es dites prisons (1) ».

C'est, on le voit, l'autorité judiciaire et en particulier les Parlements qui avaient été chargés par le roi d'exercer une surveillance sur les prisons.

(1) D'Aguesseau : *Œuvres*, t. V, Maximes tirées des Ordonnances, p. 614 et 615.

L'ordonnance criminelle de 1670 ne fit que fondre toute cette matière, et, tout en précisant les devoirs des geôliers et des juges, elle maintint à ces derniers l'obligation de veiller à ce que les prescriptions qu'elle édictait fussent réellement appliquées aux prisonniers.

Cette ordonnance contenait un titre, le titre XIII, qui s'occupait des « prisons, greffiers des geôles, geôliers et guichetiers. » Elle confiait aux magistrats jusqu'à la partie économique de l'administration des prisons.

Voici quelques articles de cette ordonnance, qui montrent quelle autorité les juges devaient exercer dans ces établissements.

Art. 11. — Les juges régleront les droits appartenant aux geôliers, greffiers, guichetiers, pour vivres, denrées, gites, geôlages, extraits d'élargissements ou décharges, dont sera fait un tableau ou tarif, qui sera posé au lieu le plus apparent de la prison et le plus exposé à la vue.

Art. 18. — Ne pourront les prisonniers être tirés des cachots..... s'il n'est ainsi ordonné par le juge.

Art. 19. — Défendons aux geôliers de laisser vaguer les prisonniers, s'il n'est ainsi ordonné par mandement signé du juge.

Art. 34. — Enjoignons aux lieutenants criminels et tous autres juges d'observer et de faire observer les règlements ci-dessus.

Art. 35. — Nos procureurs seront tenus de visiter les prisons une fois par semaine.

Art. 37. — Enjoignons aux juges d'informer des exactions, des excès, violences, mauvais traitements et

contraventions à notre présent règlement, dont la preuve sera complète s'il y a six témoins.

Art. 39. — Les baux à ferme des prisons seigneuriales seront faits en la présence de nos juges..., ils en taxeront la redevance annuelle.....

Ainsi les rois veillaient également à ce que les prisons seigneuriales ne fussent pas installées dans de trop mauvaises conditions. Ils exerçaient ce droit de surveillance par l'entremise des Parlements.

Le Parlement de Paris, par exemple, dans son arrêt du 18 juin 1717, fixait la quantité et la qualité de pain à fournir aux prisonniers et prescrivait le renouvellement périodique de la paille. Dans l'arrêt du 1<sup>er</sup> septembre de la même année, il exigeait que les prisons seigneuriales fussent au rez-de-chaussée, et menaçait les seigneurs, qui ne feraient pas le nécessaire, de leur enlever le droit de haute justice (1).

Les ministres se préoccupaient également du sort misérable des prisonniers et envoyaient de nombreuses instructions à ce sujet à leurs agents. Les juges ne restaient pas non plus inactifs. En 1669, un geôlier fut condamné par le Parlement de Paris à être pendu pour avoir laissé mourir un détenu sans l'avoir assisté (2).

On prescrivit parmi les prisonniers la séparation des sexes et au dire de Du Rousseau de la Combe : « Si une femme prisonnière devenait grosse, et qu'il n'y ait point de preuve qui en serait l'auteur, les geôliers en seraient présumés coupables, s'il n'y avait preuve

(1) Voir : Albert Desjardin, *loc. cit.*, p. 422.

(2) Albert Desjardins, *loc. cit.*, p. 424.

évidente et incontestable du contraire; ce qui serait un crime capital par rapport à eux, quand même la prisonnière ne serait pas bien famée (1). »

Malgré tous ces efforts les abus se perpétuaient. L'autorité du roi était peu obéie, même dans les prisons royales, à plus forte raison dans les prisons seigneuriales; dans celles qui dépendaient de l'officialité, le contrôle royal était nul.

Au dix-huitième siècle, les écrivains et les philosophes signalèrent ces abus invétérés et il ne faut pas s'étonner si ces nombreuses plaintes trouvèrent un écho dans l'opinion publique.

Nombreux furent, par suite, les vœux relatifs à la réforme des prisons dans les cahiers des Etats Généraux en 1789.

Ils demandent en général que les prisons soient sûres et saines, que les prisonniers y soient traités avec plus d'humanité et que leur détention ne soit pas arbitraire. On se plaint presque partout de la nourriture modique et mauvaise que l'on donne aux détenus. De très nombreux cahiers réclament que les accusés, les condamnés et les détenus pour dettes ne soient plus confondus (2).

Mais pour observer toutes ces prescriptions et les règlements qui, certes, ne manquaient pas, il fallait organiser un contrôle et une surveillance efficace. C'est ordinairement aux officiers de justice, aux juges

(1) Du Rousseaud de la Combe, *Traité des matières criminelles*, 6<sup>e</sup> éd., p. 263.

(2) Voir Desjardins, *loc. cit.*, p. 551 et suivantes.

royaux que l'on veut confier ce soin. Ainsi la noblesse de Meaux demande « qu'il n'existe aucun lieu de détention autre que ceux qui sont soumis à l'inspection et à la juridiction de la justice ordinaire ; toute violation de ce premier article du contrat social sera regardée par la nation comme un délit envers elle. » — « que les juges royaux ordinaires, dit le tiers de Melun (art. 6), seront tenus de faire à des époques fixes des visites dans toutes les prisons, de quelque espèce que ce soit, étant dans l'étendue de leurs juridictions, laquelle visite ils pourront même réitérer toutes les fois que bon leur semblera. » — Des visites seront faites par le procureur général ou ses substituts, « qui seront tenus d'en faire le rapport une fois le mois à leurs sièges. » (Nivernais, art. 6). Au pouvoir judiciaire on associe quelquefois les Etats provinciaux. C'est ce que demandent la Noblesse et le Tiers de Péronne (2<sup>me</sup> sect., art. 13), la Noblesse d'Artois (sect. II, art. 12).

Les cahiers contiennent aussi des vœux nombreux en ce qui concerne les maisons de force et les prisons d'Etat. On les considère généralement comme des lieux où se subit une détention arbitraire et on propose de les abolir et de les raser. On veut toutefois en maintenir quelques-unes, mais pour y enfermer les prisonniers à titre de peine et on spécifie bien, notamment le tiers de Briey (Instructions, 5<sup>o</sup>) que « nul citoyen ne pourra y être détenu que par sentence du juge. »

On propose d'en confier la surveillance à l'autorité judiciaire comme pour les prisons ordinaires. C'est ce que réclament le Tiers de Rennes (art. 42), la ville de

Nantes (art. 58) pour empêcher les détentions arbitraires.—« Que pour réprimer les abus de toute espèce, dit le Tiers de Saint-Pierre-le-Moutiers (art. 91), qui se commettent dans les maisons de force, elles soient soumises à l'inspection immédiate des juges ordinaires qui les visiteront toutes les semaines, se feront rendre compte tous les mois par les administrateurs de leur gestion, et pourront, étant instruits de la détention de chaque particulier, l'élargir lorsqu'ils l'auront trouvée assez longue, après avoir toutefois appelé les parties intéressées. » — Quant au Tiers d'Orléans, il demande « l'inspection et autorité immédiate des Etats provinciaux » (art. 126).

Tel était l'état de la question pénitentiaire au moment de la Révolution. Les sujets du roi avait eu tellement à souffrir de l'arbitraire dans cette matière, où certes il est le plus odieux, que les citoyens d'après 1789 se hâtèrent, on le comprend aisément, de réformer d'une façon complète cette partie de l'ancienne législation.

## SECTION II

### Période révolutionnaire

L'Assemblée Constituante bouleversant l'ancien droit public rédigea la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, où était proclamés le principe de la souveraineté nationale et celui de la séparation des pouvoirs. « Toute société, est-il dit dans l'article 16, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la

séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution. » Aussi est-ce sur cette base fondamentale que la Constitution du 3 septembre 1791 créa trois pouvoirs, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Le pouvoir législatif devait voter les lois ; le pouvoir judiciaire trancher les différends entre particuliers et déterminer, d'après la loi votée, la peine encourue par un délinquant ; l'exécutif devait assurer l'exécution des décisions des deux pouvoirs précédents. Dès lors, dans ce système, et aussi par réaction contre l'ancien état de choses, l'exécution des peines et la surveillance des prisons ne devaient plus appartenir à l'autorité judiciaire ; le décret du 22 décembre 1789-janvier 1790 plaça l'Administration des prisons dans les attributions des corps administratifs.

La législation pénale et le choix des peines furent complètement modifiés, toujours d'après les principes de la Déclaration des droits.

Dès 1791 l'Assemblée Constituante votait deux codes distincts : le Code pénal du 6 octobre 1791 pour les crimes et celui du 22 juillet 1791 pour les délits.

Ces Codes firent une véritable révolution dans notre système de pénalité. La peine de mort fut conservée, mais sans aggravation, ni torture. « A toutes les autres peines, dit M. Bérenger (1), on substitua celle de l'emprisonnement, gradué suivant les cas ; de l'emprisonnement qui n'avait jusque-là d'autre objet que de s'assurer de la personne du prévenu en attendant son

(1) Bérenger, *De la Répression pénale*, t. I, p. 191.

jugement, lequel, si la culpabilité était reconnue, se résolvait toujours, outre le bannissement ou les galères, en une punition corporelle. Le Code de 1791 édicta plusieurs peines, dont la plupart, sous des noms différents, étaient à proprement parler l'emprisonnement à plusieurs degrés. »

Ainsi après la peine de mort, les peines criminelles étaient *les fers* : les condamnés, trainant à leurs pieds un boulet attaché avec une chaîne de fer, étaient employés à des travaux forcés au profit de l'Etat ; *la réclusion* dans une maison de force ; *la gêne*, qui consistait à enfermer le coupable seul, dans un lieu éclairé, sans fers ni liens ; *la détention*, d'après laquelle les condamnés pouvaient suivant leur convenance travailler ensemble ou séparément ; *la déportation*, s'accomplissant dans un lieu qui devait être incessamment déterminé par un décret. Il y avait en outre la *dégradation civique* et le *carcan*.

Le Code de 1791 instituait également quatre lieux de répression distincts :

1° *Les prisons préventives*, comprenant *les maisons d'arrêt* auprès de chaque tribunal de district, et *les maisons de justice* près de chaque tribunal criminel ; on y renfermait ceux contre lesquels avait été rendue une ordonnance de prise de corps.

2° *Les prisons pénales criminelles*. C'étaient les *bagnes* destinés aux condamnés aux travaux forcés, *les maisons de force* pour les femmes condamnées à la réclusion, *les maisons de gêne* et *les maisons de détention*.

3° *Les prisons pénales correctionnelles*, appelées

maisons de correction où étaient enfermés les individus jugés en police correctionnelle.

4<sup>o</sup> Enfin *les prisons de jeunes délinquants*, pour recevoir les mineurs de seize ans acquittés pour avoir agi sans discernement ou condamnés, ainsi que les mineurs détenus par mesure de correction paternelle. Ces dernières maisons ne furent pas organisées (1).

Ces nouveaux établissements furent placés sous la surveillance des corps administratifs. Leur inspection et l'amélioration de leur régime furent attribuées aux administrations des départements par le décret du 22 décembre 1789-janvier 1790, section 3, article 2.

De même le décret des 16-29 septembre 1791, titre XIII, article 2, déclarait : « Les procureurs généraux syndics veilleront sous l'autorité des directeurs du département à ce que les prisons soient sûres et saines. La garde des maisons est confiée à des hommes d'un caractère et de mœurs irréprochables, nommés par le directoire du département sur la présentation de la municipalité du lieu. »

Le décret du 2 nivôse an II (22 décembre 1793) attribua aux administrations du district le droit de désigner les lieux qui doivent servir de maison d'arrêt, de justice et de correction, celui de nommer et de destituer les gardiens de ces maisons, et il donne aux agents de district la surveillance sur la propreté, la salubrité et la sûreté de ces maisons.

Deux ans plus tard, le décret du 2 nivôse an IV (22 décembre 1795) fit passer cette surveillance aux

(1) Sur tous ces points, voir Béranger, *op. cit.* p. 193 et suiv.

agents nationaux des districts. C'était le début de la centralisation en matière pénitentiaire. La loi du 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795) la compléta en disposant dans son article 2 : « Le ministre de l'intérieur a dans ses attributions... l'exécution des lois relatives à la police générale..., les prisons, maisons d'arrêt, de justice et de réclusion..., etc. »

Quelques temps après était promulgué le code pénal du 3 brumaire an IV, qui, confirmant les lois antérieures, plaça les prisons sous la surveillance de l'administration des départements et du commissaire du pouvoir exécutif (art. 571 et 572).

Par une exception bizarre au principe qui venait d'être posé, l'arrêté du 23 brumaire an IV décida que les exécutions capitales dépendraient du ministre de la justice, l'exécution des autres peines étant réservée au ministre de l'intérieur.

Nous arrivons ainsi à la législation qui nous régit, au Code d'instruction criminelle de 1808.

### SECTION III

#### Code d'instruction criminelle.

L'Administration pénitentiaire, pour les établissements de la métropole et de l'Algérie, dépend toujours du Ministère de l'intérieur depuis la loi du 10 vendémiaire an IV.

Quant aux établissements qui se trouvent en dehors du territoire continental de la France et de l'Algérie,

ils sont placés, nous l'avons dit dans notre introduction, sous l'autorité du ministre des colonies.

L'article 605 du Code d'instruction criminelle place les maisons d'arrêt, de justice et de correction sous la surveillance directe des préfets, comme représentant le Ministre de l'intérieur.

L'article 612 donne également aux maires un droit de contrôle sur ces établissements.

Durant tout ce siècle on s'est efforcé de centraliser tous les services pénitentiaires. C'est avec raison, car il importe beaucoup que ces services présentent le plus d'unité possible, soit afin d'exercer une action plus efficace, soit pour assurer sur tout le territoire l'égalité de la peine.

Actuellement, l'Administration centrale est fortement organisée. Il y a, au Ministère de l'intérieur, une Direction générale des services pénitentiaires, avec un directeur et des bureaux qui assurent l'esprit de suite indispensable en cette matière.

Le Ministre de l'intérieur est assisté d'un Conseil supérieur des prisons institué en vertu de l'article 9 de la loi du 5 juin 1875. Il a également auprès de lui des inspecteurs généraux, chargés de contrôler le bon fonctionnement des établissements pénitentiaires, et qui se réunissent en conseil pour donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par le Ministre, relativement à leurs fonctions.

Depuis le décret du 15 juin 1891, les inspections des services pénitentiaires et d'assistance ont été fondues, et les inspecteurs généraux des prisons portent

le nom d'inspecteurs généraux des services administratifs.

Comme suite à cette forte organisation de l'Administration centrale, on s'est efforcé de lui rattacher d'une façon plus directe les divers établissements pénitentiaires.

Un décret du 9 avril 1811 transféra aux départements la propriété des prisons situées dans chaque arrondissement. La conséquence fut de mettre à la charge du budget départemental les dépenses de construction et de grosses réparations, et même les dépenses ordinaires des prisons. Ce fut là une façon commode d'alléger le budget de l'Etat, mais ce fut aussi une disposition des plus regrettables pour l'avenir de notre système pénitentiaire.

De plus, d'après l'article 606 du Code d'Instruction criminelle, la nomination des gardiens de ces maisons départementales appartient aux préfets. Ainsi ces prisons furent placées, au début, sous l'autorité directe du préfet qui en nommait le chef ou concierge.

Cette situation a été modifiée par la loi de finances du 5 mai 1855. Cette loi a mis à la charge de l'Etat les dépenses ordinaires des prisons départementales — très heureuse réforme, car il s'agit d'assurer un service d'intérêt essentiellement général. Elle avait, en outre, décidé qu'il y aurait un directeur pour chaque département, nommé par le pouvoir central, tandis que les gardiens resteraient nommés par le préfet. Cette innovation parut trop coûteuse, et l'on divisa la France en circonscriptions pénitentiaires, qui d'après le décret du 22 mai 1897, sont au nombre de 31; à la tête

de chacune d'elle se trouve un directeur, qui dirige en même temps soit une maison centrale, soit une importante prison départementale. Les gardiens-chefs des diverses prisons de sa circonscription doivent lui adresser chaque jour un rapport faisant connaître leur situation de caisse, le mouvement de la population par catégorie, l'état disciplinaire, etc.

D'autre part, les prisons du département de la Seine dépendaient jusqu'à ces dernières années de la Préfecture de police. Le décret du 28 juin 1887 les a rattachées à la direction générale du Ministère de l'intérieur.

Enfin la loi du 4 février 1893 est venue corriger en partie l'effet déplorable du décret du 9 avril 1844. Les départements, soit par suite d'un préjugé persistant contre le système cellulaire, soit par l'élévation des prix de construction, se sont pour la plupart refusés à reconstruire les prisons départementales, suivant le système cellulaire prescrit par la loi du 5 juin 1875. Pour hâter l'application de cette loi, le Parlement a dû faire un pas vers la centralisation. La loi du 4 février 1893 a admis dans ce sens quatre dispositions générales : Les départements peuvent rétrocéder leurs prisons à l'Etat de gré à gré (art. 1<sup>er</sup>). — Le pouvoir central peut, par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique et après avis du Conseil supérieur des prisons, déclasser toute prison départementale qui ne satisfait pas aux conditions indispensables d'hygiène, de moralité, de bon ordre ou de sécurité (art. 2). — Le décret peut imposer d'office au département la reconstruction d'une prison déclassée, mais l'Etat doit contribuer à la dépense (art. 3 et 7). — Enfin la loi de

1893 accorde la faculté de construire des établissements interdépartementaux (art. 4 à 6).

On ne saurait trop approuver ce mouvement vers la centralisation, réclamé depuis longtemps par tous les congrès pénitentiaires. Si la décentralisation peut être opérée sans inconvénients et même avec avantage dans d'autres branches de l'administration, en matière pénitentiaire il n'en saurait être de même, car c'est un des services qui doit présenter une très grande unité de vue dans sa direction. N'était-ce pas un abus des plus criants des prisons de l'ancienne France que la diversité des pouvoirs qui les dirigeaient, par suite de la différence des régimes appliqués, qui en était la conséquence ?

Actuellement c'est donc le préfet qui exerce, au nom du Ministre de l'intérieur, son contrôle et son autorité sur toutes les prisons situées dans son département. Les magistrats de l'ordre judiciaire n'ont plus comme autrefois un droit de surveillance générale sur ces établissements. Mais, par la force même des choses, ils ne leur sont pas complètement étrangers ; ils ont à s'occuper des détenus qui y sont renfermés. Il s'établit ainsi des rapports fréquents avec l'Administration pénitentiaire, et c'est l'étude de ces rapports qui va faire l'objet du chapitre suivant.

