

1692



DOUZIÈME
CONGRÈS PÉNAL ET PÉNITENTIAIRE INTERNATIONAL
LA HAYE, 14-19 AOÛT 1950

ACTES

VOLUME V

RAPPORTS GÉNÉRAUX ET NATIONAUX DE LA SECTION III

*

TWELFTH
INTERNATIONAL PENAL AND PENITENTIARY CONGRESS
THE HAGUE, 14-19 AUGUST 1950

PROCEEDINGS

VOLUME V

GENERAL AND NATIONAL REPORTS OF SECTION III

BERNE
COMMISSION INTERNATIONALE PÉNALE ET PÉNITENTIAIRE
INTERNATIONAL PENAL AND PENITENTIARY COMMISSION
1951

TABLE DES MATIÈRES
TABLE OF CONTENTS

SECTION III

QUESTION 1: Le problème des courtes peines.
The Problem of Short-Term Imprisonment.

Rapports présentés par: *Reports presented by:*

Page:

Hardy Göransson Director-in-Chief, Royal Prison Administration, Stockholm, Sweden (General report) (Rapport général)	1 11
Johannes Andenaes Professor of criminal law, University of Oslo, Norway	23
Pierre van Drooghenbroeck Juge au Tribunal de première instance de Charleroi, Belgique	37
A. Luisier Directeur des établissements pénitentiaires du canton du Valais, Crête-Longue, Pramont, Valais, Suisse	53
Hermann Mannheim Reader in Criminology at the London School of Economics and Political Science, University of London, England	73
Yvonne Marx Chargée de recherches au Centre National de la Recherche Scien- tifique, Assistante à l'Institut de Droit comparé, Paris, France	87
N. Muller Judge, Court of first instance, Amsterdam, Netherlands	109
Joseph P. Murphy Chief Probation Officer, Essex County, Newark, N. J., U. S. A.	119
Jaroslav Pauk Chargé des cours de droit pénal militaire à l'Université de Brno, Tchécoslovaquie	135
Arturo Santoro Professeur de droit pénal à l'Université de Pise, Italie	147
Gerhard Simson Councillor, Stockholm, Sweden	153
Jørgen Trolle Public Prosecutor for Copenhagen, Denmark	171

Administration des Prisons - La Haye
Administration of Prisons - The Hague

Imprimé aux Imprimeries des Prisons à Leeuwarden et
à Groningue, et à l'Imprimerie Nationale à La Haye.

Printed in the Prison printing shops at Leeuwarden and
Groningen and in the Government Printing Office at The Hague.

QUESTION 2:

Libération conditionnelle.

Conditional Release.

Rapports présentés par:

Reports presented by:

Page:

Jean Dupréel Directeur général des établissements pénitentiaires de Belgique, Chargé de cours à l'Université de Bruxelles, Belgique (Rapport général) (General report)	175 182
Sanford Bates Commissioner, Department of Institutions and Agencies, State of New Jersey, Trenton N.J., U.S.A.	189
L. van Beirs Procureur du Roi et professeur à l'Université Libre de Bruxelles, et	
P. Sasserath Substitut du Procureur du Roi à Bruxelles, Belgique	199
Jean Graven Professeur de droit pénal et de procédure à l'Université, Président de la Cour de Cassation du canton de Genève, Suisse	221
Max Grünhut University Lecturer in Criminology, Oxford, England	241
Andreas Hauge Director of the Central Penitentiary, Oslo, Norway	253
Cai Jensen Prison Governor, Copenhagen, Denmark	257
G. Th. Kempe Professor, Criminological Institute, Utrecht, Netherlands	267
Alfredo Molinario Professor of Penal Law and Director of the Institute of Penal Law and Criminology of the Faculty of Law and Social Sciences of the University of Buenos Aires, Argentine	277
Arturo Santoro Professeur de droit pénal à l'Université de Pise, Italie	319
Jacques Siméon Substitut du Procureur de la République, Paris, France	325
Ivar Strahl Professeur à l'Université d'Upsala, Suède	341

QUESTION 3:

Casier judiciaire et reclassement social.

Penal Register and Social Rehabilitation.

Rapports présentés par:

Reports presented by:

Page:

M. P. Vrij Conseiller à la Cour de Cassation des Pays-Bas, Professeur honoraire à l'Université de Groningue, La Haye, Pays-Bas (Rapport général) (General report)	349 360
Andreas Aulie Attorney-General of Norway, Oslo, Norway	371
Pierre Bondue Professeur à l'Université de Louvain, Belgique Substitut du Procureur général, et	
Jean-Pierre Cayron	379
Marcel Duperrey Avocat à la Cour, Paris, France	395
Eltjo Johannes Hoogenraad Chef de la Division de droit public au Ministère de la Justice, La Haye, Pays-Bas	401
Bengt Lassen Conseiller à la Cour d'appel de Göteborg, Chef de cabinet au Ministère de la Justice, Stockholm, Suède	413
Giuseppe Lattanzi Substitut du Procureur général près la Cour de Cassation, Directeur général des affaires pénales, des grâces et du casier judiciaire près le Ministère des Grâces et de la Justice, Rome, Italie	421
William Shands Meacham Associate Editor of the "Norfolk Virginian Pilot", Norfolk, Virginia, U. S. A.	429
Erik Vetli Assistant Undersecretary, Ministry of Justice, Copenhagen, Denmark	437
Max Waiblinger Professeur de droit pénal à l'Université de Berne, ancien Procureur général du Canton de Berne, Suisse	445

ERRATA

RAPPORTS GÉNÉRAUX — GENERAL REPORTS

Page	Ligne	Au lieu de	Lisez
21	9	ne dépasse trois mois	ne dépasse pas trois mois
178	6 à partir du bas	pourvu	pourvus
350	20	ultérieures	ultérieurs
353	2	régler	régler
357	4	condemnation	condamnation
358	entre 6 et 7 à partir du bas:	IV PROJET DE RÉSOLUTION	

Page	Line	For	Read
3	2	dispensed	dispensed with
185	5	to the satisfactory	to be satisfactory
	21	cases	costs
187	last line	procedes	precedes
368	invert lines 2 and 3 from the bottom		

Short term imprisonment and its alternatives (probation, fines, compulsory home labour, etc.).

General report ¹⁾ presented by Hardy Göransson

Director-in-Chief, Royal Prison Administration, Stockholm, Sweden.

The problem of short term imprisonment has been on the agenda of the last meetings of the International Penal and Penitentiary Commission. In two resolutions (1946 and 1948) the Commission insisted on the advisability of measures to replace the short prison term and, when the latter is indispensable, on providing better and more appropriate execution of short sentences. It has been of great value to the Commission that the Permanent office has carried out a detailed comparative study of the law in question ²⁾.

In some of the reports submitted there are statistical figures regarding the frequency of short prison sentences, affirming the wellknown fact that short terms as a rule now predominate among the penal measures. This development, which is partly due to the progressive humanization of the penal system, has raised demands for reforms in two directions: (1) indeterminate sentences for those who need institutional treatment for longer periods and (2) other means of fighting against petty delinquency than by short

¹⁾ This general report is based on national reports prepared by the following persons: *Belgium*: Mr. Pierre van Drooghenbroeck, Judge, Court of First Instance, Charleroi; *Czechoslovakia*: Mr. Jaroslav Pauk, Professor of Military Criminal Law, University of Brno; *Denmark*: Mr. Jørgen Trolle, Public Prosecutor, Copenhagen; *France*: Miss Yvonne Marx, Assistant, Institute of Comparative Law, Paris; *Italy*: Mr. Arturo Santoro, Professor, University of Pisa; *Netherlands*: Mr. N. Muller, Judge, Court of First Instance, Amsterdam; *Norway*: Mr. Johannes Andenaes, Professor of Criminal Law, University of Oslo; *Sweden*: Mr. Gerhard Simson, Counsellor, Stockholm; *Switzerland*: Mr. A. Luisier, Director of Penal Institutions of Canton of Valais, Crête-Longue Pramont; *United Kingdom*: Mr. Herman Mannheim, Reader in Criminology, London School of Economics and Political Science, University of London; *United States*: Mr. Joseph P. Murphy, Chief Probation Officer, Essex County, Newark, N.J.

²⁾ See Recueil, Vol. XIII, nos. 3—4, November, 1948.

term imprisonment. Since "short" is a relative conception, varying according to the individual and the nature of the offence committed, it may at first be necessary to make clear what to understand by the phrase "short imprisonment". In the resolution adopted by the Assembly of the I.P.P.C. in 1946 it was stated that all sentences of imprisonment which do not exceed a period of three months should be considered as belonging to this category. As a rule the rapporteurs have accepted this limit, including *Mr. Mannheim*, though he, in view of certain statements by English psychiatrists, takes it for granted that sentences which do not provide an undisturbed period in prison of at least six months are harmful.

Why are short term imprisonments harmful? They do not permit educational action and lack deterrent force. The families of such petty offenders are injured materially and morally; when discharged the offender meets difficulties in achieving social adjustment; the establishments where such sentences are served are often badly equipped and do not dispose of a trained staff. *Mr. van Drooghenbroeck* stresses that the short sentences have a depraving influence on fundamentally decent individuals and flavour of unfairness because they mainly strike the lower classes. *Mr. Muller* feels that in the reform of the individual delinquent the short sentence is useless and even harmful. When delinquency springs from the group short imprisonment, however, may be effective in modifying the group mind.

Mr. Andenaes asks whether the harmful consequences are not taken too much for granted and accepted as a dogma: "A study of the statistical data concerning recidivism available in Norway does not confirm that beyond doubt the consequences of short term imprisonment are harmful". I am inclined to agree with *Mr. Andenaes* on this point. After the perpetual criticism of the short term imprisonment during half a century it may be feared that we exaggerate the results of vocational and character training during a *long* institutional treatment. It is to be kept in mind that a longtermer too is running the risk of losing initiative, selfrespect and contact with his relatives; generally his family has much more difficulties than the family of the short term. Like *Mr. Andenaes* I should like to stress that this objection is meant only as a warning

against the misconception that short term imprisonment should be dispensed at all costs.

Alternatives.

1. The most radical step is the *abolition of sentences under 3 months*. This, however, has its dangers. In cases where a prison term is regarded as indispensable the court may resort to unnecessarily heavy sentences or it may send accused persons to prison on remand when there is no real need for it (*Mr. Mannheim*). Of more practical importance is the suggestion of making the legal minimum of directly imposed prison sentences — in many countries only a few days — comparatively high, in order to eliminate the shortest sentences for which conditional sentences or fines could be substituted. In Norway this minimum is 21 days, in Denmark and Sweden 30 days.

2. *Abstention from prosecution*. Almost all rapporteurs recommend more freedom for the public prosecutor to waive proceedings, especially with regard to trifling cases. Most of the countries that still observe the principle of legality have decided to abandon that principle so far as it affects juvenile delinquents; the principle of discretionary prosecution is gaining ground also concerning adults. The public prosecutor often has an almost unlimited power to drop a prosecution in any case, when it is found reasonable. The power, however, seems to be generally used in cases of petty offences and only rarely in graver cases. The question arises if abstention is to be regarded as an alternative to short term imprisonment. Its purpose is principally not to save the offender from prison but to save him from the shame attached to an appearance in court. For petty offences — small thefts, frauds and unimportant offences against public decency — abstention from prosecution has great importance. In other cases a conditional sentence seems to be more proper if imprisonment — even for a short term — ought to be avoided. The conditional sentence and other similar measures are constructive and give ample opportunity for adjusting treatment according to the behaviour of the offender. This point of view is applicable also to *abstention from punishment* through judicial decision. Abstention from punishment probably is of less importance as a means of reducing the number of short termers.