---

## CHAPITRE II

### DES RAPPORTS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE AVEC L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Il est un principe général qui ressort de nos explications antérieures : l'autorité judiciaire est sans droits comme sans obligations en ce qui concerne la partie en quelque sorte matérielle de l'administration des prisons. Entretien des bâtiments, modifications à y apporter, marchés de fournitures, marchés passés avec l'entrepreneur pour le travail des détenus, lorsqu'il n'est pas effectué en régie, etc., tout cela regarde exclusivement l'Administration pénitentiaire et préfectorale.

Il faut signaler cependant que certains magistrats sont membres de droit des commissions de surveillance des prisons. Ces commissions, organisées par l'ordonnance du 9 avril 1819, sont chargées de la surveillance intérieure de ces établissements : salubrité, discipline, tenue des registres, etc. D'après l'article 15 de cette ordonnance, elles comprennent à titre de membres de droit : le premier président et le procureur général dans les villes sièges d'une Cour d'appel,

le président du tribunal et le procureur de la République dans les autres villes. Mais ces commissions, sauf dans quelques grandes villes, n'ont jamais fonctionné régulièrement.

En outre, d'après l'article 618 du Code d'instruction criminelle, les gardiens doivent montrer à l'officier civil chargé de la police de la maison d'arrêt, de justice ou de la prison (c'est actuellement le préfet qui en est chargé, art. 613, 1<sup>er</sup> alinéa), toute personne détenue sur la réquisition qui leur en est faite; sinon, ils doivent montrer l'ordre qui le leur défend, par exemple, une ordonnance du juge d'instruction prononçant la mise au secret de cette personne. De plus, les juges de paix, et probablement aussi tous les magistrats désignés dans les articles précédents : juges d'instruction, membres du ministère public, et chargés de faire cesser toute détention arbitraire, peuvent demander l'exhibition des registres d'écrou et peuvent prendre telle copie qui leur paraîtra nécessaire.

Les magistrats ont, au contraire, de nombreux rapports avec l'Administration pénitentiaire en ce qui concerne les détenus; ces rapports sont différents, suivant que l'on envisage les prévenus ou accusés détenus dans les prisons préventives (maisons d'arrêt ou de justice), ou suivant que l'on s'occupe des condamnés détenus dans les prisons de peine (maisons de correction, maisons centrales).

Nous allons examiner successivement, dans les deux sections suivantes, l'influence que l'autorité judiciaire peut exercer dans ces prisons à l'égard de ces deux catégories de détenus.

## SECTION PREMIÈRE

### **De l'influence de l'Autorité judiciaire dans les prisons préventives à l'égard des détenus ou accusés.**

La police générale des maisons d'arrêt et de justice n'appartient ni aux juges d'instruction, ni aux présidents d'assises, malgré les divers droits que leur reconnaît le Code d'instruction criminelle. Elle appartient aux préfets; l'article 605 du même Code leur donne ce droit sans distinction entre les maisons de correction et les maisons d'arrêt ou de justice. (Voir aussi l'art. 613, 1<sup>er</sup> alinéa).

Ce point est très bien mis en lumière dans une circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets, en date du 17 septembre 1889 (1) : « Il est hors de contestation, y est-il dit, que la police des établissements pénitentiaires appartient exclusivement à l'autorité administrative, chargée de l'exécution des peines. Les magistrats désignés à l'article 611 du Code d'instruction criminelle (juges d'instruction, présidents d'assises) sont donc sans qualité pour intervenir dans le régime intérieur de ces établissements. Si la loi leur donne accès dans les prisons, c'est dans un intérêt judiciaire, notamment afin de vérifier les causes de détention, de constater les abus qui pourraient exister

(1) Dalloz, Supp. au Répertoire, v<sup>o</sup> Prisons, n<sup>o</sup> 35.

et de les signaler à l'autorité qui a compétence pour les faire cesser. Sous le bénéfice de ces observations, au sujet desquelles aucun désaccord ne s'est élevé entre la Chancellerie et mon département, toute faculté doit être laissée aux magistrats et aux fonctionnaires, employés et agents des services pénitentiaires, pour l'accomplissement de leur mission, qu'ils tiennent de la loi même. »

Quel est donc à cet égard la mission des magistrats : juges d'instruction ou présidents d'assises? Ils doivent veiller d'une part à ce qu'il n'y ait pas de détentions arbitraires, et d'autre part à ce que, pendant la détention préventive, rien ne vienne nuire à la manifestation de la vérité.

§ 1<sup>er</sup>. — Droits et devoirs des magistrats destinés à prévenir toute détention arbitraire.

Tout d'abord, le juge d'instruction doit visiter une fois par mois les personnes détenues dans la maison d'arrêt de l'établissement, et le président de la cour d'assises est tenu de visiter les personnes renfermées dans la maison de justice une fois au moins dans le cours de chaque session. (Art. 611, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas.)

Le gardien-chef de ces maisons doit tenir des registres d'écrou où sont inscrits le nom des prévenus ou accusés et l'ordre en vertu duquel ils sont retenus. Ces registres, pour attester leur sincérité, doivent être signés et paraphés à toutes les pages. S'il s'agit des registres des maisons d'arrêt, c'est le juge d'instruction

qui doit ainsi les signer et les parapher. Le président de la cour d'assises ou, en son absence, le président du tribunal doit remplir la même obligation pour les registres des maisons de justice (art. 607).

D'après l'article 609 du Code d'instruction criminelle, les gardiens ne pouvaient recevoir et retenir aucune personne, si ce n'est en vertu d'un mandat de dépôt ou d'un mandat d'arrêt décerné selon les formes prescrites par la loi, ou en vertu d'un arrêt de renvoi devant une cour d'assises. Un mandat d'amener, destiné simplement à assurer, même en employant la force si e'est nécessaire, la comparution d'un inculpé, n'autorisait pas l'écrou de celui qui en était l'objet. Celui-ci était conduit, lorsque le magistrat ne pouvait pas l'interroger, dans un local spécial, à Paris au Dépôt, en province dans une chambre de sûreté soit de la mairie, soit de la gendarmerie. La pratique cependant, si ces locaux faisaient défaut, avait autorisé le dépôt dans la maison d'arrêt.

L'article 2 de la loi du 8 décembre 1897 a rendu cette pratique légale. L'inculpé peut désormais, en vertu du seul mandat d'amener, être écroué dans la maison de dépôt ou d'arrêt. Mais le législateur a voulu que cet écrou ne fût qu'essentiellement provisoire. Il a énergiquement renouvelé, en la précisant, la disposition de l'article 93 du Code d'instruction criminelle. L'inculpé doit être interrogé au plus tard dans les vingt-quatre heures de son entrée dans la maison d'arrêt. Et pour assurer l'application de cet article, le législateur a imposé au gardien-chef une obligation stricte, fortement sanctionnée : celui-ci doit, à l'expi-

ration du délai de vingt-quatre heures, conduire d'office et sans nouveau délai l'inculpé, s'il n'a pas été interrogé, devant le procureur de la République, qui requerra du juge d'instruction l'interrogatoire immédiat. En cas de refus, d'absence ou d'empêchement dûment constaté du juge d'instruction, l'inculpé doit être interrogé sans retard par le président du tribunal ou par le juge qu'il désignera, et cela sur les réquisitions du ministère public. (Art. 93, § 2, complété par la loi de 1897.)

Pour constater le moment exact de l'écrou et pour fixer le point de départ du délai de vingt-quatre heures, le gardien-chef doit rédiger un procès-verbal en présence de l'inculpé et des agents de la force publique. Il faut appliquer, par analogie, à l'écrou en vertu du mandat d'amener les règles sur l'écrou en vertu d'un mandat de dépôt ou d'arrêt tracées par l'article 608 du Code d'instruction criminelle.

Cette obligation du gardien-chef et du procureur de la République est fortement sanctionnée, en dehors de toute sanction disciplinaire ou de toute action civile. L'inculpé maintenu plus de vingt-quatre heures sans interrogatoire est considéré comme victime du délit de détention arbitraire, qui engage la responsabilité pénale soit du gardien-chef, soit du procureur de la République; le premier est passible des peines portées à l'article 120 du Code pénal; le second, de celles portées à l'article 119 du même Code.

Ainsi, la loi du 8 décembre 1897 a établi un rapport nouveau entre le personnel des prisons et les magistrats, destiné à garantir la liberté individuelle plus

efficacement peut-être que les visites des magistrats instructeurs et leur signature sur les registres d'écrou.

Dans un ordre d'idées différent, le gardien-chef est tenu d'une autre obligation envers l'autorité judiciaire. D'après l'article 10 du décret du 11 novembre 1885, portant règlement du service et du régime des prisons en commun de courtes peines, il doit avertir l'autorité judiciaire du décès de tout prévenu ou accusé. Cette obligation s'explique naturellement par cette raison que la mort de l'inculpé mettant fin à l'action publique, il y a lieu de cesser toute information.

§ 2. — Droits et devoirs des magistrats destinés à assurer la manifestation de la vérité.

Le principe, à ce point de vue, est posé dans l'article 613, 2° : « Le juge d'instruction et le président des assises pourront néanmoins donner respectivement tous les ordres qui devront être exécutés dans les maisons d'arrêt et de justice, et qu'ils croiront nécessaires soit pour l'instruction, soit pour le jugement. »

Voilà un texte qui, par la généralité de ses termes et son défaut de précision, peut être la source de nombreux conflits entre deux administrations complètement indépendantes. Recherchons quelle est la limite du pouvoir du magistrat instructeur en cette matière et dans quelle mesure le directeur de la maison d'arrêt ou le gardien-chef doit lui obéir.

Il semble que le droit pour le juge d'instruction de donner des ordres est absolu : « *Tous les ordres qui*

*devront être exécutés...*, » dit l'article 613. Mais cette partie du texte doit être éclairée par la fin de l'alinéa : « ... et qu'ils croiront nécessaires soit pour l'instruction, soit pour le jugement. » Ces ordres ne doivent dès lors avoir trait qu'à la manifestation de la vérité. Ainsi, on peut citer comme type la décision par laquelle un juge d'instruction ordonne que deux co-auteurs, ou l'auteur et le complice seront séparés, de façon à éviter entre eux toute entente. Mais, à notre avis, ne serait pas obligatoire, par exemple, l'ordre par lequel le juge d'instruction déciderait de sa seule autorité que tel prévenu sera transféré à l'hôpital : c'est à l'Administration pénitentiaire, sur l'avis du médecin, à décider si le transfert à l'infirmerie en cas de maladie est suffisant ou non. A l'inverse, ce transfèrement proposé par l'Administration peut être nuisible à l'instruction. Aussi doit-il être autorisé soit par le juge d'instruction pour les prévenus, soit par le président de la cour d'assises ou par le président du tribunal pour les accusés (art. 78 du règlement du 11 nov. 1885).

Il est sûr toutefois, qu'en cette matière, le magistrat instructeur jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire difficile à délimiter. Pourtant la règle suivante doit être considérée comme certaine : c'est que, même dans le but de faciliter la manifestation de la vérité, tout ordre contraire au règlement intérieur des maisons d'arrêt ou de justice n'est pas obligatoire pour le gardien-chef. Ces règlements, concertés d'ailleurs entre la Chancellerie et le Ministère de l'intérieur, sont pour lui une charte qu'il ne doit jamais transgresser. Ainsi pour prendre un exemple typique et qui, il faut le

croire, doit se présenter rarement dans la pratique, un juge d'instruction peu scrupuleux ordonne qu'un inculpé sera placé seul avec un autre prévenu, celui-ci, dans l'argot des prisons appelé « mouton », étant secrètement chargé de faire avouer son co-détenu. Le gardien-chef devrait très légitimement se refuser à exécuter cet ordre, absolument contraire aux règlements intérieurs des prisons.

Certaines mesures destinées à être prises fréquemment ou particulièrement graves ont été, d'ailleurs, formellement réglées par la loi ou les règlements. Elles ont trait à la communication du prévenu avec l'extérieur : droit de visite de l'inculpé, visa des correspondances, interdiction de communiquer.

L'autorisation de visiter un prévenu ou un accusé est toujours accordée par le préfet, car, nous l'avons vu, il a la police intérieure des maisons d'arrêt ou de justice; mais comme ces visites peuvent entraver la marche de l'information, le juge d'instruction a un droit de veto et il doit viser les permis de visiter les prévenus, délivrés par l'autorité administrative (art. 47 du règlement du 11 novembre 1885).

De même ce magistrat sur sa demande peut exiger communication de la correspondance des inculpés, des lettres écrites par eux, comme de celles qu'ils reçoivent. Exception est naturellement faite pour leur correspondance avec leurs avocats (art. 50 du même règlement).

Enfin c'est la loi elle-même qui a réglementé le droit pour le juge d'instruction d'ordonner à l'égard d'un prévenu la mesure la plus grave : l'interdiction de communiquer.

Trois législations se sont succédées sur ce point. Tout d'abord le Code d'instruction criminelle, ne prescrivant rien de particulier à ce sujet, laissait l'interdiction de communiquer sous la règle générale de l'article 613. Le juge d'instruction pouvait donc dans l'intérêt de la découverte de la vérité mettre l'inculpé au secret et interdire qu'il puisse communiquer avec qui que ce soit. Aucun délai maximum ne lui était imposé.

A raison de la gravité de cette mesure, la loi du 14 juillet 1865 vint compléter l'article 613 du Code d'instruction criminelle et décida que la mise au secret ne pourrait être prononcée pour plus de dix jours, mais elle pourrait être renouvelée indéfiniment. De plus l'ordonnance devait être transcrite sur le registre de la prison et elle devait être communiquée au procureur général.

La loi du 8 décembre 1897 (art. 8) est encore venue restreindre ce droit par les trois dispositions suivantes : 1<sup>o</sup> l'interdiction de communiquer ne peut jamais s'appliquer au conseil de l'inculpé; 2<sup>o</sup> elle ne peut être prononcée que pour une période de dix jours et ne peut plus être renouvelée qu'une fois; 3<sup>o</sup> cette mesure ne plus être ordonnée dans les prisons soumises au régime cellulaire.

Les prévenus et accusés sont sous la main de la justice; ils ne sont renfermés dans un local sûr, que comme moyen d'instruction et comme garantie d'exécution de la peine. Il n'est pas étonnant dès lors que, sauf les mesures de police générale, les magistrats instructeurs aient sur les inculpés une action efficace, comme

nous venons de le voir. Il nous reste à examiner l'influence de l'autorité judiciaire sur les condamnés.

## SECTION II

### **De l'influence de l'autorité judiciaire dans les prisons de peine à l'égard des condamnés.**

L'inculpé a été définitivement jugé et reconnu coupable, il a été condamné à une peine corporelle ; l'œuvre de l'autorité judiciaire est-elle finie ? Elle est terminée pour les magistrats qui ont prononcé la condamnation, mais non pas pour les membres du ministère public. La loi leur confie le soin de veiller à l'exécution des peines. Nous allons rechercher quelle est l'étendue de ce droit pendant la durée de la peine, à la libération du condamné et après cette libération.

§ 1<sup>er</sup>. — Droits et devoirs du ministère public pendant la durée de la peine.

L'obligation pour le ministère public de veiller à l'exécution des jugements portant condamnation est affirmée dans trois textes du Code d'instruction criminelle.

C'est l'article 165 pour les condamnations du tribunal de simple police : « Le ministère public et la partie civile poursuivront l'exécution du jugement, chacun en ce qui le concerne. » — De même l'article 197 : 1<sup>o</sup> déclare pour les condamnations correctionnelles : « Le jugement sera exécuté à la requête du

procureur du roi et de la partie civile, chacun en ce qui le concerne. » — Enfin en matière criminelle l'article 376 dispose : « La condamnation sera exécutée par les ordres du procureur général ; il aura le droit de requérir directement, pour cet effet, l'assistance de la force publique. »

Quelle est la portée exacte de ces dispositions légales ? Cette question a été discutée jusques vers le milieu de ce siècle et elle est aujourd'hui réglée par des circulaires soit du garde des sceaux, soit du ministre de l'intérieur.

Les membres du parquet soutenaient que les articles 165, 197 et 376 du Code d'instruction criminelle leur donnaient un droit de contrôle sur l'exécution de la peine pendant toute sa durée. Ils prétendaient que leur droit serait vain s'ils devaient définitivement perdre de vue le condamné dès qu'il a été écroué. Par suite la sortie du condamné, son transfèrement d'un établissement à l'autre devait être autorisé par eux ; ils devaient contrôler le mode d'exécution de la peine, etc.

L'Administration pénitentiaire au contraire déclarait que la mission du ministère public était finie par l'écrou. « L'écrou, dit M. Moreau-Christophle, c'est l'exécution de l'arrêt ou du jugement pour le ministère public. L'exécution *du jugement* n'est pas l'exécution *de la peine*. Celle-ci est confiée aux exécuteurs de la peine qui sont l'intérieur pour les prisons, la marine pour les bagnes (1). »

(1) *Code des Prisons*, t. I, p. 34, note 1. Cette citation remonte à 1845 ; actuellement les bagnes ont été supprimés et la peine des

Cette argumentation est sérieuse ; elle est corroborée, d'ailleurs, par les divers textes relatifs aux prisons départementales.

Nous avons vu que l'article 607 prescrivait aux juges d'instruction et aux présidents d'assises de signer et parapher les registres d'écrou des maisons d'arrêt et de justice. D'après le même article *in fine*, c'est le préfet et non le procureur de la République qui doit signer et parapher le registre d'écrou de la prison.

De même c'est le préfet qui est chargé par l'article 611 de visiter une fois par an toutes les prisons de son département.

Enfin, et ceci est plus décisif encore, c'est le préfet qui, aux termes de l'article 613 doit veiller à ce que la nourriture des prisonniers soit suffisante et saine ; la police des prisons lui appartient. De plus dans son deuxième alinéa cet article accorde aux juges d'instruction et présidents d'assises le droit de donner des ordres dans les prisons préventives et il n'accorde pas ce droit au ministère public pour les prisons de peine. Ce silence n'est-il pas concluant ?

Il est à remarquer, en outre, que les parquets n'émettaient des prétentions aussi étendues qu'en ce qui concernait les prisons départementales et non pour les maisons centrales ou pour les bagnes. C'était au moins une inconséquence.

Sur tous ces points litigieux sont intervenues des

travaux forcés se subit à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie loi du 30 mai 1854).

circulaires qui les ont tranchées, en principe, dans le sens que nous avons indiqué.

Ainsi, rigoureusement, les magistrats ne devraient pas avoir entrée dans les prisons de peine. Tout au plus peuvent-ils demander communication du registre d'écrou et en prendre copie (art. 618, c. I. crim.). Cependant, par courtoisie, une circulaire du ministre de l'intérieur du 14 juin 1836 (1) les admet à visiter sans autorisation préalable les maisons centrales.