3. *Conditional sentence* (with or without supervision) has rightfully for a long time been regarded as the first and most important alternative to short term imprisonment. Conditional sentence is an alternative not merely to short sentences but to deprivation of liberty in general. It has made its victorious march through the world, radically reducing the prison population.

There is no reason to discuss here whether preference should be given to the one or the other of the two types of conditional sentence — the so called continental and the so called Anglosaxon type. The main practical problem is, as *Mr. Andenaes* says, to which extent we can safely make use of the conditional suspension of punishment.

In several countries the rules of the conditional sentence are very generous, while in other countries the law is restrictive, the favour being granted, for instance, only to first offenders or to recidivists if sufficient time has elapsed between the last penalty served and the new offence. As to first offenders it seems that many countries now employ the conditional sentence extensively. Since the last war, however, attitudes against offenders seem to have hardened and therefore the conditional sentence, especially with supervision, has lost territory in several countries, yielding it to some extent to short prison sentences (see the report of *Mr. Mannheim*). This development can partly be explained by the fact that the conditional sentence sometimes has been used without good reason. Some authors underline the danger of losing sight of general prevention. *Mr. Simson* lays stress upon the fact that many courts often attach much importance to the absence of previous convictions. On the other side he comments adversely upon stereotyped administration, which denies a suspended sentence to second and subsequent offenders. I think it is an important task for penologists in this postwar world to work for regaining, where it has been lost, confidence in the conditional sentence as an effective weapon against criminality. Somewhere there may be still reason for increasing the frequency of conditional sentences as regards first offenders, but there is undoubtedly more to do to widen the possibility of granting recidivists probation instead of short sentences for minor offences.

A necessary condition for such a development is that the conditional sentence be used individually on the basis of empirical

methods and a psychological understanding of human nature. *Mr. Murphy*, advocating strongly the increased use of the conditional sentence as a substitute for short term imprisonment, argues that the successful outcome of such treatment depends in large measure upon the care and thoroughness used in presentence investigations. Being in accord with him I wish to stress the importance in this connection of a staff of thoroughly trained probation officers co-operating with psychiatrists and psychologists.

When the court is hesitating between an unconditional sentence and a suspended sentence the scope of the supervision often may be the decisive factor. If supervision is properly organized there may be reason to assume that the judge may in many cases prefer probation. I agree with those rapporteurs who have stressed the importance of an effective supervision system. Experience shows that in many countries it may be much easier to get money for erecting a new prison than for engaging probation officers, for instance. People — including members of parliament — are still "institution-minded". I think it is an important task for criminalists to provide information on this point, beginning, let us say, with the cost factors. We know — *Mr. Murphy* has shown it by figures — that institutional care is much more expensive than probation.

The effect of probation may in certain cases be increased if the suspended sentence is combined with fines or/and the offender is required to do his best to make whatever payment for damages the court may decree. The question arises if the offender should pay to the probation officer or to an officer who does not belong to the probation organisation. Experiences vary. There is undoubtedly a danger that in the former case something of the character of the probation officer as the friend and adviser of the offender can be lost. Nearly everything depends here on the qualifications of the probation officer.

4. *Fines* are regarded in the reports as a good, sometimes as the best weapon against short term imprisonment. In most countries there exists a certain correlation between the amount of the fine and the financial condition of the offender (e.g. day-fines). It seems to be the opinion of many of the rapporteurs that such a proportionality is desirable. It can be left to the discretionary power

of the court or — as in certain countries — be provided for by a legal formula.

In most countries the payment of fines has been facilitated (installments etc.). The effect of such legislation is shown in some places by a great decrease of the number of prison commitments in default of payment of fines. But in spite of this fact too many are often sent to prison because of unpaid fines. The reason is in part — as *Miss Marx* has reported from France — that the unpaid fine is automatically replaced by deprivation of liberty. *Mr. Santoro* stresses that the conversion of fines into imprisonment should occur only when other measures are useless.

Installment payments and other facilities have not the intended effect when the decision on converting a fine into imprisonment rests with the police. It is, as *Mr. Andenaes* says, simpler for the police to put an offender into prison than to see that the fine is settled by payment and consequently they usually choose to convert the unpaid fine into imprisonment.

There is a safeguard against this stereotyped administration, namely a fresh *judicial* decision. *Mr. Mannheim* has described the English system. For my own part I can not resist drawing attention to the conditions in Sweden. Since 1939 there is a system with a court hearing on all questions of conversion (see the report of *Mr. Simson*). The public prosecutor applies for conversion in the court of first instance in the same way in which he institutes proceedings. Judgment is pronounced after a hearing at which the defaulter must appear personally. A new short deferment may be granted to a defaulter who is willing and able to pay. Otherwise the fine is converted into a term of imprisonment which must be in relation to the amount of the fine. In principle such conversion is possible only for penalties exceeding 5 day-fines or, if the system of day-fines is not used, 25 crowns. The conversion of smaller fines is only possible in cases of negligence or if the conduct of the accused makes such a conversion appear necessary. In suitable cases the alternative imprisonment may be suspended, the maximum term for the suspension being fixed at 2 years.

The discrimination between the man who is *not able* to pay and the one who is *not willing* to pay is inevitable. We are dealing here with two types of persons. The first one needs consideration, because it is possible that his poverty may depend upon circumstan-

ces over which he has no control. The second one has deserved the loss of liberty — in the opinion of *Mr. Luisier* even for a considerable time. In respect to this comment I may mention that when the matter of conversion was transferred to the courts the Swedish law raised the minimum of imprisonment for unpaid fines from 3 to 10 days, except in special cases. The purpose was to make the pressure on the offender more effective and to avoid very short terms of imprisonment in this connection too.

If we wish to use fines to any greater extent we must make efforts to prevent short term imprisonment from reappearing as a consequence of unpaid fines. The means seems to be the above mentioned measures: (1) proportionality of fines after due consideration of the financial resources of the offender; (2) payment facilities (installments etc.); and (3) leaving exclusively to the courts after a hearing in the individual case the decision whether or not a fine should be converted into imprisonment.

5. *Other measures of non-institutional character.*

While the rapporteurs have exhaustively dealt with measures of a non-institutional type, mentioned above, other alternatives as a rule have been treated more summarily. Some of them suggest widening of *bench pardon* and *judicial reprimand, bond to keep the peace or bail for orderly conduct*, and so on. When the penal system has access to abstention of prosecution, conditional sentence and fines it seems to me that reprimand and other measures, more lenient, are of secondary interest as alternatives to short imprisonment.

Other measures suggested have more serious consequences for the offender's manner of living. I think some of them may be expediently applied to the offender in combination with conditional sentence with supervision (probation); for example conditions applying to his training, employment, place of residence, living quarters, use of leisure time, disposal of wages and the requirement to abstain from use of alcoholic beverages. The conditions, however, may be adjusted to his need of readaptation and not only with respect to their deterrent effect. If the offender can see no justification for the conditions he often abstains from co-operation, perhaps violating the conditions in order to receive a short imprisonment instead. In any case the conditions should not be

formulated in such a manner that the offender may be hampered in gaining a fair income. This concerns especially such conditions as *banishment* and *barring him from exercising certain professions or engaging in certain types of business*.

Deprivation of civil rights, as a substitute for short term imprisonment, may be necessary in one case, namely the cancellation of drivers' licences, but I do not consider it desirable in other cases. *Deprivation of office* seems to be a measure which is harmful to the offender.

Information on *compulsory labour*, when given in the reports, is scanty. I agree with *Mr. van Drooghenbroeck* that the practical organisation of such work may face great difficulties and, furthermore, may lead to harmful contacts between the workers.

Even if we have many alternatives to short term imprisonment — alternatives involving non-institutional care — there remains a need for imprisonment for those who are not corrigible by other means. We also need short term imprisonment in those cases where more lenient methods are out of question for general preventive reasons. I refer especially to offenders convicted of drunken driving; in many countries they are excluded from the possibility of receiving a conditional sentence.

If we can not in some cases dispense with short term imprisonment the important question seems to be, *whether it is possible to remove some of the objections to it*.

I would draw attention to the fact that the objections have their origin in the circumstance that prison officers have neither time nor resources for an effective treatment of the great number of short termers that often constitute a nearly anonymous mass in the prison. Efforts have been made here and there to deal with them in a more constructive manner. *Mr. Mannheim* tells us that arrangements are being made for short termers in English prisons to be treated by outside psycho-therapists in the hope that, once contact has been established in prison, the inmate will be more likely to continue the treatment after his discharge.

Such treatment must be of great importance especially for alcoholists, sex offenders and some types of psychopaths.

Idleness is a word often attached to short term imprisonment. But it is not necessary to keep these prisoners out of work or at work in a monotonous job. Many, perhaps the majority of those

sentenced to imprisonment not exceeding 3 months, do not require confinement in ordinary prisons. They can be sent to *open camps* (colonies) giving them opportunity for productive work, handicrafts of different types, lumbering, gardening, road-building and outdoor jobs. The wage system should be constructed in a manner to stimulate the prisoners' efforts.

Experiences in countries which have practised this system are encouraging. The suspicion that the system would be detrimental to the preventive effect of imprisonment has proved unfounded.

SUMMARY:

1. As a rule short-term imprisonment means a punishment which does not exceed three months.
2. The criticism of the short prison terms seems to overlook somewhat the fact that even the longer terms have unfavourable consequences. The prisons for long-termers are often poorly equipped with staff, suitable accommodations and needed workshops. The value of the trade training and character education which the long term can afford seems to be exaggerated at times. The long-termers' difficulties in finding work and self-support on release are well known. His family is often placed in a very difficult situation economically while he is in prison.
3. It seems important that in those countries where the minimum term of a prison sentence is very low — just a few days — this minimum be raised.
4. The number of short-term prisoners can be reduced to some degree by abstention from prosecution and abstention from punishment.
5. Conditional sentence (with or without supervision) is doubtless the most effective alternative to short prison terms. Its wider use presupposes, however, that before judgement the courts should have means of making authoritative investigations of the personality of the defendant. For these investigations, as well as for supervision after judgement, there is need of a staff of well-trained officers cooperating with psychologists and psychiatrists.

An increased effectivity could perhaps be gained by combining conditional sentences with fines and/or a duty on the part of the defendant to try during the probation period to pay damages caused by his crime.

6. Fines are quite properly suggested as a suitable substitute for short prison terms. In order to reduce the number of those imprisoned in default of fines it seems necessary that
 - (a) the fine be adjusted to the financial status of the defendant;
 - (b) he be permitted, if need be, to pay the fine in installments and be granted a suspension of payments for periods when his income is inadequate;
 - (c) unpaid fines be converted into imprisonment not automatically but by a court decision in each individual case.
7. Our efforts should also be directed toward making the short-term punishment constructive. It is first of all a question of eliminating the idleness which now frequently puts its stamp on the prisoner's existence. Since most of the short-term prisoners are people who are no threat to the safety of society it is suggested that they be placed in open institutions (colonies) where they can be occupied in productive labour (handicrafts of different types, lumbering, road-building, etc.). The wage should be fairly high and based on a system that stimulates good work.

Les courtes peines d'emprisonnement et leur remplacement par d'autres mesures (mise à l'épreuve, amende, travail à domicile, etc.).

Rapport général ¹⁾ présenté par Hardy Göransson

Directeur général de l'Administration pénitentiaire, Stockholm, Suède.

Le problème des courtes peines d'emprisonnement a été à l'ordre du jour des dernières sessions de la Commission Internationale Pénale et Pénitentiaire. Dans deux résolutions, adoptées en 1946 et en 1948, la Commission a insisté sur l'opportunité de remplacer le plus possible les courtes peines privatives de liberté par d'autres mesures, et, là où les courtes peines sont indispensables, de prévoir une exécution meilleure et mieux appropriée de celles-ci. Il a été très précieux pour la Commission de pouvoir disposer sur cette question d'une étude approfondie de droit comparé entreprise par son Secrétariat permanent ²⁾.

Quelques-uns des rapports préparatoires contiennent des

¹⁾ Ce rapport est basé sur les rapports préparatoires nationaux présentés par les personnes suivantes:

Belgique: M. Pierre van Drooghenbroeck, Juge au Tribunal de première instance de Charleroi; *Danemark*: M. Jørgen Trolle, Procureur général, Copenhague; *Etats-Unis*: M. Joseph P. Murphy, Fonctionnaire-chef du service de la libération conditionnelle et surveillée, Comté d'Essex, Newark, New-Jersey; *France*: Mlle Yvonne Marx, Assistante à l'Institut de droit comparé, Paris; *Italie*: M. Arturo Santoro, Professeur de droit pénal à l'Université de Pise; *Norvège*: M. Johannes Andenaes, Professeur de droit pénal à l'Université d'Oslo; *Pays-Bas*: M. N. Muller, Juge au Tribunal de première instance, Amsterdam; *Royaume-Uni*: M. Hermann Mannheim, Chargé de Cours en criminologie, Ecole de Londres de sciences économiques et politiques, Université de Londres; *Suède*: M. Gerhard Simson, Conseiller, Stockholm; *Suisse*: M. A. Luisier, Directeur des établissements pénitentiaires du canton du Valais, Crête-Longue — Pramont; *Tchécoslovaquie*: M. Jaroslav Pauk, Professeur de droit pénal militaire à l'Université de Brno.

²⁾ Voir le Recueil de documents en matière pénale et pénitentiaire, volume XIII, livraisons 3/4, novembre 1948.

données statistiques au sujet de la fréquence des courtes peines d'emprisonnement, données qui confirment le fait bien connu que les courtes peines, d'une manière générale, prédominent à l'heure actuelle parmi les mesures pénales. Ce développement qui est dû en partie à l'humanisation progressive du système pénal, a suscité des demandes de réformes dans deux directions: (1) des peines d'une durée indéterminée pour ceux qui ont besoin d'un traitement en établissement pour de plus longues périodes, et (2) d'autres moyens que les courtes peines d'emprisonnement pour combattre la petite délinquance. „Court” étant une notion relative, variable selon les individus et la nature de l'infraction commise, il peut être tout d'abord nécessaire de préciser ce qu'on entend par l'expression „courte peine d'emprisonnement”. Dans la résolution adoptée par la session plénière de la CIPP en 1946, il a été déclaré que toutes les peines d'emprisonnement dont la durée ne dépasse pas trois mois doivent être considérées comme rentrant dans cette catégorie. D'une manière générale, les rapporteurs acceptent cette limite, y compris M. Mannheim, bien que celui-ci considère, sur la base de certaines constatations faites par des psychiatres anglais, qu'il faut admettre que des condamnations qui n'ordonnent pas une période d'emprisonnement non troublée dans un établissement pour au moins six mois sont nuisibles.

Pourquoi les courtes peines d'emprisonnement sont-elles nuisibles? Elles ne permettent pas une action éducative et elles manquent de caractère intimidant. Les familles de tels petits délinquants sont atteintes matériellement et moralement; lorsqu'il est libéré, le délinquant rencontre des difficultés à retrouver sa position sociale; les établissements servant à l'exécution de ces peines sont souvent mal équipés et ne disposent pas d'un personnel bien formé. M. van Drooghenbroeck souligne le fait que les courtes peines ont une influence dépravante sur les individus qui sont fondamentalement honnêtes, et un relent d'inégalité car elles atteignent surtout les classes inférieures. M. Muller estime que la courte peine est inutile, et même néfaste, en ce qui concerne la régénération du délinquant individuel. Lorsqu'on est en présence de délinquance de groupe, cependant, la courte peine peut être efficace en tendant à modifier la mentalité du groupe.

M. Andenaes se demande si les conséquences néfastes des courtes peines ne sont pas trop facilement considérées comme cer-

taines et acceptées comme un dogme: „Une étude des données statistiques concernant la récidive dont on dispose en Norvège ne confirme pas que les conséquences des courtes peines d'emprisonnement soient sans aucun doute nuisibles”. J'ai tendance à partager les vues de M. Andenaes sur ce point. Après la critique constante des courtes peines à laquelle on s'est livré durant un demi-siècle, on peut craindre que nous exagérions les résultats de la formation professionnelle et de l'éducation du caractère dispensées au cours des *longs* traitements en établissement. Il ne faut pas perdre de vue que la personne subissant une longue peine court aussi le risque de perdre toute initiative, le respect de soi-même et le contact avec ses proches; en général, sa famille doit faire face à beaucoup plus de difficultés que la famille de celui qui subit une courte peine. Comme M. Andenaes, je voudrais souligner que cette objection n'a que la signification d'un avertissement contre la conception fautive selon laquelle les courtes peines d'emprisonnement devraient être évitées à tout prix.

Solutions de remplacement.

1. La mesure la plus radicale consiste en la suppression des peines d'une durée de moins de trois mois. Une telle solution a cependant ses dangers. Dans les cas où une peine d'emprisonnement est considérée comme indispensable, le tribunal peut avoir recours à des peines inutilement lourdes, ou il peut envoyer des accusés en détention préventive alors que la chose n'est pas vraiment nécessaire (M. Mannheim). Une suggestion qui présente plus d'importance pratique consiste à fixer le minimum légal des peines d'emprisonnement prononcées directement — qui n'est dans de nombreux pays que de quelques jours — relativement haut, afin d'éliminer les peines les plus courtes, auxquelles pourraient être substituées la condamnation conditionnelle ou l'amende. En Norvège, ce minimum est de 21 jours, au Danemark et en Suède, de 30 jours.

2. *Renonciation à la poursuite.* Presque tous les rapporteurs recommandent qu'une plus grande liberté soit accordée au ministère public d'éviter d'engager la procédure, particulièrement lorsqu'on est en présence de cas insignifiants. La plupart des pays qui observent encore le principe de la légalité des poursuites ont

décidé de l'abandonner en ce qui concerne les mineurs délinquants; le principe de l'opportunité des poursuites gagne du terrain à l'égard des adultes également. Le ministère public a souvent un pouvoir presque illimité pour renoncer à la poursuite dans tous les cas où il juge une telle mesure raisonnable. Il semble cependant être fait généralement recours à ce pouvoir dans les cas d'infractions légères, et seulement rarement dans des cas plus graves. La question se pose de savoir si la renonciation à la poursuite doit être considérée comme une solution propre à remplacer la courte peine d'emprisonnement. Son objet n'est pas principalement d'éviter au délinquant l'emprisonnement, mais de le préserver de toute honte attachée à la comparution devant un tribunal. Pour les infractions très légères — petits vols, fraudes légères et atteintes sans importance à la décence publique — la renonciation à la poursuite a une grande importance. Dans les autres cas, une condamnation conditionnelle semble être plus appropriée, si l'emprisonnement — même pour une période courte — doit être évité. La condamnation conditionnelle et les autres mesures analogues sont constructives, et donnent largement l'occasion d'adapter le traitement au comportement du délinquant. Ce point de vue est valable également à l'égard de la *renonciation à la peine* par décision judiciaire. La renonciation à la peine présente probablement assez peu d'importance en tant que moyen pour réduire le nombre des condamnations à des courtes peines.

3. *La condamnation conditionnelle* (avec ou sans surveillance) est considérée à juste titre depuis longtemps comme la première et la plus importante des solutions propres à remplacer les courtes peines d'emprisonnement. Elle peut se substituer non seulement aux courtes peines, mais à la privation de la liberté en général. La condamnation conditionnelle a accompli sa marche victorieuse à travers le monde, réduisant d'une manière radicale la population pénitentiaire.

Ce n'est pas ici le lieu de discuter si la préférence devrait être donnée à l'un ou à l'autre des deux genres de condamnation conditionnelle: au système dit continental ou au système dit anglo-saxon. Le principal problème pratique est, comme le relève M. Andenaes, de savoir dans quelle mesure nous pouvons recourir sans danger à la suspension conditionnelle de la peine.

Dans certains pays, les règles de la condamnation conditionnelle sont très généreuses, tandis que dans d'autres, la loi est restrictive, cette faveur n'étant accordée par exemple qu'aux délinquants primaires, ou aux récidivistes dans le cas seulement où une période suffisamment longue s'est écoulée entre la dernière peine subie et la nouvelle infraction. A l'égard des délinquants primaires, il semble que de nombreux pays recourent maintenant largement à la condamnation conditionnelle. Depuis la dernière guerre, cependant, il apparaît qu'on peut constater un durcissement envers les délinquants; aussi la condamnation conditionnelle, particulièrement avec surveillance, a-t-elle perdu dans plusieurs pays du terrain, celui-ci étant occupé par les courtes peines d'emprisonnement (voyez le rapport de M. Mannheim). Ce développement peut s'expliquer en partie par le fait que la condamnation conditionnelle a été appliquée parfois sans bonnes raisons. Certains auteurs soulignent le danger qu'il y a à perdre de vue la prévention générale. M. Simson insiste sur le fait que de nombreux tribunaux attachent souvent la plus grande importance à l'absence de condamnations antérieures. Il mentionne pour la critiquer l'administration stéréotypée de la justice qui refuse d'accorder une condamnation conditionnelle aux délinquants qui commettent une deuxième infraction ou une infraction subséquente. Je pense que c'est une tâche importante pour les pénologues dans notre monde d'après-guerre que de travailler à reconquérir, là où elle a été perdue, la confiance dans la condamnation conditionnelle en tant qu'arme efficace dans la lutte contre la criminalité. Il peut toujours y avoir en certains endroits quelque raison pour augmenter la fréquence des condamnations conditionnelles en ce qui concerne les délinquants primaires, mais il y a sans aucun doute plus à faire pour élargir la possibilité d'accorder aux récidivistes, pour les petites infractions, la liberté conditionnelle et surveillée en lieu et place des courtes peines.

Une condition nécessaire à un tel développement est que la condamnation conditionnelle soit utilisée individuellement, sur la base de méthodes empiriques et d'une compréhension psychologique de la nature humaine. M. Murphy, plaidant fortement en faveur d'un recours accru à la condamnation conditionnelle en tant que solution remplaçant la courte peine d'emprisonnement, exprime l'opinion que le résultat positif d'un tel traitement dépend dans une large mesure du soin et du sérieux qu'on voue aux examens avant

jugement. Je suis en plein accord avec lui et je désire souligner l'importance que présente à cet égard un personnel de fonctionnaires du service de la liberté conditionnelle et surveillée parfaitement entraîné, agissant en collaboration avec des psychiatres et des psychologues.