De même, s'il y a des difficultés sur le calcul de la durée de la peine : point de départ, imputation de la détention préventive, ou sur l'application du principe du non cumul des peines, la décision appartient au ministère public, sauf, bien entendu, si sa décision est contestée, à recourir devant les tribunaux. Par suite, la circulaire du 22 novembre 1867 (2) enjoint aux directeurs de maisons centrales de consulter les Parquets pour les difficultés relatives au cumul des peines. Dans les cas où il y a eu plusieurs peines prononcées et ignorées par le tribunal qui, le dernier, a prononcé une condamnation, le directeur doit avertir le procureur général, si toutes les condamnations ont été prononcées dans le même ressort. Si elles ont été prononcées dans des ressorts différents, il doit envoyer des extraits des arrêts et des jugements au ministre de l'intérieur, par l'intermédiaire du préfet. Le ministre en réfère au garde des sceaux et fait ensuite connaître la décision au directeur.

(1) *Code des Prisons*, t. I, p. 185.

(2) *Code des Prisons*, t. IV, p. 330.

Cette circulaire prescrit encore au préfet d'informer exactement le procureur de la République du lieu où a été prononcée la condamnation, sur la destination définitive du condamné, soit qu'il s'agisse de l'envoi dans une maison centrale, ou du transfert dans un hôpital, dans un asile d'aliénés, dans une prison départementale, soit qu'il s'agisse du transfert d'une maison centrale dans une autre.

Des difficultés particulières s'étaient produites au sujet du transfèrement des condamnés à plus d'un an de prison, ou de leur maintien dans une prison départementale. Le maintien est, en effet, une faveur, puisque ces condamnés sont, en principe, envoyés dans une maison centrale. Voilà pourquoi les Parquets avaient prétendu qu'il leur appartenait d'autoriser la solution à intervenir à ce sujet. De fait, l'Instruction ministérielle du 15 avril 1833 (1) exigeait, pour ce maintien dans une maison départementale de ce correctionnel condamné à un an et un jour, le *consentement* du ministère public. C'était admettre, en partie tout au moins, la thèse repoussée par l'Administration pénitentiaire sur le droit pour les Parquets de veiller à l'exécution de la peine pendant toute sa durée. Aussi l'Instruction du 10 février 1841 (2) décida-t-elle que le maintien serait possible sans ce consentement, mais après avoir pris simplement *l'avis* des Parquets. Encore cette exigence manque-t-elle peut-être de logique.

(1) *Code des Prisons*, t. I, p. 166.

(2) *Code des Prisons*, t. I, p. 295.

L'intervention des Parquets, au moins par voie d'avis, ne serait pourtant pas inutile pour régler les divers modes d'exécution des peines. L'Administration pénitentiaire a été obligée, elle-même, de le reconnaître. Lorsqu'en 1867 le ministre de l'intérieur Jaillant voulut créer des quartiers d'amendement pour les détenus susceptibles de moralisation, il comprit bien qu'il fallait recueillir des renseignements sur les antécédents des condamnés et que ceux fournis par le casier judiciaire étaient insuffisants. Par une entente avec le garde des sceaux, il autorisa le directeur des maisons centrales à demander directement aux Parquets des renseignements sur les circonstances dans lesquelles ont été accomplis les délits ou crimes, sur les autres faits prévus ou non par la loi pénale qui ont été révélés au cours de l'information, sur l'attitude enfin des condamnés au cours des débats (1).

Un autre conflit s'est élevé au sujet des crimes et délits commis dans les prisons. A qui appartient la recherche et la poursuite de ces crimes et de ces délits? On a soutenu que l'initiative des actions judiciaires appartenait à cet égard exclusivement aux préfets, comme ayant seuls la police des prisons. Il en était ainsi décidé d'après l'Instruction du ministre de l'intérieur aux préfets, en date du 8 avril 1842. « Il est indispensable, y trouve-t-on, dans l'intérêt de l'ordre, de la discipline et de la sûreté personnelle des con-

(1) Voir sur ce point, circulaire du ministre de l'intérieur du 16 novembre 1867 : *Code des Prisons*, t. IV, p. 332, et circulaire du garde des sceaux du 2 novembre 1867, *loc. cit.*, p. 330.

damnés eux-mêmes, que l'administration prenne l'initiative des actions judiciaires à intenter et cette initiative doit être prise par vous (le préfet) sur un rapport circonstancié du directeur (1). »

Les magistrats se sont immédiatement élevés contre cette disposition. N'était-elle pas contraire à tous les principes posés par le Code d'instruction criminelle pour la recherche des crimes et des délits? Ne violait-elle pas les articles 22, 29, 30, 32, 40, 49, 50 et 59 du Code d'instruction criminelle. Elle était surtout en opposition directe avec la disposition de l'article 29 aux termes duquel : « Toute autorité constituée ou fonctionnaire public, qui dans l'exercice de ses fonctions acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au procureur du roi, près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis, ou dans lequel le prévenu pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. » Ordonner aux directeurs des prisons d'informer le préfet seul des crimes ou des délits commis dans leur établissement était donc une mesure illégale au premier chef. Elle était de plus regrettable, car en confiant au préfet seul le droit d'apprécier la poursuite, cette mesure était appelée à donner lieu à de sérieux conflits, sans compter les pertes de temps qui pouvaient en résulter et qui pouvaient être très préjudiciables à la manifestation de la vérité : les témoins, par exemple, étaient décédés ou même, ce qui

(1) *Code des Prisons*, t. 1, p. 386.

est plus naturel, étaient libérés, sans que l'on pût les retrouver.

Sur la réclamation du ministre de la justice, le ministre de l'intérieur dut reconnaître l'erreur de son administration. Par une circulaire du 7 août 1854 (1), le ministre d'alors, M. Billaut, enjoignit aux directeurs des prisons et des maisons centrales de dénoncer au ministère public les crimes et délits commis dans leurs établissements, conformément à l'article 29 du Code d'instruction criminelle, tout en continuant à en rendre compte au préfet.

Pour des raisons pratiques faciles à comprendre, exception devait être faite pour les délits peu graves, petits vols ou autres, qui pouvaient être, dans l'intérêt du bon ordre et de la discipline, mieux réprimés par des mesures disciplinaires. Ce point n'est pas contesté.

A ce principe que nous avons admis, d'après lequel le ministère public n'a pas la surveillance des prisons de peine, nous devons signaler une exception établie par la loi du 5 août 1850 à propos des colonies de jeunes détenus. Qu'elles renferment des acquittés pour défaut de discernement, ou des condamnés, qu'elles soient publiques ou privées, elles sont placées sous la haute surveillance du procureur général, qui, dans l'espèce, partage ce droit avec le préfet (art. 14).

Nous avons considéré jusqu'ici le condamné au cours de sa peine, supposons qu'il l'ait terminée. Quelle est la mission du ministère public? Cette étude va faire l'objet du paragraphe 2.

(1) *Lois et décrets en matière pénitentiaire* publiés sous la direction du ministre de l'intérieur, p. 287.

§ 2. — Droits et devoirs du ministère public à la libération du condamné.

Deux situations doivent être envisagées : d'abord la libération normale à l'expiration de la peine, ensuite la libération anticipée par suite d'une grâce ou d'une libération conditionnelle.

De nos explications antérieures, il résulte que le Parquet, n'ayant pas la surveillance de l'exécution de la peine après l'écrou du condamné, n'a pas d'ordre à donner en ce qui concerne la libération de ce dernier à l'expiration de sa peine.

Au début il avait cependant émis la prétention que tout élargissement d'un condamné ne pouvait avoir lieu que sur son ordre. Mais le garde des sceaux, dans une circulaire du 5 septembre 1864, a repoussé cette théorie, d'accord avec le ministre de l'intérieur (1). Il y est décidé que les procureurs impériaux n'ont aucun ordre à donner pour faire élargir les prévenus dont la peine est sur le point d'expirer. Ils doivent se borner à mentionner au bas de l'extrait du jugement délivré pour la rédaction de l'écrou, la date du jour où la peine a commencé à courir. Cette indication contient implicitement celle du jour de l'expiration de la peine.

Toutefois le gardien-chef est tenu d'adresser au Parquet huit jours à l'avance la liste des condamnés dont la peine est sur le point d'expirer.

(1) Voir également la circulaire du ministre de l'intérieur du 7 septembre 1864, *Code des Prisons*, t. III, pp. 318 et 319.

Exceptionnellement le ministère public est chargé d'ordonner la mise en liberté des individus condamnés à une peine n'excédant pas vingt jours d'emprisonnement. Dans ce cas, en effet, cette peine est le plus souvent subie avant que le gardien-chef ait en mains l'extrait régulier qui lui est nécessaire pour connaître le jour de l'expiration de la peine. Cet extrait ne peut être délivré qu'après l'enregistrement du jugement, pour lequel un délai de vingt jours est accordé.

Les membres du parquet ont dès lors abandonné toutes leurs prétentions à ce sujet, si bien que cette dernière prescription de la circulaire du garde des sceaux du 5 septembre 1864 est aujourd'hui tombée en désuétude.

Arrivons maintenant aux diverses hypothèses de libération anticipée du condamné.

Ecartons d'abord l'amnistie, qui effaçant complètement le fait délictueux, est un acte de pure souveraineté. Elle est actuellement accordée par le pouvoir législatif, et pour des motifs ordinairement politiques, en sorte que ni l'Administration pénitentiaire, ni l'autorité judiciaire n'ont à intervenir. Dès que la loi d'amnistie est promulguée, le condamné qui en bénéficie doit être élargi, et le ministère public peut, dans ce cas, donner l'ordre de mettre en liberté cet individu comme étant désormais détenu arbitrairement, en vertu des articles 615 et suivants du Code d'instruction criminelle.

Il ne reste plus à examiner que l'hypothèse de la grâce et de la libération conditionnelle. Ici les deux

autorités judiciaire et pénitentiaire doivent collaborer, quoique à des degrés différents.

En cas de grâce, la décision appartient au Président de la République qui l'accorde par décret (art. 3. al. 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875). Mais elle est préparée par le garde des sceaux.

D'après l'ordonnance du 18 février 1818, les procureurs généraux et ordinaires ainsi que les préfets doivent se faire rendre tous les trois mois des comptes détaillés de la conduite des détenus par les directeurs des prisons et les Commissions de surveillance. Les membres du parquet transmettent leurs listes de propositions de grâce au garde des sceaux, les préfets au ministre de l'intérieur, qui les transmet à son collègue de la Justice. La direction des affaires criminelles et des grâces à la Chancellerie instruit ces diverses propositions et soumet une liste définitive à la signature du Président de la République.

Cette double liste de propositions émanant des procureurs généraux et des préfets n'est pas superflue comme on pourrait le croire, dans l'état actuel des choses. Chacun de ces fonctionnaires doit se placer à un point de vue différent, car le droit de grâce répond à des besoins divers. Ainsi, tandis que les Préfets, représentant l'administration pénitentiaire, doivent principalement se préoccuper de la bonne conduite du condamné durant sa détention et proposer sa grâce pour encourager son amendement, les membres du parquet doivent avoir en vue surtout, sinon exclusivement, la meilleure administration de la justice. Ils doivent s'assurer notamment qu'il n'y a pas eu d'er-

reurs judiciaires, car la procédure en revision, longue et difficile bien qu'élargie par la loi du 18 juin 1895, n'est pas ouverte dans tous les cas ; ils doivent chercher également à tempérer les rigueurs quelquefois excessives de la loi et rétablir, par une proposition de grâce ou d'atténuation de la peine, l'équilibre entre la justice et l'humanité.

Pour la libération conditionnelle ces dernières préoccupations n'existent pas. On ne doit considérer surtout que la conduite du condamné et ses chances d'amendement. C'est une œuvre presque exclusivement pénitentiaire ; aussi la décision, qui accorde cette faveur, émane-t-elle du ministre de l'intérieur. En dehors de la bonne conduite en prison, il y a lieu de se préoccuper des antécédents judiciaires et moraux du condamné, qui feront connaître sa force de caractère pour résister aux tentations et aux dangers de la vie libre, de ses ressources, du milieu dans lequel il va rentrer, etc. Voilà pourquoi l'art. 3 de la loi du 14 août 1885 exige que le ministre de l'intérieur ne se prononce qu'après avoir pris non seulement l'avis du préfet, du directeur de l'établissement ou de la circonscription pénitentiaire, de la commission de surveillance de la prison, mais aussi celui du parquet du tribunal ou de la cour qui a prononcé la condamnation. Dans leur avis les membres du parquet doivent se préoccuper des antécédents généraux du condamné et non pas d'une façon exclusive du crime ou du délit qui a motivé la condamnation et de sa gravité ; car dans l'esprit généreux de la loi, il ne s'agit pas de savoir si la répression est suffisante en toute justice,

mais bien si le coupable est susceptible d'amendement. Malheureusement c'est la tendance contraire que l'on doit signaler dans un très grand nombre de cas.

La libération conditionnelle comme son nom l'indique est provisoire ; elle est révocable jusqu'à l'expiration de la durée normale de la peine en cas d'inconduite habituelle et publique ou d'infraction aux conditions spéciales imposées par le permis de libération (art. 2 §§ 2 et 3 de la loi du 14 août 1885).

C'est encore le ministre de l'intérieur qui prononce la révocation de la libération conditionnelle. Il doit également dans ce cas prendre l'avis du préfet et du procureur de la République, mais de celui de la résidence du libéré et non de celui près du tribunal qui a prononcé la condamnation (art. 3, §§ 1 et 3).

En cas d'inconduite notoire l'autorité judiciaire, aussi bien que l'autorité administrative, peut ordonner l'arrestation du libéré, à charge d'en donner immédiatement avis au ministre de l'intérieur (art. 4).

§ 3. — Du rôle de l'autorité judiciaire après la libération du condamné.

Pendant la durée de la peine, et même à la libération du condamné, le rôle principal, sauf en matière de grâce, appartient à l'Administration pénitentiaire. Après la libération définitive, sa mission est terminée et dans les hypothèses où l'autorité judiciaire a encore à s'occuper du condamné, les services pénitentiaires n'interviennent à leur tour que pour donner des renseignements.

C'est ce qui a lieu notamment pour la réhabilitation et pour l'établissement du casier judiciaire.

Avant la loi du 14 août 1885, la réhabilitation était un acte mixte à la fois administratif et judiciaire. La cour d'appel dans le ressort duquel se trouvait le domicile du condamné était appelée simplement à donner son avis, qui était transmis tantôt au Président de la République, tantôt au garde des sceaux qui accordait par voie gracieuse et administrative la réhabilitation. Désormais, depuis la loi du 14 août 1885, c'est la cour elle-même qui, par un acte judiciaire, prononce la réhabilitation.

Nous n'avons pas ici à rechercher les conditions requises pour pouvoir obtenir la réhabilitation, ni à examiner la procédure à suivre, ni à étudier ses effets. Nous devons nous borner à montrer dans quelle mesure l'Administration pénitentiaire collabore à cette œuvre judiciaire.

Le but de la réhabilitation est de constater officiellement la bonne conduite et l'amendement du condamné, et de le récompenser en effaçant la condamnation elle-même dans l'avenir. C'est pour constater la persistance de cet amendement moral que la loi impose au condamné un stage d'une durée déterminée, et prescrit certaines enquêtes auprès des autorités qui ont pu connaître le requérant depuis sa condamnation.

L'autorité pénitentiaire est donc naturellement appelée à faire connaître comment s'est comporté le condamné pendant sa détention. Aussi l'article 625-2<sup>o</sup> du Code d'instruction criminelle exige-t-il que le procureur de la République se fasse délivrer un extrait

des registres des lieux de détention, où la peine a été subie, constatant quelle a été la conduite du condamné en cours de peine. Les magistrats tiennent ordinairement un grand compte des bonnes notes délivrées par les directeurs des établissements pénitentiaires, car elles sont ordinairement la preuve du repentir du condamné et par suite le meilleur gage de son amendement.

L'extrait du registre d'écrou avait autrefois un autre but. Le législateur considérait que pour mériter le bénéfice de la réhabilitation il fallait avoir expié sa faute, et que par conséquent, il fallait avoir réellement subi sa peine, au moins pour les peines corporelles, ou avoir obtenu la grâce. L'extrait du registre d'écrou était destiné à prouver cette dernière condition.

Mais depuis la loi du 10 mars 1898, cette condition n'est plus exigée. Tout condamné, même qui a prescrit sa peine, peut obtenir sa réhabilitation. Déjà la loi du 14 août 1885 était entrée dans cette voie, en décidant que la prescription des condamnations pécuniaires équivaldrait au paiement. Le législateur a pensé que le condamné pouvait avoir ignoré sa condamnation et par suite de cette ignorance avoir laissé accomplir la prescription ; qu'en tout cas, il ne fallait pas se priver d'un moyen d'amendement et de reclassement social efficace en mettant un obstacle insurmontable à la réhabilitation. N'avait-on pas durant ce siècle considérablement élargi les cas où elle pouvait être accordée : ne l'avait-on pas déjà rendue possible pour les récidivistes, ou même pour ceux qui, après avoir été réhabilités, ont encouru une condamnation nouvelle ?

Il n'y avait plus de raison d'exclure ceux qui ont prescrit. Mais la loi a exigé pour eux une durée plus longue de stage : 10 ans pour les condamnations à une peine criminelle, 6 ans pour les condamnations à une peine correctionnelle, et le délai ne court que du jour où la prescription est accomplie.

C'est encore une loi nouvelle, la loi du 5 août 1899, qui fait concourir aujourd'hui l'Administration pénitentiaire à l'établissement du casier judiciaire. L'idée qui préside à l'institution des casiers judiciaires consiste à localiser au greffe du tribunal du lieu de la naissance du condamné toutes les condamnations dont il a été frappé ainsi que certaines autres décisions de nature à entacher l'honneur. Pour ceux dont on ignore le lieu de naissance et pour les étrangers, les extraits des condamnations sont centralisés au ministère de la justice. Cette institution n'avait été réglée jusqu'à ces derniers temps que par des circulaires ministérielles. Son existence avait été cependant reconnue par la loi, notamment par la loi du 14 août 1885 et celle du 26 mars 1891. Elle est actuellement réglementée par la loi du 5 août 1899.

Pour comprendre la mission de l'Administration pénitentiaire dans l'établissement du casier judiciaire, il faut montrer, rapidement d'ailleurs, l'économie générale de cette loi. Elle peut se résumer en trois dispositions principales.

1° Il est créé trois bulletins : le bulletin numéro 1 contient toutes les condamnations et décisions qui entachent l'honneur ; il doit y être fait mention en outre des grâces, décisions qui suspendent l'exécution

d'une première condamnation, des arrêtés de mise en libération conditionnelle et de révocation, des réhabilitations, etc; ce bulletin doit rester au greffe; — le bulletin numéro 2, qui est la reproduction intégrale du bulletin numéro 1 et qui est destiné aux parquets et aux administrations publiques de l'État; — enfin le bulletin numéro 3 destiné aux particuliers, qui ne peut être réclamé que par la personne qu'il concerne, et qui ne reproduit pas intégralement les mentions portées au bulletin numéro 1. Certaines condamnations, considérées comme peu graves par le législateur, mentionnées dans l'article 7, ne doivent pas y figurer.