Lorsque le tribunal hésite entre une sentence inconditionnelle et une condamnation conditionnelle, l'étendue de la surveillance pourra souvent être pour lui le facteur décisif. Si cette surveillance est bien organisée, il peut y avoir des raisons d'assumer que le juge préférera dans bien des cas la liberté conditionnelle et surveillée. Je suis d'accord avec ceux des rapporteurs qui ont souligné l'importance d'un système de surveillance efficace. L'expérience montre que dans de nombreux pays, il peut être beaucoup plus facile d'obtenir de l'argent pour construire une nouvelle prison que pour engager des fonctionnaires du service de la liberté conditionnelle et surveillée par exemple. Les gens ont en général — y compris les membres des parlements — toujours la „mentalité des établissements". Je crois que les pénalistes ont le devoir important d'informer l'opinion sur ce point, en commençant, disons, par la question des frais. Nous savons en effet — M. Murphy l'a montré par des chiffres — que le traitement en établissement est beaucoup plus coûteux que la liberté conditionnelle et surveillée.

L'efficacité de la liberté conditionnelle et surveillée peut dans certains cas être accrue si la condamnation conditionnelle est combinée avec l'amende, ou si, éventuellement et si, l'on exige du délinquant qu'il fasse de son mieux pour rembourser telle somme que le tribunal peut fixer destinée à réparer le dommage. La question se pose de savoir si le délinquant devrait payer cette somme au fonctionnaire du service de la liberté conditionnelle et surveillée ou à un fonctionnaire qui n'appartient pas audit service. Les expériences varient. Dans la première des hypothèses, il y a sans aucun doute un danger que soit perdu quelque chose du caractère d'ami et de conseiller du délinquant que doit avoir le fonctionnaire chargé de la surveillance. A peu près tout dépend ici des qualifications de ce dernier.

4. *L'amende* est considérée dans les rapports comme une bonne, parfois comme la meilleure arme contre les courtes peines d'emprisonnement. Dans la plupart des pays, il existe une certaine

corrélation entre le montant de l'amende et la situation financière du délinquant (par exemple les jours-amende). Beaucoup de rapporteurs paraissent estimer qu'une telle proportionnalité est désirable. Son appréciation peut être laissée au pouvoir discrétionnaire du tribunal ou — comme c'est le cas dans certains pays — être prévue par une formule de la loi.

Dans la plupart des pays, on a prévu des facilités pour le paiement des amendes (acomptes, etc.). L'effet d'une telle réglementation s'est révélé être en de nombreux endroits une grande diminution du nombre des condamnations à l'emprisonnement pour non-paiement d'amende. Mais malgré cela, trop d'individus sont souvent renvoyés en prison parce qu'ils n'ont pas payé une amende qui leur était imposée. Cela provient en partie du fait — comme Mlle Marx l'a signalé pour la France — que l'amende impayée est automatiquement convertie en privation de la liberté. M. Santoro souligne le fait que la conversion de l'amende en emprisonnement ne devrait être effectuée que lorsque d'autres mesures se sont révélées inefficaces.

Le paiement par acomptes et les autres facilités n'atteignent pas le but recherché lorsque la décision de conversion de l'amende en emprisonnement est du ressort de la police. Il est plus simple pour la police, comme le relève M. Andenaes, de mettre un délinquant en prison que de veiller à ce que l'amende soit acquittée par paiement, et c'est pourquoi elle choisit généralement la voie de la conversion en emprisonnement de l'amende impayée.

Il existe une garantie contre une telle pratique automatique, et c'est une nouvelle décision *judiciaire*. M. Mannheim a décrit le système britannique. Pour ma part, je ne puis résister à la tentation d'attirer votre attention sur les conditions qui sont à cet égard celles de la Suède. Depuis 1939, il existe un système qui prévoit une audience en tribunal pour toutes les questions de conversion (voir le rapport de M. Simson). Le ministère public requiert la conversion d'une amende en emprisonnement devant le tribunal de première instance, de la même manière qu'il requiert une condamnation ordinaire. Le jugement est prononcé après une audience à laquelle le condamné à l'amende en défaut de paiement doit apparaître personnellement. Un nouvel ajournement assez bref peut être accordé à un condamné en défaut de paiement qui est disposé à acquitter son amende et qui est capable de le faire. Si ce n'est

pas le cas, l'amende est convertie en une durée d'emprisonnement qui doit être en rapport avec le montant de l'amende. En principe, une telle conversion n'est possible que pour les peines dépassant cinq jours-amende ou, si l'on ne recourt pas au système des jours-amende, 25 couronnes. La conversion d'amendes d'un montant moins élevé n'est possible qu'en cas de négligence ou si la conduite de l'accusé est telle qu'elle fasse apparaître nécessaire une telle conversion. Dans certains cas appropriés, l'emprisonnement substitutif peut être suspendu, la durée maximum de cette suspension étant fixée à deux ans.

Il est inévitable de tracer une distinction entre l'homme qui n'est *pas capable* de payer et celui qui n'est *pas disposé* à payer. Il s'agit ici de deux genres de personnes. Les premières sont dignes qu'on examine leur cas, car il est possible que leur pauvreté dépende de circonstances dont elles ne sont pas maîtres. Les autres ont mérité la perte de leur liberté — de l'avis de M. Luisier même pour une période assez longue. En ce qui concerne cette dernière remarque, je mentionnerai que lorsque la question de la conversion a été attribuée à la compétence des tribunaux, la loi suédoise a élevé la durée minimum de l'emprisonnement pour non-paiement d'amende de 3 à 10 jours, excepté dans des cas spéciaux. Le but de cette mesure était de rendre plus efficace la pression exercée sur le délinquant et également d'éviter de cette manière les très courtes peines d'emprisonnement.

Si nous désirons recourir à l'amende sur une plus grande échelle, nous devons faire des efforts pour prévenir que les courtes peines d'emprisonnement ne réapparaissent comme une conséquence du non-paiement des amendes infligées. Les moyens auxquels il faut recourir à cet effet paraissent être ceux qui ont déjà été mentionnés ci-dessus: (1) proportionnalité des amendes, après qu'aient été dûment prises en considération les ressources financières du délinquant; (2) facilités de paiement (acomptes, etc.); et (3) compétence exclusive aux tribunaux de prononcer, après une audience où est examiné le cas, la décision de conversion ou de non-conversion en emprisonnement de l'amende impayée.

5. *Autres mesures ne comportant pas le renvoi en établissement.*

Tandis que les rapporteurs se sont occupés d'une manière fort complète des mesures ne comportant pas le renvoi en établissement

qui sont mentionnées ci-dessus, d'autres moyens destinés à se substituer aux courtes peines ont été traités plus sommairement. Certains rapports suggèrent d'étendre le *pardón judiciaire* et la *réprimande judiciaire*, l'*obligation de respecter la paix* ou le *cautionnement de bonne conduite*, etc. Si le système pénal connaît la renonciation à la poursuite, la condamnation conditionnelle et l'amende, il me semble que la réprimande et d'autres moyens plus doux sont d'un intérêt secondaire en tant que solutions propres à remplacer la courte peine d'emprisonnement.

D'autres mesures proposées entraînent des conséquences plus sérieuses pour la manière de se comporter du délinquant. Je pense que certaines d'entre elles peuvent être adéquatement appliquées à celui-ci en combinaison avec la condamnation conditionnelle avec surveillance (probation), par exemple l'imposition de conditions se rapportant à son éducation ou à sa formation, à son emploi, à son lieu de séjour, à son domicile, à l'utilisation de ses loisirs, à la disposition de son salaire et à l'obligation de s'abstenir de consommer des boissons alcooliques. Ces conditions devraient cependant être adaptées au besoin de réadaptation du délinquant, et ne pas être choisies en raison seulement de leur effet intimidant. Si le délinquant ne saisit pas la justification des conditions imposées, il s'abstiendra souvent de coopérer à sa réadaptation, et violera peut-être les conditions afin de se voir infliger une courte peine d'emprisonnement en leur lieu et place. En tout cas, les conditions ne devraient pas être formulées d'une manière telle que le délinquant puisse être empêché d'assurer convenablement ses moyens d'existence. Ceci concerne particulièrement les conditions telles que le *bannissement*, *l'interdiction d'exercer certaines activités professionnelles* ou *de se livrer à tels genres d'affaires*.

Il est un cas où la privation des droits civiques peut être nécessaire comme substitut de la courte peine d'emprisonnement, à savoir le retrait du permis de conduire, mais je n'estime pas qu'elle soit désirable en ce qui concerne d'autres droits. La *destitution de fonction* paraît devoir être une mesure nuisible au délinquant.

Les renseignements sur le *travail obligatoire*, lorsque les rapports en fournissent, sont fort brefs. Je partage les vues de M. van Drooghenbroeck, selon lequel l'organisation pratique d'un tel travail peut donner lieu à de grandes difficultés, et conduire de plus à des contacts nuisibles entre les travailleurs.

Même si nous avons de nombreux moyens tendant à remplacer la courte peine d'emprisonnement — moyens qui impliquent un traitement hors établissement — la nécessité de l'emprisonnement subsiste pour ceux qui ne peuvent être améliorés par d'autres voies. Nous avons également besoin des courtes peines d'emprisonnement dans les cas où des méthodes plus douces ne peuvent entrer en ligne de compte pour des raisons de prévention générale. Je pense particulièrement aux délinquants condamnés pour avoir conduit un véhicule en état d'ivresse; dans de nombreux pays, la possibilité est exclue de leur accorder le bénéfice de la condamnation conditionnelle.

Si nous ne pouvons nous dispenser dans certains cas de courtes peines d'emprisonnement, la question importante paraît être de déterminer *s'il est possible d'écarter certaines des objections qui sont formulées à son encontre.*

Je voudrais attirer l'attention sur le fait que ces objections ont leur origine dans la circonstance que les fonctionnaires pénitentiaires n'ont ni le temps ni les ressources nécessaires pour assurer un traitement efficace de la plupart des personnes condamnées à des courtes peines, qui constituent souvent dans l'établissement une masse quasi anonyme. Des efforts ont été entrepris ici et là pour s'occuper d'eux d'une manière plus constructive. M. Mannheim nous signale que des dispositions sont prises dans les établissements anglais pour que les délinquants puissent être traités par des spécialistes en psychothérapie venant de l'extérieur, dans l'espoir qu'une fois que le contact aura été établi en prison, l'intéressé sera plus probablement enclin à continuer le traitement après sa libération. Un tel traitement peut avoir une grande importance surtout pour les alcooliques, les délinquants sexuels et certains groupes de psychopathes.

„Oisiveté" est un mot qui est souvent attaché à la courte peine d'emprisonnement. Mais il n'est pas nécessaire de tenir ces prisonniers écartés de tout travail, ou de les occuper à un travail monotone. Beaucoup, peut-être la majorité, des personnes qui sont condamnées à un emprisonnement pour pas plus de trois mois, n'exigent pas qu'on les renvoie dans des prisons ordinaires. On peut les affecter à des camps ou colonies ouverts, et leur donner l'occasion de se livrer à une activité productive, travaux manuels de divers genres, bûcheronnage, jardinage, construction de routes

et autres travaux à l'extérieur. Le système de rémunération devrait être conçu de telle manière qu'il stimule l'effort du détenu.

Les expériences faites dans les pays qui ont pratiqué ce système sont encourageantes. La crainte qu'une telle organisation de l'exécution de la courte peine affecterait l'effort préventif de l'emprisonnement s'est révélée infondée.