2<sup>o</sup> La loi de 1899 admet la prescription de l'inscription de la condamnation sur le bulletin numéro 3. Suivant l'importance de la peine, s'il s'est écoulé un an, cinq ans, dix ans, ou quinze ans depuis son expiration ou le paiement de l'amende, sans condamnation nouvelle, la mention de la condamnation n'est plus portée sur le bulletin délivré aux particuliers (art. 8).

3<sup>o</sup> La loi nouvelle a enfin créé la réhabilitation de plein droit. Toujours d'après l'importance de la peine, s'il s'est écoulé dix ans, quinze ans, vingt ans sans condamnation nouvelle, autre que l'amende, le condamné est réhabilité de plein droit. La condamnation est effacée avec toutes ses incapacités (art. 10).

Ces diverses innovations ont eu pour but de faciliter le travail aux libérés et d'encourager les condamnés qui veulent s'amender à rester dans le droit chemin, par l'espérance de leur réhabilitation. Désormais elle leur sera acquise après un certain temps d'épreuve, sans qu'ils aient à redouter les enquêtes administra-

tives, pour lesquelles il serait à désirer plus de discrétion.

Puisque les arrêtés de mise en libération conditionnelle, ainsi que ceux de révocation, doivent figurer dans les bulletins numéro 1, l'Administration pénitentiaire devra avertir l'autorité judiciaire du lieu de la naissance du condamné des divers arrêtés qui seront pris par le ministre de l'intérieur à ce sujet.

De même elle devra informer cette autorité de toute mise en liberté d'un condamné soit par suite de l'expiration de sa peine, soit par l'effet d'une mesure gracieuse. Ceci est, en effet, indispensable pour établir le point de départ du délai à l'expiration duquel doit se produire soit la prescription de l'inscription de la condamnation sur le bulletin numéro 3, soit la réhabilitation de plein droit.

Ces détails d'exécution de la loi ont été organisés par le règlement d'administration publique du 12 décembre 1899, paru dans le *Journal officiel* du 17 décembre, et rendu en exécution de l'article 13 de la loi du 5 août 1899.

Voici ce que contient à ce sujet l'article 7 : « Le greffier du lieu d'origine ou l'agent chargé du service du casier central inscrit sur les bulletins numéro 1 les mentions prescrites par l'article 2 de la loi du 5 août 1899, dès qu'il est avisé.

« L'avis est adressé au procureur de la République ou au Ministère de la justice, dans le plus bref délai et sur des fiches individuelles.

« 1<sup>o</sup>..., 2<sup>o</sup> Pour les arrêtés de mise en libération

conditionnelle et de révocation, par le ministre de l'intérieur ;

« 3<sup>o</sup>..., 4<sup>o</sup>..., 5<sup>o</sup> Pour les dates de l'expiration des peines corporelles et l'exécution de la contrainte par corps, par les agents chargés de la direction des prisons et établissements pénitentiaires, et par l'intermédiaire du procureur de la République de leur résidence. »

### CHAPITRE III

#### PROPOSITIONS DIVERSES DE RATTACHEMENT DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

L'étude que nous avons poursuivie dans le chapitre précédent nous a montré combien sont nombreux les rapports qui existent entre l'Administration pénitentiaire et l'autorité judiciaire, soit à l'égard des prévenus, soit même à l'égard des condamnés. Aussi ne faut-il pas s'étonner que des pénologues éminents aient demandé que ces services, sans être fusionnés et sans dépendre directement l'un de l'autre, soient cependant réunis sous l'autorité d'un même chef.

La question n'est pas neuve, et elle est à l'ordre du jour surtout depuis une trentaine d'années.

Lors de la grande enquête pénitentiaire de 1873, ordonnée par l'Assemblée nationale, la question suivante fut posée aux grandes compagnies judiciaires, Cour de cassation et Cours d'appel : « 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 ? » Elles se prononcèrent unanimement pour

une autorité fortement centralisée, mais elles se divisèrent sur la question de savoir à quel ministère elle devrait être rattachée. La Cour de cassation se prononça pour le rattachement au Ministère de la justice. Elle fut suivie dans cette opinion par dix Cours d'appel. Dix autres, parmi lesquelles se trouvait la Cour de Toulouse, admirèrent le maintien au Ministère de l'intérieur. Les Cours de Bordeaux, de Douai, de Bourges, tout en admettant ce dernier système, voulaient cependant une direction indépendante, avec une influence plus efficace des autorités judiciaires. Les sept autres Cours ne se prononcèrent par sur la question (1).

M. D'Haussonville dans son rapport sur le régime des établissements pénitentiaires défendit le système du rattachement (2).

Dès 1878 le Conseil supérieur des prisons, créé par

(1) Voir : *Enquête parlementaire sur les établissements pénitentiaires*. Se prononcèrent pour le rattachement à la Justice : Cour de cassation, t. V, p. 19 à 21. — Riom, t. V, p. 90. — Aix, t. V, p. 109. — Orléans, t. V, p. 139. — Lyon, t. V, p. 164. — Nîmes, t. V, p. 398 et 399. — Angers, t. IV, p. 5 et 6. — Montpellier, t. IV, p. 33. — Besançon, t. IV, p. 93. — Amiens, t. IV, p. 229 à 239. — Dijon, t. IV, p. 317. — Se prononcèrent pour le maintien à l'intérieur : Douai, t. V, p. 65. — Toulouse, t. V, p. 227. — Bourges, t. V, p. 313 et suiv. — Pau, t. V, p. 455. — Bordeaux, t. V, p. 504. — Paris, t. V, p. 593. — Rennes, t. IV, p. 194 et 195. — Caen, t. IV, p. 394. — Rouen, t. IV, p. 417 et 418. — Chambéry, t. IV, p. 475 à 477. — Ne se sont pas prononcées sur la question les Cours de Bastia, Poitiers, Agen, Alger, Limoges, Nancy et Grenoble.

(2) *Enquête parlementaire*, t. VI, p. 29 et suiv.

la loi du 5 juin 1875 mit cette question à son ordre du jour. Sur la proposition de M. Babinet, après avoir entendu le remarquable rapport de M. Lefèvre-Pontalis et, après une vive discussion à laquelle prirent part le ministre de l'intérieur, M. de Marcère, et plusieurs inspecteurs généraux des prisons, le Conseil émit dans sa séance du 17 juin 1878, par 15 voix contre 8, le vœu suivant : « Le Conseil supérieur des prisons recommande à M. le Ministre de l'intérieur la proposition de M. Babinet ayant pour objet de transférer l'Administration pénitentiaire du Ministère de l'intérieur au Ministère de la justice (1). »

La question a été également discutée dans les Congrès et notamment au Congrès des jurisconsultes catholiques tenu à Aix les 10 et 11 octobre 1893. Sur le rapport de M. Albert Rivière, secrétaire général de la Société générale des prisons, le Congrès a adopté la proposition suivante : « Le Congrès émet l'avis que l'exécution des peines reste confiée à l'Administration pénitentiaire, mais que cette Administration soit rattachée au Ministère de la justice (2). »

Enfin, le 11 mai 1897, après une discussion à laquelle prirent part MM. Bérenger, Babinet, Petit, Leveillé, Cheysson, A. Rivière, Vincens et M<sup>me</sup> d'Abadie d'Arrast, le conseil de direction de la Société générale des prisons décida de faire une démarche auprès des ministres compétents pour proposer le rattachement des services pénitentiaires au Ministère

(1) *B. S. G. des prisons*, 1878, p. 691.

(2) *B. S. G. des prisons*, 1893, p. 1202.

de la justice. Le 11 juin 1897 le bureau du Conseil fut reçu successivement par le ministre de l'intérieur, le président du Conseil et le directeur du cabinet du garde des sceaux (1). Les ministres se montrèrent favorables à cette demande et on remit au garde des sceaux une note sur la question le 21 juin suivant (2). Cette démarche n'a pas été suivie d'effet.

Tel est l'état de la question au point de vue extra-parlementaire. Mais les Chambres n'y sont pas restées complètement étrangères.

En 1888, la commission du budget de la Chambre des députés décida qu'un rapport spécial, distinct de celui qui est relatif au budget du Ministère de l'intérieur, serait fait pour les services pénitentiaires. Cette pratique, très heureusement suivie depuis, a eu pour effet de donner à l'Administration pénitentiaire une sorte de personnalité, de la détacher un peu du Ministère de l'intérieur et de faciliter par suite son transfert dans un autre ministère, si jamais la réforme se réalise.

D'autre part, les rapporteurs du budget des services pénitentiaires se sont, en ces dernières années, montrés favorables à cette réforme. Ce sont à la Chambre des députés le rapport de M. Pierre Baudin pour le budget de 1899, et celui de M. Claude Goujat pour le budget de 1900 ; au Sénat, les rapports de M. Labrousse pour le budget de 1898, et de M. Pauliat pour le budget de 1899, se prononcent aussi dans le même sens.

(1) *B. S. G. des prisons*, 1897, pp. 1183 et 1374, note 1.

(2) *B. S. G. des prisons*, 1898, p. 120.

Le problème a été posé devant la Chambre des députés lors de la discussion générale du budget du Ministère de la justice, pour l'exercice de 1899, par M. Jean Cruppi. Avec une conviction vigoureuse, il a éloquemment soutenu la thèse du rattachement, si bien qu'entraîné, le rapporteur déposait en séance le projet de résolution suivant : « La Chambre invite le Gouvernement à préparer un décret rattachant le service pénitentiaire au Ministère de la justice. » Le garde des sceaux, tout en admettant le fond de la proposition, demanda le temps nécessaire pour étudier cette réforme si désirable, et le projet de résolution ne fut pas voté (1).

C'est à propos du budget des services pénitentiaires pour l'exercice 1900 que M. Cruppi a soulevé de nouveau le problème. D'accord avec M. Pourquery de Boisserin, il proposa un amendement, tendant à réduire de 1000 francs le crédit inscrit au chapitre LXVI, à titre d'indication pour opérer le transfèrement de ces services au Ministère de la justice. Cet amendement a été rejeté et la question a été renvoyée à la Commission des réformes administratives (2).

Entre temps, M. Bérenger, prenant un moyen peut-être plus pratique, a déposé sur le bureau du Sénat, le 6 juin 1898, une proposition de loi sur le rattachement des prisons à la justice, sur l'organisation de l'inspec-

(1) Séance du 2 mars 1899.

(2) Séance du 5 décembre 1899.

tion générale et du conseil supérieur des prisons. La commission d'initiative parlementaire, par l'organe de M. Maquennehen, a, dans la séance du 3 juillet, déposé son rapport concluant à la prise en considération.

Quoi qu'il en soit de ces ajournements successifs, il se pourrait que la solution du problème soit proche et dans le sens du rattachement, quoique peut-être pour des raisons purement politiques. Chaque jour la direction du travail au ministère du commerce prend une importance et une extension toujours plus grandes. Il a été dans ces derniers temps question dans les milieux parlementaires de créer un ministère du commerce et du travail. Dans le cas où cette création serait opérée, les postes et télégraphes passeraient au Ministère de l'intérieur, et celui-ci étant manifestement trop chargé donnerait les services pénitentiaires au Ministère de la justice. Ce sera peut-être en fait la clef du problème.

En dehors du rattachement des prisons à la Chancellerie, de nombreux systèmes ont été proposés. Sous le ministère Casimir Périer elles ont été transférées au Ministère du commerce (Ord. du 17 mars 1831). On s'appuyait sur la grosse question du travail dans les prisons, qui intéresse l'industrie libre. D'autres personnes ont proposé la translation au Ministère de la guerre, à raison de l'admirable direction des pénitenciers militaires, et voudraient créer une sorte de gendarmerie pénitentiaire comme personnel de garde. Les partisans enfin de la rélegation comme base de l'échelle des peines ont réclamé la translation au

Ministère des colonies, pour assurer l'unité pénitentiaire (1).

Toutes ces propositions ne sont plus aujourd'hui sérieusement soutenues, car à vrai dire il n'y a que des relations excessivement lointaines entre les fonctions de ces ministères et l'application d'un système pénal. Ces relations sont, au contraire, très étroites avec les fonctions judiciaires et il est naturel qu'on ne songe plus actuellement qu'au rattachement au Ministère de la justice.

Dans cet ordre d'idées trois systèmes de rattachement plus ou moins complet peuvent être proposés : d'abord on peut admettre la distinction entre les prisons préventives et les prisons de peine ; les premières dépendant du ministre de la justice, les secondes du ministre de l'intérieur. Ensuite on peut songer à confier au garde des sceaux la surveillance de tous les établissements pénitentiaires soit de France soit des colonies. Enfin et c'est sur ce terrain que porte véritablement le débat, laissant les établissements coloniaux au Ministère des colonies, on peut vouloir simplement transférer à la Chancellerie le contrôle et l'autorité sur les prisons de France et d'Algérie.

Nous allons rapidement examiner les deux premiers systèmes, réservant de plus longues explications pour le troisième.

(1) Voir à ce sujet : *Les Institutions pénitentiaires de la France en 1895*, p. 462, note 2.

§ 1<sup>er</sup>. — Rattachement des prisons préventives au Ministère de la justice et maintien des prisons de peine au Ministère de l'intérieur.

C'est le système qui paraît indiqué par le Code d'instruction criminelle lui-même. Nous avons vu en effet que les maisons d'arrêt et de justice étaient par certains côtés placées sous la surveillance des juges d'instruction et du président des cours d'assises, que ces magistrats étaient tenus de certaines obligations, qui incombaient au préfet pour les prisons de peine.

Ainsi les magistrats sont chargés de visiter une fois par mois ou par session d'assises les maisons d'arrêt et de justice ; le préfet doit visiter une fois par an toutes les prisons de son département (art. 611). — De même ce sont les magistrats qui visent les registres d'écrou des prisons préventives, c'est le préfet qui doit viser ceux des prisons de peine (art. 607). — Enfin si le préfet a la police générale de tous les établissements pénitentiaires, les juges d'instruction et les présidents d'assises sont autorisés à donner dans les maisons d'arrêt et de justice tous les ordres qu'ils croiront nécessaires soit pour l'instruction, soit pour le jugement (art. 613).

La division entre les prisons préventives et les prisons de peine est appliquée en Prusse. Les premières ainsi que les prisons de courtes peines dépendent du Ministère de la justice, les prisons centrales du Ministère de l'intérieur (1).

(1) *B. S. G. des prisons*, 1897, p. 1216 et 1217 et rapport de M. d'Haussonville : *Enquête pénitentiaire*, t. VI, p. 33.

Même système en Saxe ; les prisons attachées aux Cours de justice et celles où se subissent les condamnations à quatre mois d'emprisonnement dépendent du Ministère de la justice, les autres sont placées sous l'autorité du Ministère de l'intérieur (1).

Il en était ainsi en Grèce, mais une loi du 28 mai 1887 a transféré l'administration pénitentiaire tout entière à la justice (2).

Cette distinction ne serait pas sans avantages. Elle permettrait de réaliser le vœu de la loi, qui exige que les maisons d'arrêt et de justice soient entièrement distinctes des prisons établies pour peine (art. 604, Code Inst. crim.). De plus les unes et les autres n'étant plus réunies sous la même autorité, le public apprendrait à les distinguer, et la détention préventive, qui souvent peut s'appliquer à des innocents, serait ainsi moins déshonorante dans l'opinion publique et moins pénible pour celui qui en serait l'objet.

Si ces avantages sont appréciables, et encore il n'est pas démontré qu'ils soient certains, les inconvénients sont à l'inverse très sérieux. Le système proposé entraînerait de nombreux frais ; il nécessiterait par exemple un personnel plus considérable, surtout en ce qui concerne le personnel de direction, qui devrait être doublé ou à peu près. On a en outre économie à passer, pour l'ensemble des détenus, des marchés de fournitures uniques, etc.

Il y a plus, en dehors de ces motifs pratiques, des

(1) Rapport d'Haussonville, p. 33.

(2) *B. S. G. des prisons*, 1888, p. 773.

raisons d'ordre pénal et pénitentiaire s'opposent à l'admission d'une telle distinction. Il faut signaler surtout dans cet ordre d'idées l'imputation de la détention préventive établie par la loi du 15 novembre 1892. Puisqu'après la condamnation la peine est censée avoir été subie rétroactivement depuis le jour de l'incarcération, il ne faut pas trop éloigner le régime de la détention préventive de celui de la détention pénale, au moins en apparence, sous peine de faire sombrer tôt ou tard l'imputation elle-même.

Très critiqué en Prusse et en Saxe, où le dualisme de l'administration pénitentiaire existe encore, supprimé naguère en Grèce, nous croyons que ce système doit être rejeté.

§ 2. — Rattachement au Ministère de la justice de tous les établissements pénitentiaires de France et des colonies.

Les partisans de cette réforme réclament non plus seulement le rattachement à la justice des prisons préventives, mais encore de la totalité des prisons de peine, même des établissements qui se trouvent aux colonies.

Une proposition de ce genre fut faite au Congrès des jurisconsultes catholiques, tenu à Aix les 10 et 11 octobre 1893 (1), où elle ne fut point admise.

M. Pauliat dans son rapport au Sénat sur les services pénitentiaires pour le budget de 1899 se prononce également dans ce sens (2). Pour M. Pauliat, les Admi-

(1) *B. S. G. des prisons*, 1893, p. 1200 et suiv.

(2) *B. S. G. des prisons*, 1899, p. 833 et 834.

nistrations pénitentiaires métropolitaine et coloniale constituent deux services qui ont un même objet, qui sont la suite l'un de l'autre et forment en principe un même tout. Avec la fusion de ces deux administrations, on pourrait plus facilement offrir les territoires coloniaux aux libérés, qui peuvent difficilement se reclasser et on pourrait ainsi leur faciliter leur établissement. Enfin le contrôle parlementaire serait plus efficace.

Il y a beaucoup de vrai dans cette argumentation ; mais est-il bien nécessaire de réunir sous la même autorité ces deux administrations ? Ne suffirait-il pas que dans les deux Chambres, les deux services fassent l'objet d'un rapport unique pour assurer le contrôle parlementaire ? D'autre part, pour éviter la discordance des principes, il serait bon mais suffisant de créer une commission mixte, composée de fonctionnaires appartenant aux deux ministères, qui serait chargée d'assurer l'unité de vues dans l'exécution des peines, par l'élaboration en commun des lois et règlements.

En 1894, la Commission du budget décida que le même rapporteur s'occuperait des peines continentales et des peines coloniales ; pourquoi n'a-t-on jamais appliqué cette excellente règle (1) ?