RESUME:

1. En règle générale, la courte peine d'emprisonnement signifie une peine dont la durée ne dépasse trois mois.
2. La critique formulée à l'égard des courtes peines d'emprisonnement semble négliger quelque peu le fait que même les peines longues ont des conséquences fâcheuses. Les prisons pour l'exécution des longues peines ont souvent un équipement insuffisant tant en ce qui concerne le personnel que les locaux appropriés, et les ateliers nécessaires au travail. La valeur de la formation professionnelle et de l'éducation du caractère que la peine de longue durée peut procurer semble parfois être exagérée. Les difficultés que rencontre celui qui a subi une telle peine pour trouver à sa libération du travail et le moyen de subvenir à son entretien par lui-même sont bien connues. Sa famille est souvent placée dans une situation économique extrêmement difficile pendant qu'il est en prison.
3. Il paraît important que dans les pays où la durée minimum de la peine d'emprisonnement est très courte — à peine quelques jours —, ce minimum soit élevé.
4. Le nombre des délinquants condamnés à de courtes peines peut être réduit dans une certaine mesure par la renonciation à la poursuite et en s'abstenant de prononcer une condamnation.
5. La condamnation conditionnelle (avec ou sans surveillance) est sans aucun doute la solution la plus efficace pour remplacer les courtes peines d'emprisonnement. Son usage généralisé présuppose cependant qu'avant de prononcer leur jugement, les tribunaux aient le moyen de procéder à un examen de valeur de la personnalité du prévenu. Tant pour cet examen que pour la surveillance après le jugement, il est nécessaire de disposer

d'un personnel de fonctionnaires ayant une formation solide et coopérant avec des psychologues et des psychiatres. Un résultat effectif accru pourrait peut-être être obtenu en combinant la condamnation conditionnelle avec l'amende ou, éventuellement et, avec un devoir de la part du délinquant de faire un effort, durant la période de liberté conditionnelle et surveillée, pour rembourser le dommage causé par son infraction.

6. L'amende est proposée à très juste titre comme un moyen approprié pour remplacer la courte peine d'emprisonnement. Afin de réduire le nombre des délinquants qui sont emprisonnés en raison du non-paiement d'une amende, il paraît nécessaire
 - (a) que l'amende soit adaptée à la situation financière du prévenu;
 - (b) que le prévenu reçoive l'autorisation, si la chose est nécessaire, de payer l'amende par acomptes, et que des suspensions de paiement lui soient accordées pour les périodes où son revenu est insuffisant;
 - (c) que l'amende non payée ne soit pas convertie en emprisonnement d'une manière automatique, mais par une décision du tribunal dans chaque cas particulier.
7. Nos efforts devraient aussi être dirigés vers une organisation plus positive de l'exécution des courtes peines. Il s'agit avant tout ici du problème de l'élimination de l'oisiveté, qui imprime actuellement fréquemment son sceau sur l'existence du prisonnier. La plupart des délinquants condamnés à des courtes peines d'emprisonnement étant des individus qui ne représentent pas un danger pour la sécurité de la société, il est proposé qu'ils soient placés dans des établissements ouverts (colonies), où ils peuvent être occupés à une activité productive (travaux manuels de divers genres, bûcheronnage, construction de routes, etc.). La rémunération devrait être adéquatement élevée et basée sur un système qui stimule un bon travail.

Short term imprisonment and its alternatives (probation, fines, compulsory home labour, etc.).

Report presented by Johannes Andenaes

Professor of criminal law, University of Oslo, Norway.

I

When deprivation of liberty began to gain ground as a substitute for the death penalty and corporal punishment, it was in the shape of long term, often life-long, imprisonment or compulsory labour. The endeavours to make the administration of justice in criminal cases more humane have gradually enlarged the scope of short term imprisonment, and it is today predominant among the penal measures.

Some figures from my own country may illustrate this. I have chosen the years 1937 and 1938 because these were "normal years" not influenced, as was the following decade, by the war and post-war conditions. For each of these years the average number of persons sentenced to imprisonment after having been convicted of felonies was about 3,000. In a little more than 2,000 of these cases, the term of imprisonment was 90 days or less. In each of these years only some 100 offenders were sentenced to more than one year's imprisonment, only 30 to more than three years, and in both years combined only 3 persons were sentenced to more than 6 years' imprisonment. These figures include conditional sentences¹⁾. It is only, however, by also taking into consideration the number of persons sentenced to imprisonment for misdemeanours as well as those imprisoned for failure to pay fines that one would get a correct idea of the relative number of long and short prison terms.

The disadvantages of short term imprisonment are quite

¹⁾ i.e. sentences by which the execution is suspended with or without probation supervision. In Norway the courts cannot suspend the imposition of the sentence but may, in accordance with detailed regulations in the Penal Code, suspend the execution of a sentence.

obvious. It does not afford the time necessary for an educational action, but it all the same brands the offender as a convict and complicates his social rehabilitation. It is no wonder that the desirability of limiting the use of short term imprisonment was made part of the programme of the *Internationale kriminalistische Vereinigung* when this association was founded in 1888, and that it has later been a standing topic for discussion among criminologists.

I cannot refrain from asking, however, whether the harmful consequences of short term imprisonment are not taken too much for granted, and accepted as a dogma without further questioning. Statistics show that the majority of first offenders sentenced to short term imprisonment do not relapse into delinquency. According to Norwegian statistics the percentage of recidivists among all delinquents convicted of felonies is 20 to 30 within a period of three years, and somewhat higher within a period of ten years. Being average figures, they hide from view considerable variations both with regard to the different types of crimes and the various age categories of criminals, but it would be too much of a digression to analyze this any further here. The percentage of recidivists is a little, but not much, higher among offenders who have served their sentences of imprisonment than among the corresponding group of delinquents whose sentences of imprisonment have been suspended. This was, however, only to be expected since it is on the whole the most promising offenders who are let off with a conditional sentence. On the other hand, an enquiry as to how the percentage of recidivists among first offenders varies with the length of imprisonment shows a decidedly more favourable result when the term of imprisonment is longer than 6 months than when it is less. I suppose, however, that this is partly due to the fact that the categories of criminals with the highest percentage of recidivists (e.g. the thieves) constitute the majority of the offenders receiving short term sentences. It is difficult on the basis of statistics to draw indisputable conclusions since it is impossible statistically to compare the effect of different modes of treatment applied to one and the same person. A study of the statistical data concerning recidivism available in this country does not confirm, however, that beyond doubt the consequences of short term imprisonment are harmful.

The above observations are only meant as a warning against the misconception that short term imprisonment should be dispensed with at all costs. To diminish the scope of this penal sanction is only justified to the extent it can be replaced by more appropriate measures, and yet pay due attention to general preventive purposes. It is but natural that general preventive considerations are not popular with prison officials. They impede their endeavours at individualizing the institutional treatment and tend to demote the prison officials from educators to mere custodians. Experience shows, however, that legislators attach great importance to the function of general prevention. A special illustration of this is the legislation concerning drunken drivers. The withdrawal of such a driver's licence and a threat of severe punishment for driving a car without a licence would have been an adequate preventive measure against repetition of the same offence. In order to counteract the dangers caused by intoxicated drivers of motorcars, however, legislation in all the northern countries made even a first offence of this kind punishable by imprisonment.

The problem of which are the best alternatives to short term imprisonment raises many complicated questions each sufficiently distinct and important to be made the subject matter of a separate discussion. This report will only briefly touch these questions. All of them may not be of universal interest but I shall nevertheless have to deal with them as they confront Norway; otherwise I would lack the necessary foundation for my report.

II

The most radical way of diminishing the scope of short term imprisonment would be to reduce the scope of the Penal Code. The criminologist must insist that legislators eliminate penal clauses serving no useful purpose from a social point of view. Most countries probably have rules in their penal statutes which could be repealed, but it is impossible to enter into details here. Our problem must be discussed on the basis of the existing penal laws of each country.

I should think that everybody would agree that short term imprisonment should be dispensed with in the following cases: when it is *unnecessary* to deprive the offender of his liberty, and when a short term of imprisonment is *insufficient* because the only

measure appropriate to the purpose is either a lengthy reeducational treatment or a security measure applied over a long period.

(1) As to the first of these cases the *conditional suspension of punishment* should, of course, be mentioned first as a measure which during the last two generations has made its victorious march through the civilized world, radically reducing the number of short term sentences *executed*. In dealing with this measure in this report I have in mind both the continental and the Anglo-Saxon type, the former being a sentence by which the execution is suspended, and the latter a decision suspending the passing of a sentence. Whether preference should be given to the one or the other of these is in my opinion mainly a technical question of secondary interest to criminal policy.

The main practical problem is the extent to which we can safely make use of the conditional suspension of punishment. No doubt the frequency of the application of this measure varies considerably from country to country. Without being able to prove it by comparative statistics I think I am right when I say that Norway is one of the countries that has employed it most extensively. During the years 1927 and 1928, 75 percent of the first offenders sentenced to 90 days or less were granted suspension of punishment. Ten years later the percentage had increased to 83. Besides, account should be taken of the fact that before receiving their first sentence many offenders have been let off with a warning in connection with a conditional or unconditional abstention from prosecution (see below). The statistics just referred to do not comprise persons convicted of misdemeanours. A large group in all the Scandinavian countries is made up of misdemeanants, convicted of drunken driving, and these offenders are practically always sentenced to imprisonment without suspension of punishment.

In my opinion we have very nearly reached the stage where a further enlargement of the scope of conditional suspension of punishment would be at the expense of the deterrent effect of the Penal Code. In rural districts where everybody knows everything about everybody else it may be sufficient that behaviour is characterized as criminal by the passing of a sentence. There the fear of discovery is more a fear of scandal, of disgracing oneself, than

of being punished. In the towns, however, a considerable number of the criminals are recruited from circles where the fact of having been convicted of a criminal offence does not count much socially, and where many young people quite coolly estimate the punishment they will get if they are caught. In such circumstances it would be a serious matter if we went so far that a first offender would take it for granted that he would only risk a suspended sentence.

The possibilities for enlarging the scope of conditional punishment are greater when we have to do with offenders previously punished. The Norwegian Penal Code denies a convicted person the benefit of a conditional sentence if he has served a term of imprisonment during the last five years. Regulations of this kind are not advisable. When a previously convicted person has relapsed into delinquency he should, as a rule, *either* be given another chance *or* be sentenced to a long term of imprisonment during which he should undergo educational treatment. To add another short term of imprisonment to the previous ones as is often done, regardless of the fact that these have been of no avail, is to make a mockery of the administration of criminal justice.

The development of a system of supervision has been of great importance to the application of conditional sentences. Courts can now suspend punishment in many cases where it would have been inadvisable to do so if it had not been within their power to order supervision during the probation period. The further development of an effective supervision system is one of the most urgent tasks today from the point of view of criminal policy. It has been asserted that probation, provided that the supervision is efficient, can also serve a general preventive purpose owing to the fact that the restrictions thereby put on the probationer's liberty may neutralise the feeling that he has not been held responsible for his criminal offence. The idea of making supervision achieve general preventive purposes creates some objections. If supervision becomes a means of punishment it may make the probationer unwilling to co-operate. It may become a sport to cheat the probation officer, who was meant to be a friend and adviser. In addition, a very strict supervision, even when carried out with great tact and understanding, may tend to make the probationer a social outcast, so that his ability to readapt himself to the normal conditions of social life is hampered instead of being promoted.