Cette mesure est largement suffisante, car le rattachement de l'administration des peines coloniales au Ministère de la justice présenterait de trop graves inconvénients. On ne pourrait confier le contrôle et la surveillance de l'exécution des peines dans les colonies qu'à la magistrature coloniale. Or ce serait aussi illo-

(1) *B. S. G. des prisons*, 1899, p. 203, note 1.

gique que de les confier aux agents pénitentiaires du Ministère des Colonies, puisque, comme eux, ces magistrats ne dépendent pas davantage du Ministère de la justice.

Comme le dit très bien M. J. Astor (1) : « Il y aurait de très graves inconvénients à charger de l'application des peines coloniales tout autre ministère que celui des colonies. Seuls, les agents de ce ministère connaissent les colonies et possèdent les éléments de préparation à la vie coloniale; seuls, ils sont à même d'indiquer les lieux comme les conditions dans lesquels il peut être, à la fois légitimement et utilement, fait emploi de la main d'œuvre pénale; seuls enfin ils sont en état d'apprécier la mesure de l'effort et la valeur des résultats. Des magistrats, sans autorité comme sans responsabilité dans l'administration des colonies, ne sauraient offrir les mêmes garanties de compétence et de contrôle. »

§ 3. — Du rattachement au Ministère de la justice de l'Administration pénitentiaire métropolitaine.

C'est uniquement sur ce point que porte la discussion, et c'est cette réforme qui est seule demandée sérieusement par la grande majorité des pénologues français.

Ils ne font en cela que suivre le mouvement législatif des pays étrangers.

Il n'y a plus guère en Europe que quelques Etats où

(1) *B. S. G. des prisons*, 1899, pp. 833 et 834.

les prisons dépendent comme en France du Ministère de l'intérieur. Ce sont l'Italie (1), l'Angleterre (2), le canton de Fribourg en Suisse (3), le Monténégro (4), la Roumanie (5).

Encore dans ces Etats le mouvement est-il vers le rattachement. Ainsi en Roumanie le discours du trône lu à l'ouverture du Parlement roumain le 27 novembre 1897 annonçait le dépôt d'un projet de loi relatif au transfert de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la justice (6).

D'autre part il n'est pas complètement exact d'assimiler sur ce point l'Administration pénitentiaire anglaise avec l'Administration française. En effet, les services pénitentiaires sont placés dans la Grande-Bretagne sous l'autorité directe d'un surintendant général des prisons, qui est lui-même rattaché au *Home office*. Or le *Home office* possède la majeure partie des attributions de notre garde des sceaux; ainsi c'est lui qui met en mouvement le ministère public, c'est à lui que les juges rendent compte des procès criminels, c'est lui qui statue sur les recours en grâce (7).

Dans tous les autres Etats le ministre de la justice a la surveillance des prisons dans ses attributions.

Ainsi en Espagne les prisons qui dépendaient du Mi-

(1) *Enquête parlementaire*, rapport d'Haussonville, t. VI, p. 32

(2) *B. S. G. des prisons*, 1897, p. 1184.

(3) *Annuaire de Législation étrangère*, 1879, p. 578.

(4) *B. S. G. des prisons*, 1895, p. 574.

(5) *Annuaire de Législation étrangère*, 1876, p. 547.

(6) *B. S. G. des prisons*, 1897, p. 1450.

(7) *B. S. G. des prisons*, 1897, p. 1184, note 1.

nistère de l'intérieur sont passées sous l'autorité du ministre de grâce et de justice (1).

De même en Portugal (2); le ministre de la justice est dans ce pays assisté d'un conseil pénitentiaire dont les attributions sont de proposer les grâces, et d'indiquer au gouvernement les modifications à réaliser dans le système pénitentiaire.

En Suède « l'administration de tous les établissements pénitentiaires est confiée à un directeur général, assisté par deux chefs de bureau. Cette Administration est du ressort immédiat de Sa Majesté et dépend du Ministère de la justice. Elle est tout à fait indépendante de la volonté de M. le ministre (3). »

Il en est ainsi en Serbie (4). Les pénitenciers et prisons sont sous la surveillance locale des autorités de police. Mais ces autorités ne sont pas seulement comme chez nous des pouvoirs d'exécution; elles instruisent et jugent le plus grand nombre des infractions: les contraventions. Elles peuvent prononcer jusqu'à un mois d'emprisonnement. De plus la surveillance générale et la direction centrale des établissements pénitentiaires appartient au ministre de la justice.

La Belgique nous a devancés depuis longtemps sur cette question. L'Administration pénitentiaire est com-

(1) *B. S. G. des prisons*, 1897, p. 199.

(2) *B. S. G. des prisons*, 1888, p. 971.

(3) Rapport de M. Almquist, directeur général des établissements pénitentiaires en Suède, fait à la Société générale des prisons en 1878. *B. S. G. des prisons*, 1878, p. 548.

(4) *B. S. G. des prisons*, 1888, p. 1019.

prise dans les attributions du ministre de la justice, « sans qu'il y ait cependant aucune confusion, dit M. Voisin dans son rapport sur les établissements pénitentiaires étrangers lors de l'enquête de 1873, entre les attributions de cette direction particulière et les attributions judiciaires elles-mêmes. Mais c'est le même ministre qui dirige tout cet ensemble, c'est la même pensée qui suit le coupable depuis le jour de son arrestation jusqu'au jour de sa libération » (1). Aussi les institutions pénitentiaires sont-elles des plus florissantes dans ce pays.

Si de Belgique nous passons en Hollande, nous retrouvons la même organisation (2).

En Autriche et en Hongrie, l'autorité judiciaire exerce encore une surveillance plus étroite sur les prisons (3). C'est le ministre de la justice qui est chargé d'assurer l'exécution des peines. A cet égard, la mission de veiller à l'emprisonnement des condamnés dans la prison à laquelle leur peine les destine est dévolue aux parquets. Le ministre de la justice est compétent pour tout ce qui touche à l'exécution des peines, et les procureurs généraux ont la haute main sur les établissements placés dans leur ressort. Ceux-ci sont assistés de commissaires spéciaux, qui sont en général les substituts du tribunal du lieu où l'établissement est situé. Si l'établissement est situé trop loin du siège du tribunal de première instance, c'est le juge du tribunal

(1) *Enquête parlementaire*. Rapport Voisin, t. II, p. 25.

(2) Rapport Voisin, p. 8.

(3) *B. S. G. des Prisons*, 1898, pp. 62 et 78.

d'arrondissement qui est désigné. Le commissaire spécial sert d'intermédiaire entre l'administration de l'établissement et le procureur général. Il exerce un contrôle direct dans les prisons au moyen d'une commission spéciale qu'il doit y réunir le dernier jour de chaque semaine. La législation autrichienne sur ce point est particulièrement intéressante, parce qu'elle nous montre un système de pénétration absolue de l'Administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire.

En Allemagne, il n'y a point de législation uniforme sur ce point. Nous avons déjà vu qu'en Prusse et en Saxe, les prisons de longues peines étaient rattachées au Ministère de l'intérieur, celles de courtes peines et les prisons préventives à celui de la justice. Dans les autres États, l'Administration pénitentiaire est unique, et dans plusieurs elle est placée dans les attributions du ministre de la justice. Il en est ainsi notamment dans le grand-duché de Bade, en vertu d'une ordonnance grand-ducale du 30 décembre 1890, et dans le royaume de Wurtemberg, en vertu d'une ordonnance royale du 24 juillet 1894 (1).

En Suisse, cette matière, comme d'ailleurs tout le droit pénal, est réglée librement par chaque législation cantonale, d'après la Constitution fédérale du 29 mai 1874. Les divers cantons ont adopté des systèmes différents, et plusieurs ont rattaché les prisons au département de la justice. Ce sont notamment les cantons

(1) *Annuaire de Législation étrangère*, 1891, p. 322, et 1894, p. 265.

de Lucerne (1), du Tessin (2) et le canton de Vaud (3).

La Russie elle-même, qui, par une décision du 25 juin 1887, avait vu placer son Administration pénitentiaire sous l'autorité du ministre de l'intérieur, est entrée dans la voie nouvelle, et un ukase du 19-31 décembre 1895 a prescrit le transfèrement de l'Administration des prisons au Ministère de la justice. Voici le texte même de cet acte important, qui donne les principaux motifs qui l'ont suscité (4) :

« Les conditions existantes de l'entretien des détenus exigent sous beaucoup de rapports des changements (en connexité avec la revision générale des lois pénales à laquelle on procède actuellement). Afin que la perte de la liberté dans toutes ses formes atteigne les buts qu'elle se propose : la protection de la société contre ses membres dangereux ou vicieux et l'amendement moral des criminels. Pour que le service des prisons au point de vue législatif et pratique se rapproche le plus possible de ce but et soit conforme aux exigences les plus importantes de la justice criminelle, il serait opportun de réunir en un seul service l'autorité à exercer sur les lieux d'internement et l'Administration judiciaire. En conséquence et en raison de la multiplicité des attributions du Ministère de l'intérieur, nous avons reconnu bon de libérer le dit Ministère de la gestion du service des prisons pour la

(1) *B. S. G. des Prisons*, 1895, pp. 813 et 814.

(2) *B. S. G. des Prisons*, 1896, p. 260.

(3) *Annuaire de Législation étrangère*, 1876, p. 782.

(4) *B. S. G. des Prisons*, 1896, p. 347.

confier aux soins du Ministre de la justice, en sa qualité de chef de l'Administration judiciaire. »

Nous n'avons point parlé de l'Administration pénitentiaire en Amérique parce que dans la plupart des Etats les prisons sont administrées par des comités locaux ; il y a un absolu défaut d'unité, qui, s'il facilite les entreprises hardies, occasionne les plus graves inconvénients. En général cependant les institutions pénitentiaires et charitables sont réunies sous une même administration appelée « Bureau des charités de l'Etat (1). »

En France pour sanctionner un mouvement d'opinion si marqué, dont les débats parlementaires, la presse, les Congrès, les travaux des Sociétés spéciales et les publicistes donnent tant de témoignages, M. le sénateur Bérenger a déposé, nous l'avons vu, sur le bureau du Sénat une proposition de loi tendant à rattacher les services pénitentiaires au Ministère de la justice. Cette proposition a également pour but de réorganiser législativement l'Administration centrale et notamment l'inspection générale et le Conseil supérieur des prisons.

La Commission d'initiative parlementaire au Sénat ayant conclu à la prise en considération, le problème sera bientôt discuté sur les bases qu'a posées M. Bérenger. Qu'il nous soit dès lors permis de citer in-extenso le texte de sa proposition. Aussi bien nous servira-t-elle de guide dans nos explications ultérieures :

(1) *B. S. G. des Prisons*, 1897, pp. 612 et 613.

« Article premier. — La direction de l'Administration pénitentiaire est transférée au Ministère de la justice.

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

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

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

« Art. 3. — Le Conseil des inspecteurs généraux des prisons peut être appelé, par décision ministérielle, à délibérer avec celui des inspecteurs généraux des services administratifs dépendant du Ministère de l'intérieur.

« Art. 4. — Un Conseil supérieur des prisons est institué auprès du garde des sceaux.

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

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

« En l'absence du ministre, il est présidé par un vice-président annuellement élu par ses membres, dans sa session de janvier. Il désigne deux secrétaires et, s'il y a lieu, des secrétaires adjoints qui peuvent être pris en dehors du Conseil.

« Art. 5. — Il se compose de vingt-cinq membres de

droit, de quinze membres nommés par le garde des sceaux et de dix membres élus par le conseil.

« Les membres de droit sont : le garde des sceaux, trois sénateurs élus par le Sénat ; trois députés élus par la Chambre des députés ; deux membres du Conseil général de la Seine élus par leurs collègues ; un Conseiller d'Etat élu par le Conseil d'Etat ; un conseiller à la Cour de cassation élu par la Cour ; un membre de l'Institut élu par l'Académie des sciences morales et politiques ; un membre de l'Académie de médecine élu par l'Académie ; un membre du Conseil de l'ordre des avocats élu par le Conseil ; le Préfet de police ; le directeur de l'Administration pénitentiaire ; le président du Conseil des inspecteurs généraux des prisons ; les chefs de service des Ministères de la guerre et des Colonies, qui ont dans leurs attributions la direction des services pénitentiaires ; l'inspecteur général des bâtiments pénitentiaires ; un aumônier catholique des prisons désigné par l'archevêque de Paris ; un aumônier protestant désigné par le président du Consistoire des Eglises réformées ; un membre de la Société générale des prisons ; un membre du Comité de défense des enfants traduits en justice de Paris ; un membre de l'Union des Sociétés de patronage, désignés par leurs collègues. Les membres désignés par le ministre et ceux élus par le Conseil sont pris parmi les membres ou anciens membres du Parlement et des Corps ou Sociétés libres ci-dessus désignés et parmi les notabilités de la science pénitentiaire.

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

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

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

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

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

« Le Conseil supérieur adresse, après chaque session, au garde des sceaux un rapport sur ses travaux et ses vues. »

Nous sommes, dès maintenant, en présence d'une proposition nette, nous devons faire un examen critique de son principe. C'est ce qui va faire l'objet du chapitre suivant.

---

## CHAPITRE IV

### EXAMEN CRITIQUE DE LA QUESTION DU RATTACHEMENT DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE.

Nous allons examiner successivement les arguments qui militent contre le rattachement, et ceux qui peuvent être fournis en faveur de la réforme. Ces deux points feront l'objet de deux sections distinctes.

#### SECTION PREMIÈRE

##### **Examen des arguments proposés contre le rattachement.**

On formule d'abord un argument de principe tiré de notre droit public. On montre ensuite les inconvénients pratiques de la réforme proposée et les avantages du système actuel.

##### § 1. — Objections tirées du droit public.

Le principe de la séparation des pouvoirs est à la base de tout notre droit public. Or, le rattachement

des services pénitentiaires serait contraire à ce principe.

En quoi consiste-t-il, en effet? L'idée, réduite à sa plus simple expression, est la suivante : « Les attributs de la souveraineté, considérés comme vraiment distincts, doivent être délégués par la nation à des titulaires divers et indépendants les uns des autres (1). »

Ces attributs distincts peuvent se ramener au nombre de trois : l'Etat, en tant que souverain, a, soit à rendre des décisions générales, qui régissent les rapports des hommes entre eux, soit à exécuter ces décisions pour assurer la vie sociale et à accomplir dans ce but tous les actes nécessaires, soit enfin à résoudre les conflits, à *dire le droit* en cas de contestation.

Ces trois fonctions de l'Etat existent quel que soit son mode de gouvernement. Quelquefois leur existence n'est qu'à l'état latent parce qu'elles sont réunies dans la même main; on n'en doit pas moins les distinguer. Mais il est bon pour assurer la liberté que, dans l'Etat, à chacun de ses attributs corresponde un organe séparé et indépendant. Si l'on appelle ces attributs des pouvoirs, on arrive à distinguer le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. On envisage alors le côté politique et constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

Chacun de ces pouvoirs doit, autant que possible, sous peine de favoriser l'arbitraire et de supprimer la liberté, se renfermer dans ses attributions : le pouvoir législatif doit se borner à faire la loi, le pouvoir judi-

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., p. 269.

ciaire à dire le droit, le pouvoir exécutif à exécuter les décisions des deux précédents.

Ne serait-il pas tout à fait contraire à cette règle de donner à l'autorité judiciaire le soin de faire exécuter ses propres arrêts en lui confiant la mission de veiller à l'exécution des peines qu'elle prononce ?

Sans doute, de nombreux auteurs soutiennent qu'au point de vue constitutionnel on ne doit distinguer que deux grands pouvoirs : le pouvoir législatif et exécutif (1). On ne conçoit, dans la vie même de la loi, que deux moments distincts : sa formation et son exécution. Les contestations et les litiges qui peuvent s'élever quant à l'application de la loi ne sont que des incidents de son exécution.

Ce n'est point notre avis et nous croyons que le pouvoir judiciaire est parfaitement indépendant des deux autres. La question ne doit pas être posée simplement par rapport à la loi, mais bien par rapport aux diverses fonctions de l'Etat, et parmi ces dernières existe incontestablement celle de *dire le droit*.

Est-ce qu'en effet la justice rendue à chacun n'a pas été le premier besoin des sociétés humaines et est-ce que le pouvoir judiciaire, sous une forme grossière peut-être, n'est pas le plus ancien de tous ? Il est faux, d'autre part, de dire que l'intervention des juges n'est qu'un incident de l'exécution de la loi ; il

(1) Ducroq, *Cours de droit administratif*, 7<sup>e</sup> éd., t. I, nos 35 et 36. — Saint-Girons, *Essai sur la séparation des pouvoirs*, p. 135. — Duguit, *Séparation des pouvoirs*, p. 14 et suiv.

s'agit de savoir si la loi doit ou non s'appliquer, s'il y a lieu ou non à l'intervention du pouvoir exécutif ; il est aisé dès lors de comprendre que la solution de cette question ne doit pas appartenir à ce dernier. Comme le fait très bien remarquer M. Esmein, « l'intervention du pouvoir judiciaire ne suppose pas nécessairement et toujours qu'il y ait litige et contestation. Dans les principes de la liberté moderne, il est souvent et forcément appelé à intervenir, alors même que l'individu visé n'oppose aucune protestation et ne conteste aucunement l'application de la loi en ce qui le concerne. Il en est toujours ainsi en matière de justice répressive : le droit public moderne n'admet pas, ni en cas de flagrant délit, ni en cas d'aveu, que la peine portée par la loi, fût-elle fixe et immuable, puisse jamais être appliquée sans qu'un jugement soit tout d'abord intervenu. Le bourreau ne peut agir que là où le juge a passé. Que l'on s'imagine un seul instant le pouvoir exécutif faisant directement appliquer les peines ; et à la protestation violente qui s'élèvera dans l'esprit, on sentira bien nettement qu'en matière répressive l'intervention du pouvoir judiciaire a la valeur d'un acte propre et n'est pas une dépendance du pouvoir exécutif (1). »

Le pouvoir judiciaire est donc parfaitement distinct du pouvoir exécutif, et si celui-ci ne doit pas empiéter sur ses attributions, il doit, à son tour, remplir tout ce qui rentre dans ses fonctions. La justice prononce

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 308. — Dans le même sens : Rozy, *De la division du pouvoir*, *Recueil de l'Académie de législation*, t. XXIX, p. 101 et suiv. — Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 32.

la peine, tout doit être fini pour elle et c'est à l'Administration à assurer l'exécution de ses sentences.

Au surplus, même pour ceux qui n'admettent que deux pouvoirs : le législatif et l'exécutif, l'autorité judiciaire doit être une branche de ce dernier, mais branche autonome et indépendante (1). Cela doit suffire pour condamner tout empiètement des juges sur les divers services d'exécution.

Admettre une telle confusion de pouvoirs serait risquer, ici comme ailleurs, de tomber dans l'arbitraire, et n'est-ce pas le cas de rappeler cette fameuse parole de Montesquieu : « Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et exécutrice. 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 était jointe à la puissance exécutrice, le juge aurait la force d'un oppresseur » (2). Le juge qui a prononcé la peine aurait-il assez de force de caractère pour s'arrêter dans les limites qu'il a tracées lui-même dans sa décision ?

Qu'on nous permette de citer un passage qu'écrivait en 1845 M. Moreau-Christophe, inspecteur général des prisons, en réponse à un écrit imprimé en 1844,

(1) Ainsi M. Saint-Girons dit (*op. cit.*, p. 135) : « Il faut, croyons-nous, distinguer deux pouvoirs : législatif et exécutif et deux autorités : justice, gouvernement et administration. La justice est, à notre avis, une branche autonome, indépendante du pouvoir exécutif. »

(2) *Esprit des Lois*, liv. XI, chap. VI.

dont l'auteur, sous-chef du cabinet du garde des sceaux, revendiquait pour la magistrature une autorité souveraine dans toutes les prisons. On y trouvera très bien résumé, avec beaucoup de verve et dans le style de l'époque, l'argument tiré de la séparation des pouvoirs.

« Vouloir, écrivait-il (1), que le juge qui *prononce* la peine soit en même temps *l'exécuteur* qui l'inflige, c'est en vérité vouloir faire de Thémis un geôlier ; c'est vouloir substituer à sa balance une clef ; c'est vouloir que l'organe de la loi en soit en même temps le fléau. Magistrats ! restez impassibles et respectés sur vos sièges et n'en descendez pas pour venir nous disputer le triste privilège d'appliquer, physiquement et matériellement à vos condamnés, la peine prononcée dans vos arrêts. Vos arrêts n'en seront que mieux exécutés, car pour qu'ils le soient avec plus d'indépendance, avec impartialité, il faut qu'ils le soient surtout en dehors de toute préoccupation des causes qui vous les ont fait rendre. »

Dans l'ancien droit, les établissements pénitentiaires étaient, nous l'avons vu, placés sous la surveillance générale de l'ancienne magistrature, car il n'y avait pas, dans l'Etat, notre séparation des pouvoirs. Mais aussi n'y remarquait-on pas les abus les plus criants, et les inégalités les plus choquantes dans le traitement des prisonniers ? C'est qu'il n'y avait pas véritablement de contrôle puisque tout le pouvoir était réuni dans

(1) *Code des Prisons*, t. I, p. 5, note 4.

les mêmes mains. Faire un retour en arrière doit faire craindre de voir revivre les mêmes maux.

En fait, les agents de l'Administration pénitentiaire, complètement indépendants de l'autorité judiciaire, puisqu'ils n'obéissent pas au même chef, sont un excellent moyen de contrôle pour les magistrats peu scrupuleux qui donnent quelquefois des ordres contraires aux règlements ; ainsi nous avons cité le cas, en nous occupant des ordres que les juges d'instruction pouvaient donner dans les maisons d'arrêt, où un de ces magistrats, dans le but de faire avouer un prévenu, ordonnerait qu'on le mit seul avec un « mouton ». C'est là une hypothèse extrêmement rare sans doute, mais elle peut se présenter quelquefois ; les juges sont des hommes, faibles et faillibles comme les autres hommes et, souvent dans un but louable et par excès de zèle, ils peuvent ordonner des mesures arbitraires. Il est certain que dans la situation actuelle, le directeur de la prison ou le gardien-chef sera mieux en état de résister.

La loi elle-même s'est servie naguère de cette indépendance réciproque des agents pénitentiaires et des magistrats pour établir un contrôle et mieux garantir, si c'est possible, la liberté individuelle. C'est la loi du 8 décembre 1897. Rappelons que, dans son article 2, elle fait un devoir au gardien-chef de conduire devant le procureur de la République et sans délai tout détenu écroué en vertu d'un simple mandat d'amener et qui n'a pas été interrogé dans les vingt-quatre heures. Voilà le gardien-chef qui contrôle, au moins indirectement, les actes des magistrats. Le vœu de la loi sera-t-il rem-

pli et le contrôle sera-t-il efficace, si désormais ce gardien-chef est sous la dépendance directe du procureur de la République ?

§ 2. — Inconvénients pratiques qui résulteraient du rattachement.

En dehors de cette garantie contre l'arbitraire, qui résulte actuellement de l'application à l'exécution des peines du principe de la séparation des pouvoirs, la réalisation du projet de rattachement de l'Administration pénitentiaire à l'autorité judiciaire présenterait de nombreux inconvénients pratiques.

Tout d'abord, les magistrats, quelle que soit leur science du droit, ne seraient pas aptes à exercer les fonctions souvent délicates qu'ont à remplir les agents pénitentiaires. Il faut, pour former un bon pénitentiaire, un long apprentissage et débiter par les emplois les plus simples. Les plus grandes améliorations ont été la plupart du temps le résultat des efforts pratiques et de la continuité des études de fonctionnaires portés par le temps, leurs services et leurs capacités au sommet de la hiérarchie.

Or, avec la fusion des services, il est à craindre qu'il ne se produise des équivalences de grade (1), comme cela s'est produit lors de la fusion des postes et des télégraphes. Il se pourrait, par suite, que des juges d'ins-

(1) L'objection est de M. A. Laguesse, directeur de la maison centrale de Poissy et de la deuxième circonscription pénitentiaire, dans un article paru dans le *B. S. G. des prisons*, 1896, p. 964 et suiv.

truction malheureux ou qui auraient manqué de perspicacité, des procureurs ou des substituts, qui pour une raison ou pour une autre auraient cessé de plaire, seraient placés d'emblée et sans aucune préparation spéciale à la tête d'un établissement ou d'une circonscription pénitentiaire. — Il ne faudrait pas, l'on nous pardonnera la comparaison, que l'Administration pénitentiaire devint pour les magistrats, ce qu'est l'Administration des finances pour les préfets et les sous-préfets. Il n'est pas possible pour un directeur de prison d'avoir un fondé de pouvoir, et ses fonctions, à n'en pas douter, sont des plus délicates ; les qualités qu'il doit posséder ne s'acquièrent pas en un jour, elles sont le fruit d'une longue pratique et d'une longue expérience, car c'est un monde tout spécial, difficile à administrer que celui des prisons.

De plus l'administration des prisons n'a pas à s'occuper seulement du côté moral de la peine, elle est obligée d'assurer la vie matérielle des détenus. De là de nombreux actes qu'elle doit accomplir et qui ne seraient pas dignes pour la situation élevée du garde des sceaux et des magistrats. Ce sont des marchés nombreux passés avec des entrepreneurs pour la nourriture, le chauffage, l'éclairage, pour les entreprises du travail des détenus, etc. « Se représente-t-on, dit M. Laguesse (1), qu'il faut passer des marchés, veiller à leur exécution, en assurant le service des établissements en régie ou en entreprise ; acheter le mobilier et les matières premières, habiller les gardiens et les

(1) *Loc. cit.*, *B. S. G. des prisons*, 1895, p. 969.

prévenus, régler les tarifs de main-d'œuvre dans les industries les plus diverses ; assurer les services de fabrication, d'alimentation, de chauffage, de santé, de vestiaire, d'hygiène ; étudier les devis et suivre les constructions ; installer des services d'eaux, des buanderies, des moulins, etc..., toutes choses ne touchant en rien aux études premières des magistrats ? »

Un autre argument, peut-être plus sérieux que les précédents, contre la fusion des services pénitentiaires et de ceux de la justice, vient de l'application de la grâce et de la libération conditionnelle. Ce sont des mesures, surtout la libération conditionnelle, qui sont éminemment propres à encourager l'amendement des condamnés. Ils ont en effet doublement intérêt à se bien conduire, d'abord en prison, afin de recouvrer plus tôt leur liberté, ensuite au-dehors par suite de la menace de réintégrer la prison pour tout le temps de la peine qui restait à courir. C'est d'ailleurs une de ces institutions pénitentiaires qui a fait ses preuves, soit en France, soit dans les pays où elle est appliquée. Or, c'est un fait, dénoncé dans tous les congrès comme dans les travaux des publicistes, les magistrats sont en général défavorables aux propositions de mise en liberté provisoire. Dans la majorité des avis qu'ils sont d'après la loi appelés à donner, ils se prononcent contre cette mesure de faveur. Ils ne considèrent que le crime ou le délit qui a motivé la condamnation, l'émotion qu'il a causé dans la région où il a été commis, etc., alors que ces éléments doivent certainement dans le but de l'institution être placés au second plan. C'est une sorte de sentiment professionnel, qui tout

naturellement les porte à croire que, dispenser un condamné de subir intégralement sa peine, est une faveur contraire à la justice. Dès lors du jour où les magistrats auront une action prépondérante sur les établissements pénitentiaires, il est à redouter que les condamnés ne soient pas suffisamment défendus contre ce sentiment professionnel et que le développement de cette institution si efficace ne soit arrêté. Ne serait-ce pas, dès lors, aller directement contre le but que précisément les partisans de la réforme se proposent d'atteindre? Les agents de l'administration pénitentiaire ne sont pas prévenus contre le condamné; ils ne connaissent pas le délit, n'y songent pas, du moins d'une façon exclusive ou principale, ils ne s'occupent que de la conduite du détenu en prison, et celui-ci se sent par suite encouragé à bien faire.

C'est là une objection sérieuse et que signalait déjà en 1878, à propos des propositions de grâce, M. Fournier, président du comité des inspecteurs généraux des prisons, lors de la discussion du vœu Babinet au Conseil supérieur des prisons.

Un autre inconvénient, d'un ordre moins élevé, mais qui en fait pourra plus que les autres faire échouer la réforme, vient de la situation des agents de l'Administration centrale au ministère de l'intérieur. Ils ont paraît-il, une situation préférable à celle des agents du Ministère de la justice, et l'on comprend la résistance des bureaux à passer de l'intérieur à la Chancellerie. Ces fonctionnaires sont fort naturellement préoccupés de quitter la maison qui les a formés, qui connaît leurs titres et leur assure une situation

connue d'avenir; seront-ils assurés de rencontrer dans la nouvelle Administration la même bienveillance ou des garanties égales? L'objection est sérieuse, il faut le croire, puisqu'elle a été proposée à la Chambre des députés, dans la séance du 5 décembre 1899, par M. Chastenet en réponse au discours de M. Cruppi.

§ 3. — Avantage du maintien de la situation actuelle

Les partisans du maintien de l'Administration pénitentiaire telle qu'elle est organisée aujourd'hui nous montrent également ses avantages, et ses avantages non seulement au point de vue du droit public par suite de l'application du principe de la séparation des pouvoirs, mais même au point de vue pénitentiaire.

Ainsi le condamné entre dans un monde nouveau, qu'il sent n'être pas prévenu contre lui, parce qu'il n'a pris aucune part à son procès. Si l'exécution de la peine était confiée à l'autorité judiciaire, peut-être serait-ce le magistrat qui a instruit contre lui, qui l'a jugé, ou qui l'a poursuivi, qui entrerait de nouveau en contact avec lui. Le condamné ne sera-t-il pas aigri, ne se figurera-t-il pas être victime de l'animosité de ce magistrat, être traité plus durement que ses co-détenus, si sa conduite exige quelque punition et ce fait, empêchant le calme de rentrer dans son esprit, ne sera-t-il pas un sérieux obstacle à son amendement? (1).

(1) Voir Laguesse : *Article cité*, *B. S. G. des Prisons*, 1896, pp. 964 et suiv.

En outre, nul n'ignore combien les établissements pénitentiaires ont besoin de réformes. Le régime cellulaire est notamment à appliquer dans la grande majorité de nos prisons départementales. Or, pour opérer ces transformations on doit recourir au budget départemental. On sait l'opposition que l'on rencontre en cette matière ; mais c'est le ministre de l'intérieur, qui a le plus d'autorité sur les préfets pour qu'ils demandent des fonds aux Conseils généraux.

Nous ne pourrions mieux faire pour résumer toute cette argumentation que de citer un passage d'un rapport, présenté, le 24 avril 1847 à la Chambre des pairs, par M. Bérenger, président à la Cour de cassation, et, circonstance toute particulière, le père de l'auteur de la proposition du rattachement :

« L'Assemblée constituante, disait-il (1), après avoir fondé notre droit public sur le principe de la division des pouvoirs, poursuivit l'application de ce principe dans toutes ses conséquences.

« Ainsi l'Administration des prisons, donnant lieu à des mesures ou à des actes d'un ordre tout matériel, à des constructions, à des marchés ayant pour objet l'entretien, la nature, l'organisation du travail des détenus, il était naturel qu'une semblable attribution, complètement étrangère aux habitudes de la magistrature, lui fut enlevée ; et si on eût pu invoquer cet autre principe, que le pouvoir qui inflige la peine doit en

(1) Passage cité par M. Chastenot à la séance de la Chambre des députés du 5 décembre 1899. *Journal officiel* du 6 décembre, page 2069.

surveiller l'application, on dût céder devant le danger d'une confusion que le nouvel ordre de choses tendait à faire disparaître de toute part, et peut-être aussi devant la crainte que le pouvoir qui avait présidé à l'instruction des affaires criminelles, qui avait jugé et condamné les coupables, pénétré comme il avait dû l'être de la gravité de leur crime, fut malgré lui disposé à faire des distinctions parmi eux, et à aggraver à l'égard de certains détenus la sévérité de la détention. »

## SECTION II

### Arguments proposés en faveur du rattachement.

Nous avons reproduit aussi fidèlement que possible les divers arguments qui ont été mis en avant contre le rattachement des prisons à la Justice et leur maintien à l'Intérieur. Nous devons essayer de les réfuter : ensuite nous proposerons ceux qui nous paraissent militer en faveur du transfert de l'Administration pénitentiaire à la Chancellerie.

Mais auparavant, il est nécessaire, pour nos explications ultérieures, que nous donnions un aperçu de la façon pratique dont nous concevons la réforme, sauf à y revenir plus longuement dans la suite.

Nous voudrions voir adopter le système indiqué par la Cour d'Amiens, dans son rapport présenté lors de l'enquête pénitentiaire de 1873. Voici les traits carac-

téristiques du système : En principe, rien ne serait changé dans l'Administration et dans le personnel des prisons. La direction centrale passerait au Ministère de la justice. La surveillance générale et les droits de police actuellement attribués aux préfets seraient donnés aux procureurs généraux. Ce sont eux, par exemple, qui seraient chargés de visiter les prisons, de recueillir les réclamations des prévenus, d'accorder les permis de visiter les détenus, etc. On pourrait maintenir aux préfets un droit de contrôle et de visite. Enfin, pour toute la partie économique de l'Administration, détails matériels, constructions, dépenses, organisation du travail, on établirait un fonctionnaire délégué de l'Administration centrale, un par ressort en principe. Ce pourraient être actuellement les directeurs des circonscriptions pénitentiaires, dont les attributions resteraient à peu près les mêmes, mais qui passeraient les marchés en leur nom comme représentant l'Administration centrale et correspondraient avec le directeur général des prisons, au lieu de correspondre avec les préfets.

Certains partisans de la réforme voudraient laisser l'organisation actuelle absolument intacte, notamment laisser la direction aux préfets, qui dépendraient en cette matière du ministre de la justice. Mais cette sorte de transaction ne nous paraît pas acceptable, en ce qu'elle n'augmente pas les droits des magistrats, qu'elle ne les initie pas davantage à l'exécution de la peine, sans pour cela supprimer les conflits dans la pratique.

L'argument au premier abord le plus grave est celui qui est tiré du principe de la séparation des pouvoirs.

Nous croyons, en effet, que le pouvoir judiciaire constitue un pouvoir distinct et indépendant des deux autres ; mais ce principe ne nous conduit pas nécessairement à repousser notre système. D'abord la séparation absolue entre les trois pouvoirs est impossible, car tout gouvernement est essentiellement un et chaque pouvoir soit pour assurer son indépendance, soit parce qu'il est plus apte à remplir une certaine fonction, doit empiéter quelque peu sur les attributions naturelles des autres pouvoirs. Ainsi le législatif intervient dans le pouvoir exécutif, grâce par exemple à la responsabilité ministérielle ; il a également quelques attributions juridictionnelles : le Parlement est juge de l'élection de ses membres, et le Sénat peut être érigé en Haute-Cour de justice. De même l'exécutif légifère sous la forme de règlements, il juge par ses tribunaux administratifs. Qu'y a-t-il d'étonnant à ce que le pouvoir judiciaire exerce une certaine surveillance sur un service d'exécution, sur l'exécution des peines, si cette attribution doit mieux assurer l'œuvre de la justice répressive, par la connaissance plus complète que pourront avoir les tribunaux des effets de leurs sentences ?

Bien plus le rattachement des services pénitentiaires au Ministère de la justice n'implique pas l'attribution au pouvoir judiciaire d'assurer l'exécution des peines. Ce ne sont pas les tribunaux qui, par leurs jugements, ordonneront les actes nécessaires à la marche de cette Administration. Là, mais là seulement, serait la confusion des pouvoirs. Le chef de l'Administration pénitentiaire serait uniquement le ministre de la justice, qui assurerait la marche du service par ses délé-

gués. Or, le garde des sceaux est un agent du pouvoir exécutif. Il peut sans doute présider la Cour de cassation (droit dont il n'use jamais), mais il n'en reste pas moins le chef d'une grande Administration publique. Il exerce surtout des fonctions administratives ; il statue par des arrêtés et non par des jugements. Il est le président du Conseil d'Etat, corps essentiellement administratif ; les services de l'imprimerie nationale, quelquefois des cultes dépendent de lui, etc.

Dans le système que nous proposons le garde des sceaux veillerait à l'exécution des peines au moyen d'une direction générale fortement organisée et qui aurait dans chaque ressort ou circonscription pénitentiaire des fonctionnaires qui lui seraient directement attachés.

Les procureurs généraux auraient bien, ainsi que leurs subordonnés, le droit de surveillance et de police générale des prisons, mais ils seraient à ce point de vue les délégués directs de l'Administration pénitentiaire centrale. En tout cas, cette ingérence que nous croyons utile ne crée aucune confusion de pouvoirs. Tout en étant des magistrats, les membres du ministère public représentent le pouvoir exécutif. « Ce sont, dit M. Fuzier-Hermann, dans son livre sur la *Séparation des pouvoirs*, des magistrats qui, sans faire partie du pouvoir judiciaire, font partie du corps judiciaire et sont l'organe du pouvoir exécutif auprès des tribunaux (1). »

(1) *De la Séparation des pouvoirs*, p. 438.

Il n'y a donc pas d'objection de principe constitutionnel à faire au rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la justice.

Qu'on ne rappelle pas contre cette solution les prisons de l'ancien régime et leurs abus. Ces abus venaient de la diversité même des établissements pénitentiaires, et des autorités différentes dont ils dépendaient. Le contrôle, par suite, était très difficile pour ne pas dire impossible. Était-il, en outre, sérieusement organisé et ne doit-on pas faire remonter la cause de l'état lamentable des prisons et des prisonniers à l'absence plus ou moins complète d'administration ? Ne doit-on pas songer aussi à la législation pénale alors en vigueur et à la part d'arbitraire qu'elle autorisait ? Aujourd'hui les idées pénales et pénitentiaires ont marché ; des règles fixes ont été posées et nous ne croyons pas que l'on puisse craindre bien sérieusement un retour en arrière sur ce point.