(2) Abstention from prosecution is still more lenient towards the delinquent than is the conditional suspension of punishment. This measure not only saves him from being socially stigmatized by imprisonment, but also from the strain and publicity of a trial. Much has been said about the danger of investing the public prosecutor with the right of waiving action in criminal cases (the doctrine of expediency). This greatly depends, of course, upon the system of prosecution. We have had considerable experience in Norway with the effects of this measure. As early as in 1887 when our present Criminal Procedure Act took effect the public prosecutors were given unrestricted authority to decide whether a delinquent should be prosecuted or not. In accord with later amendments a decision to abstain from prosecution may be made conditional in exactly the same manner as a sentence by which the execution of punishment is suspended. Hundreds of cases every year are settled out of court in this way and the experience gained has only been profitable. The late Mr. P. Kjerschow, a former attorney-general of Norway, said in 1928: "No part of my work in the service of criminal justice has been more urgent to me and given me greater satisfaction than the practical application of the doctrine of expediency, which has enabled me to try to prevent the double-edged sword of the Crown, in its fight against delinquency, from causing harm where it was meant to cure".

(3) To enlarge the scope of fines has by many been regarded as the best alternative to short term imprisonment. This remedy presupposes that the law admits of fines being imposed in all cases where such a punishment seems appropriate and that the courts make use of this alternative. An effective way of discouraging routine sentencing to exceedingly short terms of imprisonment is to fix a not too short term of imprisonment as the legal minimum, e.g. 30 days as in Sweden or 21 days as in Norway. Since practically everybody will agree that imprisonment for a couple of days or a week is entirely inadequate, it is unnecessary to examine this matter more thoroughly.

To ensure that the use of fines becomes of real importance in the fight against short term imprisonment, we must, however, prevent the latter from reappearing in the form of short prison terms for non-payment of fines. This problem is of great import-

ance from the point of view of criminal policy, even though little attention is usually paid to it since the individual offences concerned are trivial and common occurrences, and because it has become a matter of routine to house the offenders in question for some days in the local jail. A few figures will throw some light on the importance of this problem. In the course of an average pre-war year, 50,000 to 60,000 Norwegians were fined, most of them for drunkenness or illicit trade in intoxicating liquors, but a good many had committed other offences, such as reckless or negligent driving, offences against police regulations and ordinances, etc. Of these nearly 10,000 had their unpaid fines converted into imprisonment. This shows that the *number of those sent to prison because of unpaid fines was several times larger than the number of prisoners directly sentenced to imprisonment.*

This state of affairs is highly unsatisfactory. Respect for imprisonment as a penal measure must surely be impaired if it is extensively used as a punishment for trifling offences. Furthermore, it is unjust that the poor must go to prison for an offence which, if committed by a richer man, would have resulted in no more than the payment of a fine. The great increase in the frequency of unpaid fines converted into imprisonment in bad times shows that non-payment of fines is largely due to lack of financial means rather than to unwillingness.

In the "Recueil de documents en matière pénale et pénitentiaire" Vol. XIII, p.366 & seq., Dr. Simson and the director-in-chief of the Swedish Prison Administration, Mr. Göransson, have described the noteworthy results of the Swedish reforms in this field in 1931 and 1937. The number of persons undergoing terms of imprisonment in default of payment of fines went down from more than 13,000 per annum to 355 in 1947, i.e. to only a fraction of the corresponding number in Sweden's neighbour country, Norway, in spite of the fact that the total number of fines imposed was between two and three times larger in Sweden. The first step was to introduce the system of "day-fines" by which the penalty is meted out as a certain number of „day-fines" in accordance with the gravity of the offence while the amount of each "day-fine" is adapted to the financial means of the delinquent. In countries where law and practice do not pay sufficient attention to the financial position of the delinquent when fines are imposed, an

introduction of the system of "day-fines" may be considered a great step forward. In those countries, however, where due attention is already being paid to this, I should think that the advantages the system may afford are not as great as the complications involved. I attach greater importance to the other feature of the reform, namely that no conversion into imprisonment is to take place automatically in case of non-payment, but that the issue of conversion shall be brought before the court which in principle shall never make an order converting a fine into imprisonment unless the offender has failed to pay the fine because of unwillingness or negligence. Certain exceptions to this principle are however necessary to prevent people from believing that they can safely commit offences if they have no financial means.

It goes without saying that an offender sentenced to pay a fine should be given every facility for paying it, for instance by regulations in accordance with which the offender may be allowed time for payment or to pay the amount by instalments, and above all to work off the fine without being deprived of his liberty. Experiences in Norway seem to show, however, that such regulations have not the intended effect when the decision on converting a fine into imprisonment rests with the police. It is simpler for the police to put an offender into prison than to see to it that the fine is settled by payment, and consequently they usually choose to convert the unpaid fine into imprisonment. It was to be feared that a system like the Swedish one would tend to impair the deterrent effect of the penal law, but, so far as I know, no such complaints have been made. Neither have the Norwegian attempts in the same direction, as predicted by some police officials, led to difficulties in the maintenance of law and order. There is good reason, therefore, to make the question of a reform cut on the Swedish pattern the subject of a serious discussion.

III

Nearly all modern penologists agree that the conventional penal system according to which a fixed penalty is meted out mainly with a view to the gravity of the crime is not sufficient in respect to certain categories of offenders, especially the following: (1) The young, below 21 or 23 years of age, (2) the mentally deficient, (3) the habitual offenders, and (4) the vagrants and

drunkards. Both in the classification of the offenders and the details of the regulations concerning them there may be considerable variations, but these categories of offenders are nearly everywhere subjected to treatment of indefinite duration since the practice in most countries is that they either serve indeterminate sentences of imprisonment or undergo non-penal treatment. The wider the application of these various modes of individualized treatment, the narrower will be the scope of short term imprisonment.

In this connection I may draw attention to the category of delinquents consisting of recidivists who have not yet sunk so deep as to make them candidates for indeterminate terms of imprisonment or to detention for security reasons, and who are, therefore, sentenced to ordinary penalties. The laws of the past contained draconic penal clauses in the event of recidivism. The endeavours to make the penal legislations more humane have often led to imposition of short terms of imprisonment for these offenders too in spite of the fact that everybody knows beforehand that such measures have no other effect than making the delinquent more used to prison life. In consequence of this development there is now too wide a gap between cases where measures of indeterminate duration are applied and those where fixed terms of imprisonment are imposed. If it proves impossible to make the courts alter their practice in this connection, it may be necessary for the legislator to interfere by amending the Penal Code. As an example of such amendments I may mention a Norwegian Government proposal to establish a minimum penalty of two years' imprisonment for an offender who has been previously convicted three or more times of larceny or robbery, and is now convicted of burglary (with the intent to steal) or other forms of qualified theft. The proposal also suggests similar changes in case such a recidivist is charged with robbery or the graver kind of fraud. The proposal is the more noteworthy as the Norwegian Penal Code leaves the meting out of punishment very largely to the discretion of the judge and only quite exceptionally fixes other minimum penalties than the general minimum of 21 days.

IV

When considering the problem of short term imprisonment

great importance should, of course, be attached to *the manner* in which the administration of a short term sentence is carried out. In most countries this problem is no doubt given short shrift by the prison administration owing to the fact that both for theoretical and practical reasons the interest is focussed on the more tempting tasks connected with long term prisoners. Here, I shall only touch on one special aspect which for some years has been the subject of keen discussions, namely the question of open institutional treatment versus ordinary imprisonment. In Norway all sentences under six months' imprisonment are served in solitary confinement so that there is, so far as Norway is concerned, only a question of choosing between the latter and the open institutional treatment, not between treatment in open institutions and custody in congregate penitentiaries.

When compared with solitary confinement the advantages of treatment in open institutions are obvious both as regards the effect on the physical and mental conditions of the prisoners and the financial cost. The traditional main objection to all types of congregate penal institutions is the risk of mutually harmful influences. In our dealings with many of the categories of short term prisoners this risk can be more or less ignored, for instance when we have to do with those convicted of drunken driving, inadvertent crimes, and crimes with a religious or political background. In such cases I can see no objection to placing the offender in open institutions.

The matter is quite different with prisoners convicted of acquisitive crimes such as thieves. The better ones of these offenders are either placed on probation or let off without even having been prosecuted, and the rest of them are consequently so morally depraved that it seems risky to herd them together in a place where they can freely mix with each other. There is reason to believe that it is because of our solitary confinement system that the short term imprisonment has had so few harmful consequences. The effect on the prisoner of being left entirely to his own company is not so harmful when the solitary confinement is comparatively short. The deterrent effect on prisoners is surely much less when there is a question of being detained in an open institution and not under solitary confinement.

The reactions of law-abiding citizens when they hear of

ordinary convicts being sent to open institutions instead of to closed prisons also create some doubts as to the advisability of such a policy. Can we expect that the feeling that crime and punishment are serious things will not be impaired when it is impossible to notice the difference between the penalty for infamous crimes and a short compulsory labour term? When there is a question of long term sentences, this consideration is of no great importance, because the deprivation of liberty is then no trifling matter in itself, but does that apply to the short term sentences? The resolution of 1948 voted by the International Penal and Penitentiary Commission states that one of the advantages of detaining delinquents in open institutions is that this measure does not socially degrade the offenders to the same degree as does ordinary imprisonment. This is undoubtedly true. There are, however, two sides to this problem. The traditional prison with its walls and locked doors plays an important part in the average man's conception of crime. A system with comfortable colonies where work is carried out under conditions very similar to those of free labour, cannot affect the imagination of the man in the street in the same way nor arouse the feeling that crime should be shunned as a sinister and dangerous activity.

CONCLUSIONS.

In my opinion the main practical reforms which may tend to reduce the use of short terms of imprisonment and also make this penal measure more efficient, should be:

1. Further development of the probation system in order to ensure the widest possible application of conditional suspension of punishment as well as of conditional abstention from prosecution.
2. Making the minimum term of imprisonment comparatively high in order to compel the courts to impose a fine when the case is not very serious.
3. Decreasing the frequency of conversion of unpaid fines into imprisonment by relating the amount to be paid to the financial means of the offender, by allowing him to pay the amount by instalments or by working off the fine, and by leaving

exclusively to the courts, after a hearing in the individual case, the decision whether or not a fine shall be converted into imprisonment.

4. Greater individualization in the meting out of punishment for offences committed by recidivists so as to make the punishment answer special preventive purposes.
5. Detention of short term prisoners in open institutions provided that these prisoners fall within the categories in which the risk of mutually bad influences is small.

RÉSUMÉ

D'après le Professeur *Johannes Andenaes* les courtes peines d'emprisonnement offrent des inconvénients évidents, encore que leurs effets néfastes n'aient pas été établis d'une manière définitive. Les principales réformes qui pourraient tendre à réduire leur usage et à les rendre plus efficaces seraient:

1. Un développement accentué de la condamnation conditionnelle et du sursis avec surveillance, afin d'obtenir l'application la plus large possible tant de la suspension de la punition que de la renonciation conditionnelle à la poursuite.
2. La fixation d'une durée minimum d'emprisonnement relativement élevée, afin d'obliger les tribunaux à prononcer une amende lorsque le cas n'est pas très grave.
3. La diminution de la fréquence de la conversion en emprisonnement des amendes impayées, en proportionnant le montant à acquitter à la situation financière du délinquant, en l'autorisant à payer l'amende par acomptes ou à la compenser par le travail, ainsi qu'en mettant la décision de conversion dans la compétence exclusive des tribunaux, après une audience où le cas a été examiné.
4. Une plus grande individualisation dans le choix des peines prononcées pour des infractions commises par des récidivistes, de manière à ce que la peine réponde au but de prévention spéciale qui lui est assigné.
5. La détention des délinquants condamnés à des courtes peines dans des établissements ouverts, dans la mesure où ces détenus appartiennent à des catégories pour lesquelles le risque d'une influence mutuelle pernicieuse est petit.

Les courtes peines d'emprisonnement et leur remplacement par d'autres mesures (mise à l'épreuve, amende, travail à domicile, etc.).