D'ailleurs tout dépend d'une bonne organisation de détail : création d'institutions de contrôle, telles que des commissions de surveillance fortement organisées et qui auraient des attributions bien déterminées ; règlements nettement rédigés, qui fixeraient les droits et les devoirs des agents pénitentiaires et des magistrats.

Ainsi quoique dépendant d'un même chef, mais n'étant pas subordonnés les uns aux autres, le contrôle réciproque voulu par la loi serait aussi efficace qu'avec le système actuel. N'est-on pas persuadé, par exemple, que la garantie de la liberté individuelle résultant de l'obligation, imposée par la loi du 8 décem-

bre 1897 au gardien-chef, de conduire les inculpés devant le procureur de la République, consiste moins dans le fait que ces deux fonctionnaires sont indépendants, que dans la menace des pénalités encourues ?

Ce qui prouve, au surplus, que l'exécution des peines attribuées au garde des sceaux n'est pas essentiellement contraire au principe de la séparation des pouvoirs, c'est que les exécutions capitales dépendent (cela a été décidé par une loi révolutionnaire, l'arrêté du 23 brumaire an IV) du Ministère de la justice.

Les arguments tirés de ce qu'il se produira entre les postes d'agents pénitentiaires et de magistrats des équivalences de grade et qu'il en résultera la nomination de ces derniers, sans préparation spéciale, à des emplois difficiles, ou encore de ce que par leur transfert à la Chancellerie, les agents de l'Administration centrale seront lésés dans leurs droits, ne nous arrêteront pas longtemps. On peut facilement remédier à ces inconvénients par des règlements établissant rigoureusement les conditions d'entrée et d'avancement dans l'Administration pénitentiaire. D'autre part, si la réforme se réalise, il serait du devoir de l'Administration nouvelle de ne pas toucher, par des mesures convenables, aux droits acquis et même aux espérances des agents de l'Administration ancienne.

Au contraire l'objection que l'on oppose en ce qui concerne la libération conditionnelle est plus sérieuse. La défaveur avec laquelle les magistrats voient les demandes de mise en liberté provisoire s'explique beaucoup par l'état de choses actuel. On leur demande leur avis; ils pensent presque exclusivement à la faute

qui a motivé la condamnation. Mais peut-il en être autrement? En général ils ne connaissent que cette circonstance dans la vie du condamné. Dès qu'il est entré dans l'établissement où il doit subir sa peine, ils ne se préoccupent plus de son sort et le perdent complètement de vue. 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.

Il faut remarquer, en outre, que nous voulons une Administration pénitentiaire forte et indépendante qui, instruisant toujours les demandes de mise en libération conditionnelle, pourrait les faire aboutir, comme par le passé, car le garde des sceaux prononcerait sur le rapport de la direction générale des prisons à qui, en définitive, resterait le dernier mot.

L'expérience a répondu à ces préoccupations. En Autriche-Hongrie, pour prendre un pays où, nous l'avons vu, les prisons sont sous la dépendance étroite des parquets, la libération conditionnelle est appliquée et y produit de très bons résultats.

Non seulement la réforme que nous proposons ne présente pas les inconvénients que l'on voulait lui attribuer, mais nous croyons qu'elle serait un bien pour le progrès général de la science pénale ou pénitentiaire.

Il en résulterait une meilleure administration de la justice répressive. Il y a, en effet, un lien naturel entre la législation pénale et le mode d'exécution des peines qui devrait faire concentrer leur direction suprême entre les mêmes mains. Le magistrat ne doit pas connaître seulement le tarif légal du Code, il doit voir égale-

ment quel est l'effet de la peine et ses suites, de façon à pouvoir mieux discerner laquelle doit frapper le délinquant, amende ou prison, s'il doit appliquer le sursis à l'exécution, etc., enfin à individualiser le châtement autant que le permettent nos lois françaises.

« On a quelquefois critiqué dans notre pays, disait M. Cruppi à la Chambre des députés (1), et cela avec énormément d'injustice et d'exagération, la résistance de la magistrature française à certaines idées modernes (*Très bien ! très bien ! à gauche*), à l'éducation correctionnelle, par exemple, à l'instruction contradictoire ; à un certain moment, on lui a même reproché à juste titre, — j'ai fait moi-même cette critique, étant magistrat, — d'avoir le goût des courtes peines, inutiles, dangereuses et distribuées avec autant de largesse que d'imprévoyance.

« Eh bien, savez-vous un des motifs les plus sérieux de cet état de choses ? Le magistrat ne connaît pas assez sa propre justice et ses conséquences ; il juge des délits, il applique des définitions abstraites, tandis qu'il devrait connaître des hommes et des délinquants. (*Applaudissements*). Il ne suit pas son arrêt, il n'en observe pas l'exécution, il n'en corrige pas les conséquences ; il connaît le crime, sa qualification ; il connaît le Code pénal de 1810, ce tarif démodé de vengeance pénale ; il ne connaît pas le criminel et n'est pas suffisamment initié au rôle que le juge aura dans l'avenir

(1) Séance du 2 Mars 1899, passage rapporté dans le *B. S. G. des prisons*, 1899, p. 395.

au point de vue des œuvres de patronage et de reclassement. »

« Il faut, disait encore M. Cruppi à la séance de la Chambre du 5 décembre 1899 (1), que le magistrat acquière de plus en plus la conscience de ses hautes responsabilités et il faut pour cela qu'il assiste aux conséquences de ses arrêts, qu'il touche du doigt le résultat de ses décisions. L'intelligence de cette formule importe, croyez-le, à l'avenir de notre droit pénal...

« Si le droit pénal n'a pas en France fait de progrès, c'est parce que le délinquant, dans la législation actuelle, n'est qu'un numéro administratif, bon en quelque sorte pour les statistiques ; le juge lui applique un tarif distraitement quand il passe devant lui et immédiatement après il l'oublie... Le délinquant est un être vivant, un être souffrant et le mouvement d'individualisation de la peine, d'examen particulier de chaque détenu ne prendra tout son essor que le jour où toutes les œuvres de reclassement et de réadaptation à la vie sociale seront encouragées, aidées, dirigées par un chef unique. »

Les magistrats sont actuellement des étrangers dans les prisons ; il n'est pas étonnant par suite que leurs visites y soient peu fréquentes et qu'ils se désintéressent du sort du condamné. Il serait bon surtout d'associer plus intimement les membres du ministère public, qui sont déjà chargés par la loi de requérir

(1) *Journal officiel*. Débats parlementaires, 1899, p. 2068.

l'exécution des peines, aux conditions, aux phases et aux résultats de l'expiation. On adoucirait ainsi l'excès de leur esprit répressif, en les intéressant au relèvement du condamné, sans lequel l'œuvre de la justice reste vaine.

Ce n'est pas seulement l'œuvre de la justice répressive qui gagnerait à la réforme ; c'est encore l'œuvre pénitentiaire.

Le Ministère de l'intérieur est manifestement trop chargé : hôpitaux, hospices, police, assistance publique, sans compter l'Administration départementale et communale, sont des services suffisamment absorbants pour un seul ministre. C'est de plus un Ministère essentiellement politique, où, par suite, l'Administration pénitentiaire n'a ni assez d'autorité, ni assez d'initiative.

Le garde des sceaux a bien moins de préoccupations ; il pourrait s'occuper plus effectivement des questions pénitentiaires. Le milieu est aussi plus favorable. Il se présente parfois dans le service pénitentiaire des difficultés que le ministre de l'intérieur ne peut trancher sans le concours du ministre de la justice. Il y a des réformes utiles, indispensables, qu'il ne peut que difficilement accomplir, parce que, pour les réaliser, il faudrait modifier les lois civiles et pénales et que l'initiative de ces modifications appartient surtout au ministre de la justice. L'unité de direction dans des services qui se pénètrent l'un l'autre et qui, en définitive, poursuivent le même but, avec un personnel à qui toutes ces questions sont familières, peut faire espérer que la science pénale et pénitentiaire,

les réformes depuis longtemps réclamées recevront une vive impulsion.

L'état de choses que nous désirons voir établir en France, et qui existe déjà dans plusieurs pays, n'est sans doute pas étranger aux progrès importants réalisés chez eux dans la législation pénale et pénitentiaire.

On pourrait, en outre, faire produire aux réformes déjà réalisées des résultats plus appréciables.

Pour ne prendre qu'un exemple, la loi du 5 juin 1875, organisant dans les prisons départementales le régime cellulaire est restée à peu près sans application. Trente maisons sur plus de quatre cents ont été dans l'espace de vingt-cinq ans soumises au nouveau régime. C'est qu'elle ne permettait pas à l'Etat d'imposer aux départements la reconstruction de leurs prisons même les plus défectueuses.

Voilà pourquoi le législateur a voté la loi du 4 février 1893 autorisant le déclassement des établissements qui seraient par trop impropres à leur destination. L'Etat doit également avec juste raison prendre à sa charge une partie de la dépense. Cinq ans se sont écoulés et la loi de 1893 est presque restée lettre morte. Au dire de M. Bérenger, dans le rapport sur sa proposition de loi (1), deux applications partielles de la loi se sont produites et elles n'ont porté que sur les dispositions les moins importantes de la loi : le rachat des immeubles par l'Etat et l'emploi de la main-d'œuvre pénitentiaire. Aucune application ni de la

(1) *B. S. G. des Prisons*, 1899, p. 963.

faculté de déclassement, ni de la faculté de créer des établissements interdépartementaux n'a été faite.

Les motifs de cette inertie, il faut les chercher dans ce fait que l'Administration pénitentiaire dépend d'un ministère trop absorbé, ayant trop de crédits à demander.

Comme le fait très bien remarquer M. Bérenger, qui a pour cela l'expérience du législateur : « Il faudrait, pour faire aboutir la transformation de nos prisons départementales, l'insistance d'une action influente et continue, d'une part sur les Conseils généraux pour obtenir les sacrifices nécessaires, de l'autre sur les Commissions financières des Chambres pour la création des ressources destinées à assurer les subventions à la charge de l'Etat. Comment espérer cet effort constant d'un ministère qui a tant de demandes de toute nature à leur adresser?... Quand son crédit se sera usé à réclamer pour ses autres services, quelle autorité lui restera-t-il pour celui que les exigences de sa politique ou les nécessités de son Administration lui auront fait reléguer au dernier rang (1)? »

Le Ministère de la justice, par sa plus grande liberté de mouvement, et aussi par la nature de ses attributions, serait mieux en état d'apporter à l'application de la réforme plus d'esprit de suite, de persistance et d'autorité.

Il faut ajouter que pour tout ce qui touche à l'exécution des peines, la compétence du garde des sceaux est

(1) Bérenger, rapport sur sa proposition de loi, *B. S. G. des Prisons*, 1899, p. 967.

plus rationnelle que celle du ministre de l'intérieur ; d'un autre côté puisque la loi exige pour la solution de ces questions diverses l'intervention des magistrats, on trouverait dans la réforme proposée des facilités de services, qui supprimeraient bien des chances de conflit.

La compétence du garde des sceaux est plus rationnelle, puisque ce sont les membres du Ministère public, ses agents directs, qui doivent trancher les questions de cumul ou de non cumul, d'imputation de la détention préventive, etc.

C'est lui qui instruit les propositions de grâce, pourquoi ne prononcerait-il pas de même les mises en libération conditionnelle? Avec une autorité unique, on ne risquerait pas de voir, ce qui est un résultat des plus démoralisants, un condamné à qui la libération conditionnelle a été refusée et qui est grâcié ou réciproquement.

L'instruction de ces demandes appartenant à deux Administrations complètement distinctes entraîne les lenteurs les plus regrettables. « Il tombe sous le sens, dit M. Lefèvre-Pontalis (1), que des administrations dépendant du même supérieur, animées du même souffle, obéissant à la même impulsion, mises en rapport plus fréquents et plus rapides l'une avec l'autre, doivent plus facilement unir leurs efforts pour faire réussir l'œuvre multiple et délicate à laquelle elles sont chargés de concourir. »

Ces inconvénients sont si réels que la pratique a dû

(1) *B. S. G. des Prisons*, 1878, p. 596.

y obvier. Ainsi pour hâter l'instruction des demandes de mise en libération conditionnelle, les dossiers sont faits en doubles, l'un étant envoyé au parquet, l'autre au Ministère de l'intérieur. Ainsi encore l'Administration pénitentiaire doit connaître les antécédents des condamnés, pour les propositions de grâce (Ord. du 6 février 1818), — pour le classement des catégories pénales (Ord. de 1843), — pour la répartition des produits du travail (décret du 23 novembre 1893) — pour la rélegation (loi du 27 mai 1885), — pour l'admission des condamnés des maisons centrales dans les quartiers spéciaux d'amendement et de préservation. Le casier judiciaire ne fournit pas des renseignements suffisants, et l'on doit s'adresser à l'autorité judiciaire. Mais que de lenteurs si l'on était obligé de suivre la voie hiérarchique ? Une entente a dû, par suite, s'établir entre le garde des sceaux et le ministre de l'intérieur. Nous avons vu que les directeurs des prisons sont autorisés à demander *directement* aux parquets les renseignements sur les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise, sur les autres faits prévus ou non par la loi pénale, qui ont été révélés par l'information et sur l'attitude des condamnés au cours des débats.

Ceci n'est qu'un exemple et il montre combien seraient simplifiés les rapports nombreux qui mettent en relations les magistrats et les agents pénitentiaires, si ces deux catégories de fonctionnaires dépendaient d'une même direction suprême. Il est probable que tous les conflits, réglés actuellement et que nous avons signalés dans notre deuxième chapitre, auraient été évités ou du moins auraient été plus rapidement vidés, si cette unité avait existé.

Enfin la réforme projetée aurait, si elle était réalisée, ce grand avantage d'intéresser les magistrats au sort des condamnés. Non pas peut-être au sort de ceux qu'ils ont eux-mêmes frappés, lorsque ces derniers sont envoyés loin de leurs sièges ; mais qu'importe la personne des détenus ; l'effet de la peine pouvant quand même être observé, les magistrats se rendraient compte de ses effets nuisibles ou moralisateurs. Ils suivraient l'amendement du condamné quel qu'il soit, l'encourageraient, par cette force naturelle qui nous pousse à secourir ceux que nous voyons aux prises avec les plus tristes difficultés de la vie. Ils se mettraient résolument, il faut l'espérer, à la tête des œuvres de patronage. N'y voyons-nous pas déjà dans nos grandes villes l'élite de nos compagnies judiciaires ? Quel secours ne serait pas apporté à l'action bienfaisante et indispensable du patronage, si tous y apportaient le dévouement et le zèle si justement loués de quelques-uns ?

que nous aurons à indiquer, au moins à grands traits, notre conception pratique de l'organisation nouvelle.

L'examen de ces deux points va faire l'objet des deux sections suivantes.

## CHAPITRE V

### ESSAI DE RÉALISATION PRATIQUE DU RATTACHEMENT DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Se prononcer d'une façon théorique et abstraite sur une question telle que le rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la justice n'est pas suffisant; il faut encore montrer, ne serait-ce que par une esquisse générale, ce que sera la réforme en pratique.

Nous avons déjà indiqué dans ses grandes lignes notre système. On a pu voir qu'il ne constituerait pas une bien grande révolution. En principe l'organisation actuelle serait maintenue. Rien ou à peu près ne serait changé dans l'Administration centrale ou locale : mêmes règlements, même personnel, sauf à modifier les attributions de certains fonctionnaires.

Dans cet ordre d'idées une première question se pose à l'esprit ; c'est celle de savoir si le rattachement proposé pourrait être opéré par décret ou si, au contraire, une loi serait nécessaire.

Ce n'est qu'une fois cette question préalable résolue,

### SECTION PREMIÈRE

#### **Le rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la Justice doit-il être opéré par une loi ?**

Lors de la discussion du problème au Conseil supérieur des prisons en 1878 M. de Marcère, ministre de l'intérieur, et les inspecteurs généraux des prisons, notamment M. Fournier, président de leur comité, soutinrent qu'une loi serait nécessaire. Cette opinion a été celle de M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur et président du Conseil, à la séance de la Chambre des députés du 5 décembre 1899, où fut discuté l'amendement Cruppi. M. Cruppi soutenait, au contraire, qu'étant donné la tradition parlementaire et gouvernementale en pareille matière, la question pouvait être tranchée par un simple décret. Ainsi la direction des cultes change de département à chaque combinaison ministérielle ; tantôt, elle est rattachée à l'Intérieur, tantôt à la Justice, tantôt à l'Instruction publique et ces translations successives sont opérées par voie de décret. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour le transfèrement des services pénitentiaires au Ministère de la justice ?

Examinons d'abord la question au point de vue des principes pour résoudre ensuite l'espèce qui est en discussion.

Le Président de la République peut-il par un de ses décrets créer des ministères ou répartir entre ceux qui existent déjà les diverses affaires dont le gouvernement est chargé ? Ce point n'a pas été réglé par la Constitution de 1875, et avec raison. Est-ce qu'une constitution, c'est-à-dire une loi dont le caractère principal est d'être immuable (au moins par définition, sinon en fait), peut régler une matière aussi contingente que celle de la répartition des affaires entre les divers départements ministériels ? Ici, les faits politiques ou économiques peuvent amener des changements fréquents, et l'on ne peut songer chaque fois à employer la procédure longue et compliquée de la revision de la Constitution. Mais, au moins, cette loi fondamentale aurait-elle pu fixer à ce sujet des règles précises. Ainsi la Constitution du 5 fructidor an III fixait un maximum et un minimum pour le nombre des ministères ; il devait être de six au moins et de huit au plus (art. 150). Ainsi encore, diverses constitutions décidaient que l'organisation des ministères devait être réglée par la loi. Ce fut le système de la Constitution de l'an III, dont l'art. 150 disposait : « le Corps législatif détermine les attributions et le nombre des ministères », et celui de la Constitution de 1848.

Quant à toutes les autres, elles ne disent rien sur ce point, et dès lors la tradition s'est établie de régler soit le nombre des ministères, soit leurs attributions par décret. Ce droit pour le pouvoir exécutif n'est pas

très dangereux, car le Parlement est appelé à exercer un double contrôle. En dehors du contrôle parlementaire ordinaire résultant de la responsabilité ministérielle, il peut refuser les crédits nécessaires au fonctionnement des nouveaux services, et par là refuser de sanctionner la réforme.

Une tendance s'est pourtant fait jour dans ces dernières années pour que la création de nouveaux ministères ne résultât que d'une loi. Ce fut le vœu exprimé à la séance de la Chambre des députés du 8 décembre 1881 par M. Ribot, parlant au nom de la commission du budget, à propos du vote de crédits nécessaires pour le fonctionnement de nouveaux ministères (1). De fait, le Ministère des colonies a été créé depuis par une loi, la loi du 20 mars 1894. Mais les droits du chef de l'Etat ont été formellement réservés.

Le droit, en effet, pour le Président de la République de régler par décret soit le nombre des ministères, soit la répartition des affaires entre eux, est nécessaire quelquefois pour assurer la constitution d'un Cabinet, car chez nous les ministres en titre seuls peuvent en faire partie.

Comment donc expliquer ce droit traditionnel du chef de l'Etat en matière de démarcation des départements ministériels ? Il s'explique par la prérogative qu'il tient de la Constitution de « nommer à tous les emplois civils et militaires » (art. 3, loi du 25 février 1875), et non seulement à ceux créés par une loi ; il peut en même temps créer de nouveaux emplois

(1) *Journal officiel* du 9 décembre 1881.

dans les branches de l'administration, dont l'organisation n'a pas été réglementée par la loi, et à plus forte raison modifier les emplois ainsi créés, car juridiquement ceux-ci ont aussi bien le caractère de fonction publique que ceux qui résultent d'une loi (1).

D'après les explications qui précèdent, il semble qu'un décret du Président de la République serait suffisant pour rattacher les services pénitentiaires au Ministère de la justice. Mais si le chef de l'Etat a pleins pouvoirs pour répartir entre les divers départements les attributions d'ordre exécutif, ce n'est bien entendu, que sous réserve des prohibitions particulières résultant d'une loi; car il est également de principe qu'un décret ne peut ni abroger, ni modifier une loi. Si donc l'attribution d'un service déjà organisé à un nouveau ministère devait nécessairement entraîner la modification de certaines lois, la réforme ne pourrait résulter que d'une disposition législative.

C'est précisément ce qui aurait lieu, à notre avis, par suite du rattachement de l'Administration pénitentiaire à la Chancellerie. Deux lois, tout au moins, reconnaissent que cette administration rentre dans les attributions du ministre de l'intérieur. La loi du 5 août 1850, tout d'abord, attribue à ce dernier la surveillance et la haute direction des colonies pénitentiaires de jeunes détenus. La loi du 14 août 1885 sur la libération conditionnelle donne le droit de prendre les arrêtés soit de mise en liberté provisoire, soit de révocation au ministre de l'intérieur. La libération conditionnelle

(1) Voir Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., p. 557.

étant une institution essentiellement pénitentiaire, c'est bien en tant que chef suprême de l'Administration des prisons que le ministre de l'intérieur est chargé de prononcer sur les diverses mesures qu'elle comporte.

Enfin, dans le système que nous proposons, il faudrait modifier les articles du Code d'instruction criminelle relatifs aux droits des préfets sur les prisons, pour les transmettre aux procureurs généraux.

Nous estimons, par suite, que la réforme que nous étudions ne peut être accomplie que par une loi. Tel a été également le sentiment de M. Bérenger, qui, usant de son droit d'initiative, a déposé sur le bureau du Sénat la proposition de loi dont nous avons déjà parlé:

D'ailleurs faire résulter la réforme d'une loi a bien des avantages; elle sera plus assurée, plus stable et plus étudiée. L'Administration enfin n'aura pas la faculté de défaire administrativement, ce qu'elle aurait administrativement résolu.

## SECTION II

### **Traits généraux de l'organisation nouvelle de l'Administration pénitentiaire.**

Nous prendrons pour base dans cet essai d'organisation pratique la proposition de M. Bérenger, mais en la complétant sur quelques points.

Dès lors suivant ce projet, ainsi que le rapport qui

l'accompagne (1), nous parlerons successivement de chacun des trois rouages que doit comporter l'Administration des prisons : 1<sup>o</sup> de l'Administration pénitentiaire proprement dite ; 2<sup>o</sup> de l'Inspection générale ; 3<sup>o</sup> du Conseil supérieur des prisons.

§ 1. — Administration pénitentiaire.

L'idée générale qui devrait présider à son organisation est la suivante : donner aux parquets la surveillance des établissements pénitentiaires, mais constituer à côté une Administration des prisons indépendante de l'autorité judiciaire, quoique soumise au même chef. En ce qui concerne l'Administration centrale, rien ne serait changé. Simple transfert, comme pour le service des cultes, d'un ministère à l'autre.

Les modifications ne porteraient que dans l'Administration locale. M. Bérenger n'en parle pas dans sa proposition de loi ; c'est, sans doute, qu'il n'y voudrait rien changer non plus. Les rapports des magistrats avec les agents des prisons, leurs droits à l'égard des détenus, et ceux des préfets resteraient réglés de la même manière, ces derniers, représentant désormais le ministre de la justice en cette matière.

Dans ces conditions la réforme, sans être complètement inutile, nous paraît inefficace et insuffisante. Les lenteurs, les conflits déjà signalés ne seraient-ils pas de nature à se reproduire ? Les magistrats seraient-ils plus qu'aujourd'hui intéressés au sort des condamnés,

(1) Voir le texte du rapport dans le *B. S. G. des Prisons*, juillet-août 1899, pp. 962 et suiv.

si leurs droits et leurs devoirs n'étaient pas augmentés ? A cet égard la situation ne serait guère améliorée, puisque les magistrats resteraient toujours des étrangers dans les prisons de peine.

Aussi la principale modification que nous voudrions voir adopter, ce serait d'enlever aux préfets les droits que leur confèrent les articles 605 à 607, 611 à 613 du Code d'Instruction criminelle, pour les donner aux procureurs généraux, et sous-leurs ordres aux procureurs de la République.

Ainsi ils seraient chargés, par l'article 605 modifié, de veiller à ce que les différentes maisons soient sûres, propres et telles que la santé des prisonniers ne puisse être aucunement altérée. — Ils signeraient et parapheraient les registres des prisons pour peines (art. 607 *in fine*). — Ils seraient tenus de visiter eux-mêmes (ou un membre du Parquet général spécialement délégué) toutes les maisons de justice et prisons et prisonniers de leur ressort au moins une fois par an (art. 611, troisième alinéa). — Enfin ils veilleraient à ce que la nourriture des prisonniers soit suffisante et saine ; la police des prisons leur appartiendrait (art. 613, premier alinéa). Cette obligation pourrait également incomber aux procureurs de la République dans les prisons d'arrondissement. Ce sont eux, par exemple, qui accorderaient les permis de visiter.

Est-ce à dire que l'autorité administrative serait complètement dépouillée de tout droit. Nous ne le croyons pas et nous ne verrions aucun inconvénient, par exemple, à ce que le droit accordé aux maires par l'article 612, du Code d'Instruction criminelle de visiter

les prisons de la commune soit accordé aux préfets et sous-préfets, ou à ce qu'ils fassent partie de droit des commissions de surveillance. Ils pourraient transmettre directement leurs observations au garde des sceaux.

De même les préfets représenteraient le ministre de la justice auprès des départements, tout comme ils correspondent avec le ministre de l'instruction publique pour les lycées et collèges, avec celui de la guerre pour les casernes, avec celui des travaux publics pour les chemins de fer d'intérêt local, etc.

Quant au personnel des prisons il resterait le même. Cependant le pouvoir central devrait nommer tous les agents, et l'on devrait abroger l'article 606 du Code d'Instruction criminelle, qui accorde le droit de nomination des gardiens au préfet. On assurerait ainsi plus d'unité dans le recrutement du personnel et on pourrait développer l'institution si utile des écoles de gardiens.

Les établissements pénitentiaires seraient répartis, comme ils le sont actuellement, entre des circonscriptions pénitentiaires, à la tête desquelles se trouverait un directeur, représentant l'Administration centrale.

Les directeurs des circonscriptions pénitentiaires seraient chargés de l'Administration générale des établissements placés sous leur autorité. Chefs directs des agents des prisons, ils veilleraient au maintien de la discipline générale et à l'observation des règlements. Ils passeraient au nom du pouvoir central tous les marchés nécessaires au fonctionnement des établissements situés dans leur circonscription.

Ils devraient pouvoir correspondre directement avec le directeur général des prisons, afin que l'administra-

tion pénitentiaire, ayant une hiérarchie distincte de la hiérarchie judiciaire, soit indépendante, vis-à-vis des magistrats et que ces deux catégories de fonctionnaires puissent se contrôler librement.

Il serait bon que l'étendue des circonscriptions pénitentiaires soit la même que celle des ressorts des Cours d'appel. Mais les directeurs, au moins pour les circonscriptions trop chargées, ne devraient pas être chargés en même temps de la direction soit d'une maison centrale, soit d'une maison départementale.

Enfin les commissions de surveillance qui doivent exister auprès de chaque prison et qui, en fait, ne fonctionnent que rarement, devraient être réorganisées.

Elles devraient être réglementées par la loi, qui déterminerait leur composition et leurs attributions.

Ainsi en dehors des membres de droit, qui pourraient être le président du tribunal, le procureur de la République, le préfet ou le sous-préfet, quatre autres membres, ou un plus grand nombre (le chiffre pourrait être réglé par décret suivant l'importance de l'établissement) seraient pris parmi les hommes qu'une longue pratique, soit des œuvres charitables, soit des travaux judiciaires, rend propres à l'exercice de ces fonctions.

Elles devraient se réunir à des époques déterminées par la loi, avoir des attributions nettement déterminées : contrôle de l'administration de l'établissement, avis pour l'établissement dans les maisons centrales des catégories pénales, pour les grâces, libérations conditionnelle, etc.

Enfin elles devraient, à des époques déterminées,

rendre compte de leurs travaux et de leurs observations au procureur général, qui les transmettrait à la direction générale.

On trouvera peut-être ce projet trop centralisateur, étant donné le mouvement nettement marqué vers la décentralisation. Mais, nous l'avons déjà dit, le problème de la décentralisation est multiple. Excellente pour certains services, elle serait nuisible à certains autres. Comprendrait-on avec nos idées modernes, que chaque département, ou chaque région déterminât à sa guise les services judiciaires? Evidemment non. Il doit en être de même des services pénitentiaires. Complément obligé de la justice répressive, ils ne sauraient jamais être assez unifiés.

§ 2. — Inspection générale.

Depuis 1891, le ministre de l'intérieur a fusionné l'inspection générale des prisons avec celle des services d'assistance. Ce fusionnement est une réforme malheureuse, car l'inspection générale des prisons demande des aptitudes et des connaissances spéciales. Il ne faut pas, d'autre part, que les inspecteurs des prisons puissent être détournés de leurs devoirs par des missions d'un autre ordre. Aussi convient-il d'organiser l'inspection générale des prisons en un corps spécial.

C'est ce que demande M. Bérenger dans l'article 2 de sa proposition. Mais comme les services d'assistance (patronage, assistance par le travail) peuvent avoir des rapports fréquents avec l'Administration pénitentiaire,

il serait bon que ces deux administrations puissent concerter des mesures en commun. Tel est l'objet de l'article 3 de la proposition, d'après lequel le Conseil des inspecteurs généraux des prisons pourra, sur l'avis conforme des deux ministres compétents, être appelé, dans les cas utiles, à délibérer avec celui de l'inspection des services administratifs.

Pour le surplus, les attributions des inspecteurs généraux des prisons et de leur Conseil demeureront réglées par le décret du 17 juin 1891.

§ 3. — Conseil supérieur des Prisons.

En souvenir des services rendus à la science pénitentiaire par la Société royale des Prisons, instituée par l'ordonnance du 9 avril 1819, la loi du 5 juin 1875 ordonna la création auprès du Ministre de l'intérieur d'un Conseil supérieur des Prisons.

Il fut organisé, dans un esprit très large, par le décret du 3 novembre 1875. Il était composé de membres à vie (c'étaient les quinze membres de l'Assemblée nationale qui avaient présidé à l'enquête pénitentiaire), de seize membres de droit et de douze membres nommés par le ministre pour une période de quinze ans et renouvelables par tiers tous les cinq ans. Lorsqu'une vacance se produisait parmi ces derniers, le ministre devait nommer sur une liste de trois candidats présentés par le Conseil supérieur.

Les attributions étaient générales et portaient sur toutes les questions se rattachant au régime pénitentiaire. En cette matière, le Conseil avait un droit d'initiative absolu.

Par un règlement intérieur, le Conseil avait institué une commission d'études, composée de son bureau, du préfet de police, du directeur de l'Administration pénitentiaire et de six membres élus dans son sein pour un an.

C'est précisément en vertu de ce droit d'initiative que M. Babinet, membre du Conseil supérieur, proposa, en 1878, le rattachement des services pénitentiaires au Ministère de la justice.

Mais ce conseil fut trouvé trop indépendant et le décret du 31 décembre 1880 modifia à la fois sa composition et ses attributions.

Il n'y a plus actuellement que 36 membres, tous nommés par le ministre, sans autre condition que d'en prendre la moitié parmi les membres du Parlement. La durée du mandat est réduite à quatre ans. Il n'y a plus de commission d'études.

Quant à ses attributions elles ont été restreintes aux objets relatifs à la stricte application de la loi de 1875 : programmes de construction, projets de règlements, fixation des subventions, etc. Ses membres ont perdu leur droit d'initiative et le ministre ne peut le saisir que des questions se rattachant *au service* pénitentiaire et non plus *au régime* pénitentiaire, qui était une formule beaucoup plus large.

Aussi est-il arrivé que lorsque l'Administration a voulu mettre à l'étude des questions importantes, elle a préféré constituer pour leur examen des Commissions spéciales (1).

(1) Voir Bérenger, Rapport sur sa proposition de loi, *B. S. G. des Prisons*, 1899, p. 973.

Ainsi qu'on a pu le voir par la lecture de la proposition de M. Bérenger, on reviendrait au système du décret du 3 novembre 1875.

Il propose de faire entrer dans sa composition 25 membres de droit pris, soit parmi les fonctionnaires, soit parmi les corps savants et les institutions spéciales ; 15 membres nommés par le ministre et 10 membres élus par les précédents.

Ses attributions seraient également très larges et s'étendraient à toutes les questions se rattachant au régime pénitentiaire. Le droit d'initiative pour chacun de ses membres serait rétabli, car tout en faisant profiter des idées de chaque membre, il ne menacerait pas l'indépendance du ministre, pas plus qu'il n'empièterait sur le domaine de l'Administration, puisqu'il ne pourrait s'exercer qu'à titre consultatif.

Ayant ainsi recouvré son autorité et son indépendance, il serait ce qu'il devait être dans la pensée des rédacteurs de la loi de 1875 : une vaste Commission d'étude, chargée de préparer les réformes dont est susceptible notre régime pénitentiaire, et en même temps une autorité de contrôle sur l'Administration générale des prisons.

## CONCLUSION

---

Nous avons dit que la réforme que nous avons défendue serait appelée à produire de bons résultats, en intéressant les magistrats au sort des condamnés.

Elle en produira surtout lorsque les idées pénitentiaires entreront dans le monde du palais, lorsqu'on aura secoué ce scepticisme et cette indifférence que l'on y remarque trop souvent, lorsqu'on y croira possible le relèvement du coupable, et qu'on travaillera par tous les moyens à le rendre plus facile.

Heureusement le mouvement est donné et déjà nous voyons de nombreux magistrats et avocats se mettre à la tête de toutes les œuvres diverses de sauvetage des libérés : Sociétés de patronage, Comités de défense des enfants traduits en justice, etc.

Ce mouvement s'accroîtra encore, si l'on joint à l'enseignement du droit pénal, ce qui en est le complément obligé, l'enseignement de la science pénitentiaire.

Déjà l'Université de Toulouse possède cet enseignement, inauguré par M. le professeur Vidal. Certes il

n'est pas resté sans fruits; et pour nous qui avons suivi les leçons de cet excellent maître, nous pouvons affirmer que nous avons retiré le plus grand bien, soit de sa parole, soit de l'exemple de son zèle et de son dévouement pour toutes les œuvres de relèvement social.

Il est désirable que cet essai ne reste pas isolé. Nous considérons l'enseignement de la science pénitentiaire comme l'accessoire nécessaire de la réforme que nous avons proposée et notre dernier vœu est qu'il trouve une place dans toutes nos Universités.

## TABLE DES MATIÈRES

---

### INTRODUCTION

Tableau général des établissements pénitentiaires de France et pouvoirs divers dont ils dépendent..	5
---	---

### CHAPITRE PREMIER

Origine de l'Administration pénitentiaire.....	11
SECTION I <sup>re</sup> . — Ancien droit.....	11
SECTION II. — Période révolutionnaire.....	19
SECTION III. — Code d'instruction criminelle...	23

### CHAPITRE II

Des rapports de l'Administration pénitentiaire avec l'autorité judiciaire .....	28
SECTION I <sup>re</sup> . — De l'influence de l'autorité judiciaire dans les prisons préventives à l'égard des prévenus et accusés .....	30
§ 1 <sup>er</sup> . Droits et devoirs des magistrats destinés à prévenir toute détention arbitraire.....	31
§ 2. Droits et devoirs des magistrats destinés à assurer la manifestation de la vérité .....	34

SECTION II. — De l'influence de l'autorité judiciaire dans les prisons de peine à l'égard des condamnés.....	38
§ 1 <sup>er</sup> . Droits et devoirs du ministère public pendant la durée de la peine.....	38
§ 2. Droits et devoirs du ministère public à la libération du condamné.....	46
§ 3. Du rôle de l'autorité judiciaire après la libération du condamné.....	50

### CHAPITRE III

Propositions diverses de rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la justice....	57
§ 1 <sup>er</sup> . Rattachement des prisons préventives au Ministère de la justice et maintien des prisons de peine au Ministère de l'intérieur.....	64
§ 2. Rattachement au Ministère de la justice de tous les établissements pénitentiaires de France et des colonies.....	66
§ 3. Rattachement au Ministère de la justice de l'Administration pénitentiaire métropolitaine.	68

### CHAPITRE IV

Examen critique de la question du rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la justice.....	78
SECTION I <sup>re</sup> . — Examen des arguments proposés contre le rattachement.....	78
§ 1 <sup>er</sup> . Objections tirées du droit public.....	78
§ 2. Inconvénients pratiques qui résulteraient du rattachement.....	85

§ 3. Avantages du maintien de la situation actuelle.....	89
SECTION II. — Examen des arguments proposés en faveur du rattachement.....	91

### CHAPITRE V

Essai de réalisation pratique du rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la justice.....	106
SECTION I <sup>re</sup> . — Le rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la justice doit-il être opéré par une loi?.....	107
SECTION II. — Traits généraux de l'organisation de la nouvelle Administration pénitentiaire... —	111
§ 1 <sup>er</sup> . Administration pénitentiaire.....	112
§ 2. Inspection générale.....	116
§ 3. Conseil supérieur des prisons.....	117
CONCLUSION.....	121

---

Toulouse. — Imprimerie A. TRINCHANT, rue d'Aubuisson, 27.

---