Rapport présenté par Pierre van Drooghenbroeck

Juge au Tribunal de première instance de Charleroi, Belgique.

SOMMAIRE

- I. Résumé des inconvénients des courtes peines de prison. Les raisons de leur survie.
- II. Mesures qui peuvent être substituées aux courtes peines:
 1. La condamnation conditionnelle.
 2. La probation.
 3. L'amende. Améliorations qui doivent être apportées à la fixation et au mode de perception de l'amende.
 4. Travail en liberté.
 5. L'admonestation ou réprimande.
 6. Interdiction de l'exercice d'une profession.

I. RESUME DES INCONVENIENTS DES COURTES PEINES DE PRISON. LES RAISONS DE LEUR SURVIE.

Les graves inconvénients des courtes peines privatives de liberté ont déjà été mis en lumière lors de divers Congrès internationaux ¹⁾.

¹⁾ Plusieurs Congrès ont traité certains aspects du problème: not. Stockholm 1878; Rome 1885 1e Sect. 2e Quest.; St. Petersbourg 1890, 1e Sect. 4e Quest.; Paris 1895 1e Sect. 8e Quest.; Budapest 1905 1e Sect. 1e Quest.; Londres 1925 1e Sect. 2e Quest.

Comme travaux ayant étudié la question d'une manière générale, citons Rapport Boullaire à la Soc. Gén. des Prisons de France. Rev. pénit. 1893 P. 706, 862, 887 et 1026; de Rijckere „de la suppression des peines d'emprisonnement principal. Rev. dr. pén. et crim. 1922 p. 981; „Contribution à l'étude des courtes peines de prison”, travail élaboré en 1939, sous la direction de Mess. les Prof. P. Cornil et H. Bekaert, par Mess. Canivet, J. Dupréel, Frère, P. van Drooghenbroeck et Ch. Van Halteren.

Résumons les:

1) les courtes peines de prison ne sont pas utiles. Trop courtes pour exercer une influence éducative et rendre possible l'amendement et la réadaptation sociale du condamné, elles sont impuissantes à réformer.

2) Elles ne produisent guère d'effet au point de vue de l'intimidation individuelle. L'un des plus graves défauts de la courte peine consiste en ce qu'elle n'est intimidante que pour le délinquant primaire, mais qu'elle perd, presque complètement, son pouvoir d'intimidation à l'égard de celui qui l'a déjà subie. Le sentiment de honte que le condamné a éprouvé quand il est entré pour la première fois en prison, il ne l'éprouvera plus guère.

3) Elles ont un effet néfaste sur le condamné, qu'elles risquent de corrompre au contact d'autres détenus.

Effet néfaste, aussi, au point de vue familial. Obstacle au reclassement: le condamné sera „quelqu'un qui a été en prison”.

4) On peut ajouter qu'elles sont inégales, car elles atteindront surtout les classes inférieures.

En un mot, la courte peine de prison entraîne des conséquences néfastes aux points de vue moral, social et économique.

Il ne nous paraît cependant pas souhaitable de la supprimer d'une manière absolue. La peine de prison, même de courte durée, conserve un pouvoir d'intimidation, particulièrement pour certains individus. Il faut conserver la possibilité de la prononcer.

Comment, en dehors de ces cas restreints, expliquer la persistance d'une peine, par ailleurs universellement critiquée?

1) Ceci tient, d'abord, à ce que, dans l'arsenal même des peines, le juge ne dispose souvent pas d'autre sanction et de ce que les mesures mises à sa disposition pour remplacer les courtes peines sont souvent inefficaces.

2) Ceci tient ensuite aux défauts du système de l'amende, tant en ce qui concerne sa fixation que son mode de perception. On arrive à la courte peine de prison par la voie de l'emprisonnement subsidiaire pour non paiement de l'amende.

3) La courte peine résulte aussi du jeu des circonstances atténuantes: De jeunes délinquants se verront „accorder” une peine d'emprisonnement de courte durée, par admission de circonstances atténuantes, à raison même de leur jeune âge. Système absolument néfaste. Ou bien, en effet, l'emprisonnement s'impose. Et alors, une

peine d'une durée plus longue serait nécessaire si l'on veut exercer une influence réelle sur le jeune délinquant, dans le sens de son redressement. Ou bien l'emprisonnement ne s'imposait pas, et cette courte peine d'emprisonnement présentera tous les inconvénients relevés ci-dessus.

II. MESURES QUI PEUVENT ETRE SUBSTITUEES AUX COURTES PEINES.

Devant examiner la situation existant en Belgique et ne disposant que d'un nombre limité de pages, nous nous bornerons à résumer chaque point étudié, en mettant plus particulièrement l'accent sur trois points qui nous paraissent essentiels: la condamnation conditionnelle, la probation et l'amende.

Nous laissons délibérément de côté la question de l'organisation de l'emprisonnement de courte durée, dans les cas où cet emprisonnement s'avère nécessaire.

I. LA CONDAMNATION CONDITIONNELLE.

La loi belge 31 mai 1888, dûe à l'initiative généreuse du Ministre de la Justice Jules Lejeune, fut la première à introduire, sur le Continent, l'institution du sursis.

Cette loi, qui devait retenir toute l'attention du Congrès International pénitentiaire de Saint Petersburg, de 1890 (1^e Sect. 4^e Quest.), devait, peu après, servir de modèle à la loi française du 26 mars 1891, dite loi Bérenger et à de nombreuses législations étrangères.

Première tentative faite par les pénalistes du siècle dernier pour faire régresser la récidive, disposition particulièrement bienfaisante, qui contribue si heureusement à l'individualisation de la peine, la condamnation conditionnelle constitue, semble-t-il, le premier remède, l'un des plus efficaces contre l'abus des courtes peines de prison.

Les conditions mises à l'octroi du sursis ont été élargies par la loi du 14 novembre 1947: „Les Cours et Tribunaux, en condamnant à une ou plusieurs peines, peuvent, lorsque l'emprisonnement à subir comme peine principale ne dépasse pas deux ans, et que le condamné n'a pas encouru de condamnation antérieure à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus de trois mois,

ordonner par décision motivée qu'il sera sursis à l'exécution du jugement ou de l'arrêt, pendant un délai dont ils fixent la durée à compter de la date du jugement ou de l'arrêt, mais qui ne peut excéder cinq années.

„La condamnation aux peines dont l'exécution aura ainsi été suspendue sera considérée comme non avenue si, pendant ce délai, le condamné n'encourt pas de condamnation nouvelle à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus d'un mois. Dans le cas contraire, les peines pour lesquelles le sursis a été accordé et celles qui font l'objet de la condamnation nouvelle sont cumulées”.

Trois conditions sont donc mises à l'octroi du sursis:

1) Que l'emprisonnement à subir comme peine principale ne dépasse pas deux ans.

2) Qu'il n'existe pas de condamnation antérieure à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus de trois mois.

3) Condition non exprimée dans la loi, mais qui résulte de son esprit et des travaux préparatoires: l'octroi du sursis ne se justifie que s'il favorise l'amendement du condamné. Question laissée à l'appréciation souveraine du juge du fond.

Le sursis peut être fractionné. Introduit par la loi du 14 nov. 1947, le système du sursis fractionné permet au juge, en prononçant plusieurs peines pour une même infraction, de prononcer certaines peines fermes et d'autres avec sursis.

Situation du condamné conditionnel.

1) Pendant le délai d'épreuve.

Si le condamné ne commet pas de nouvelle infraction, l'exécution de la peine est suspendue. S'il commet une nouvelle infraction, il n'y a déchéance du sursis que lorsque survient, pendant le délai d'épreuve, une condamnation à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus d'un mois.

2) Le délai d'épreuve étant expiré, sans que le condamné n'ait encouru de nouvelle condamnation. La condamnation sera „considérée comme non avenue”, ce qui signifie qu'elle ne pourra plus avoir d'effet au point de vue pénal, qu'elle ne pourra plus être exécutée. Elle conservera cependant ses effets au point de vue civil et, si elle dépassait 3 mois, elle empêchera l'octroi d'un nouveau sursis.

La condamnation conditionnelle doit figurer au Bulletin de renseignement et aux extraits de casier judiciaire délivrés aux Autorités Judiciaires. Mais il ne pourra en être fait mention dans les bulletins de renseignement ou certificats délivrés aux particuliers. Elle ne peut motiver le refus d'une „attestation de bonne conduite”.

2. LA PROBATION.

Se situant entre le sursis pur et simple, indiqué à l'égard du délinquant occasionnel, et la peine privative de liberté, la Mise à l'épreuve-Probation est une mesure intermédiaire prise envers l'auteur d'une infraction, auquel un régime éducatif doit être imposé, „mais qui est susceptible de participer activement à sa rééducation, sans qu'on puisse espérer un effet favorable d'une mesure privative de liberté”²⁾.

A la suite de notre loi du 31 mai 1888, le système de la condamnation conditionnelle pur et simple fut adopté dans différents pays d'Europe, sans profiter de l'expérience de la probation qui était pratiqué aux Etat-Unis (à Boston, John Augustus, vers 1840) et en Grande-Bretagne (Matthew Davenport Hill, à Birmingham), jusqu'au jour où les Pays-Bas, en adoptant en 1915 le sursis, y ajoutèrent la possibilité, pour le juge, d'imposer à l'octroi du sursis une condition autre que la seule absence de rechute dans la délinquance.

On s'était rendu compte, depuis longtemps, que ce régime de condamnation conditionnelle pur et simple était insuffisant; qu'entre le sursis et la peine privative de liberté, existait une lacune à combler.

Cette lacune fut comblée, pour les mineurs, par notre loi du 15 mai 1912 sur la Protection de l'Enfance, dite loi Carton de Wiart, qui a introduit un régime de liberté surveillée.

Certaines tentatives virent le jour³⁾.

²⁾ Conclusions de la Comm. créée par l'Union belge de droit pénal. Rev. dt. pén. 1947 p. 737.

³⁾ En 1935, M. le Ministre de la Justice E. Soudan approuva une proposition de demander à la Fondation Rockefeller un subside qui permettrait de faire un essai de probation. Cette expérience sortait, paraît-il, du champ d'action de cette Fondation. — Au Parquet de Bruxelles, M. le Procureur du Roi Van Beirs avait organisé une tutelle des condamnés dont l'emprisonnement est suspendu par suite d'un recours en grâce.

A la suite de notre rapport à l'Union belge de droit pénal, en novembre 1946 ⁴⁾, et des conclusions élaborées par une Commission créée par l'Union belge et présidée par M. P. Cornil, Secrétaire Général du Ministère de la Justice ⁵⁾, un projet de loi „établissant le régime de probation dans le système pénal” fut déposé à la Chambre, le 18 mai 1948, par Monsieur le Ministre de la Justice Struye ⁶⁾. Ce projet était pendant devant la Commission de la Justice de la Chambre et est devenu caduc par le fait de la dissolution des Chambres. Les vues développées précédemment par le Ministre de la Justice, lors de la discussion du budget, ayant été bien accueillies, semble-t-il, par les juristes du Parlement ⁷⁾, il est permis d'espérer qu'un projet du même ordre puisse, à nouveau, être déposé.

Signalons que, sans attendre le vote de la loi, M. Bekaert, Procureur Général à la Cour d'Appel de Gand, a organisé, dans son ressort, de premiers essais de mise sous probation qui méritent de retenir toute l'attention. Les résultats de cet essai „prétoire”, dû à l'initiative généreuse de M. Bekaert sont extrêmement intéressants ⁸⁾.

Nous devons nous borner à exposer ici l'économie générale du projet de loi du 18 mai 1948, en mettant l'accent sur certains points.

1) Le projet de loi conçoit la probation sous la forme d'un sursis à l'exécution de la condamnation.

Le système du sursis au prononcé présente, sans doute, un grand avantage: L'individu n'est pas flétri par une condamnation. Si l'épreuve réussit, le casier judiciaire reste vierge et le reclassement de l'individu est grandement facilité.

Mais, outre que l'adoption immédiate du sursis au prononcé bouleverserait nos traditions juridiques — „On concevrait difficilement aujourd'hui qu'un inculpé soit mis sous surveillance alors que sa culpabilité n'aurait pas été établie par une décision judiciaire

⁴⁾ Des modifications nécessaires à notre régime de condamn. cond. et d'un complément nécessaire: la probation. Rev. dr. pén. 1946. p. 33 et s.

⁵⁾ Cette commission se composait, en outre, de Mess. les Prof. Alexander et Bondue, de Mlle S. Huynen et de nous-même.

⁶⁾ Documents Parlementaires Chambre. 1947-48 no. 469.

⁷⁾ Annales Parlem. Ch. 17 juin 1947 p. 8; 18 juin 1947 p. 7 et 9.

⁸⁾ Bekaert. Mercuriale du 15 sept. 1948. Rev. dr. pén. 1948 p. I.

définitive” ⁹⁾ — le système du sursis à l'exécution présente, selon nous, des avantages certains:

a) La crainte de la peine, celle-ci étant déterminée et éventuellement inévitable, est un facteur d'action psychologique important.

b) Une remise trop prolongée du prononcé de la peine est de nature à énerver l'action de la répression. (Non seulement parce que la rapidité de la répression est, souvent, un facteur presque aussi important que son intensité même, mais aussi pour des raisons pratiques: fidélité des témoignages).

c) Enfin, s'il est indispensable que, pendant la période de mise sous probation et après cette période si l'individu s'est amendé, la condamnation avec mise sous probation ne nuise pas au relèvement du condamné, il est cependant nécessaire qu'une telle condamnation figure au casier judiciaire et soit connue des autorités judiciaires appelées, ultérieurement, à connaître d'autres faits. Il suffit que la condamnation ne soit pas communiquée à d'autres autorités que les autorités judiciaires et ne figure pas sur le „certificat de bonnes vie et moeurs”.

Il s'agit, ici, d'une question de publicité du casier judiciaire.

En outre, la loi devrait-elle prévoir que la condamnation avec mise sous probation puisse, après un certain temps, faire l'objet d'une mesure consistant en une sorte d'effacement de la peine. La condamnation avec mise sous probation subsisterait à titre de renseignement pour le Pouvoir judiciaire, mais ne pourrait servir de base à la récidive ¹⁰⁾.

2) L'enquête préliminaire.

Le juge d'Instruction, la juridiction d'instruction ou de jugement peuvent, avec l'accord de l'inculpé, faire procéder à une enquête sociale sur son comportement et son milieu.

3) Champ d'application. La probation peut être prononcée si le prévenu est condamné à une ou plusieurs peines correctionnelles (jusques 5 ans), sans avoir d'antécédents criminels. Il nous paraît

⁹⁾ Exposé des motifs du projet de loi du 18 mai 1948. Doc. Parl. 1948 No 469.

¹⁰⁾ Disposition analogue à celle de l'art. 47 de la loi du 15 mai 1912 sur la Protection de l'Enfance.

qu'une limitation devrait exister quant à la possibilité de faire bénéficier le même individu, plusieurs fois, d'une mise sous probation.

4) Conditions qui peuvent être imposées.

Limitons nous aux remarques d'ordre général suivantes:

a) Le choix des conditions à imposer constitue une tâche délicate. On peut craindre des abus. Il y aurait lieu de préciser que les conditions ne pourront porter atteinte aux opinions philosophiques et religieuses du condamné. Attention au principe „Nulla poena sine lege”.

b) Il faut, dans la mesure du possible, imposer des conditions individualisées, dans chaque cas.

c) Il y a toujours intérêt à imposer plutôt des conditions positives, telles que l'obligation d'apprendre un métier, de se soumettre à des examens médicaux, que des interdictions, dont le contrôle est beaucoup plus difficile.

5) L'exécution de la décision de probation est confiée à une „Commission de probation” (une par province). Présidée par un Magistrat, cette Commission se compose de trois autres membres: Un Avocat, un Fonctionnaire, un Médecin. Le Procureur du Roi assiste aux réunions et a voix délibérative.

6) L'Officier de probation.

Bornons nous à signaler:

a) Qu'il joue un rôle absolument essentiel dans le système: celui-ci ne vaut que par ce que valent les Agents de probation. (Ils doivent avoir le feu sacré; Questions de leur recrutement; Traitement convenable);

b) Il doit y avoir collaboration mutuelle des organes de l'Etat et des oeuvres d'assistance. La direction doit appartenir à l'Agent officiel, spécialisé. Certaines tâches peuvent être confiées aux assistants bénévoles.

3. L'AMENDE.

Evitant les inconvénients des courtes peines de prison, l'amende présente le grand avantage de pouvoir, en principe, s'adapter à chaque cas particulier.

Lorsqu'on passe à la pratique, cependant, on est bien forcé de reconnaître que notre système d'amende est absolument insuffisant. Les amendes y sont fixées par la loi, avec indication d'un minimum

et d'un maximum. Mais l'écart entre ceux-ci est absolument insuffisant. L'amende ne tient aucun compte des différences de fortune entre les condamnés; le poids, au point de vue relatif, en est absolument inégal: Elle laisse le condamné fortuné presque indifférent. Pour le condamné dépourvu de ressources, elle risque d'aboutir à un emprisonnement subsidiaire et nous fait alors retomber, par une voie détournée, dans les inconvénients des courtes peines de prison.

Il importe donc d'améliorer l'amende, tant au point de vue de son individualisation qu'à celui de sa perception.

1. Individualisation de l'amende.

Tout le monde semble être d'accord sur le principe: Il faut faire varier l'amende d'après les facultés économiques du condamné. Cette idée était déjà émise, sous forme de vœu, par le Congrès de Budapest de 1905.

Mais, comment réaliser pratiquement la proportionnalité de l'amende?

Rappelons les trois systèmes existants:

1) L'amende est fixée par la loi pour chaque infraction. Mais la loi laisse un grand écart entre le minimum et le maximum (notamment, codes Italien et Suisse).

2) Un second système laisse au juge une liberté totale d'appréciation dans la fixation du montant de l'amende.

3) Un troisième système essaie de réaliser la proportionnalité de l'amende par l'introduction d'une unité artificielle, le „jour-amende”.

S'inspirant du projet du Professeur Thyren, le code pénal Suédois connaît le „dagsbot” ou jour-amende, fixé „en fonction des revenus de l'accusé, de son patrimoine, de ses charges de famille et de sa situation économique en général”¹¹⁾.

Système apparemment très séduisant, puisqu'il permet, théoriquement, de tenir compte, d'une manière parfaite, de la capacité économique du condamné. En outre, l'indication, dans le jugement, du multiplicateur adopté permet d'apprécier l'importance relative de l'amende prononcée: ressources du condamné et gravité de l'infraction.

¹¹⁾ Rapport Mr. Hardy Göransson. Rec. doc. mat. pén. et pén. 1948. pa. 366 et s.

M. le Professeur Magnol ¹²⁾ craint, toutefois, par l'adoption de ce système, de voir enfermer le juge „dans une réglementation rigide”, et, pour peu que l'unité-amende prise pour base soit inexacte, d'aboutir à des injustices par suite de la multiplication de cette unité.

Sans doute, semble-t-il exagéré de faire à un tel système le reproche d'être rigide, puisque c'est le même juge qui fixe l'unité-amende et le multiplicateur convenable ¹³⁾.

Mais, outre qu'on se heurtera à de sérieuses difficultés dans la fixation du taux de l'amende, le recours, par la Justice, à l'information et à l'inquisition fiscale, pour fixer l'unité-amende, nous paraît, d'une manière générale, peu souhaitable.

L'adoption du premier système, constituerait pour notre pays, pensons nous, un notable progrès: individualisation de l'amende par la fixation d'un grand écart entre le minimum et le maximum de l'amende.

Pour atteindre ce but, point ne serait besoin, semble-t-il, de revoir tout le tarif des amendes du code pénal. Actuellement, la loi du 14 août 1947 prévoit que les amendes *doivent* être majorées de 90 décimes. Il suffirait, semble-t-il, de prévoir un taux de majoration beaucoup plus important, mais en ne rendant pas la multiplication automatique et obligatoire. Le Tribunal pourrait individualiser l'amende en faisant varier le taux de majoration d'après les cas d'espèce.

Rappelons ici la disposition intéressante du code Suisse (art. 48) qui formule les critères d'appréciation proposés au juge: „Pour apprécier la situation du condamné, le juge tiendra compte notamment des éléments ci-après: revenu et capital, état-civil, et charges de famille, profession et gain professionnel, âge et état de santé”.

2. Perception de l'amende.

En Belgique, à défaut de paiement de l'amende, le condamné peut encourir un emprisonnement subsidiaire, dont la durée est fixée par le jugement qui a prononcé l'amende. On risque de retomber ainsi, par une voie détournée, dans la courte peine de prison.

¹²⁾ Actes Congrès Pénitent. intern. de Londres 1925. T. II. p. 174.

¹³⁾ J. Dupréel. De la substitution de l'amende aux courtes peines de prison. Rev. drt. pénal. 1939. p. 568 et s.

Des réformes ont été proposées ¹⁴⁾.

Bornons nous à l'énoncé des considérations suivantes:

1) Une adaptation plus individualisée de l'amende selon les facultés économiques du condamné rendrait déjà la perception plus aisée.

2) Il conviendrait que le juge et l'administration chargée d'assurer la perception puisse accorder des délais pour le paiement. Lorsque les motifs invoqués sont sérieux, une remise totale ou partielle peut se concevoir.

3) Le Congrès de Budapest de 1905 avait déjà préconisé le remplacement de l'amende par une prestation de travail en liberté.

L'idée est intéressante. Mais il convient, pensons-nous, de ne pas s'exagérer l'importance de cette mesure.

D'abord, la prestation de travail qui serait *imposée* au condamné en lieu et place de l'emprisonnement subsidiaire ne nous paraît pas souhaitable: fournie par le condamné contre son gré, cette prestation nous fait retomber dans les inconvénients des courtes peines.

La mesure n'intéresse, d'ailleurs, pas le condamné pourvu d'un travail qui lui assure des ressources régulières: le paiement de l'amende s'impose alors, et l'octroi de paiement fractionné conviendra, éventuellement, à ce cas.

L'idée de convertir l'amende en prestation de travail nous paraît heureuse lorsqu'il s'agit d'un condamné de bonne volonté, mais sans ressources, qui accepte de s'acquitter par une prestation de travail.

Mais, même alors, les difficultés d'exécution nous paraissent très importantes ¹⁵⁾:

— Difficultés relatives au travail à effectuer. Il s'agirait en principe, de travaux publics.

— Difficultés de surveillance.

— En période de chômage, objections que peut susciter un tel système.

4) Il ne faut pas se dissimuler que, lorsqu'il s'agit d'un

¹⁴⁾ Cf. notamment Congrès Londres 1925 1e Sect. 2e Quest.; Partic. les rapports de Lord Ashmore, M. E. J. Hayward, de M. le Prof. Magnol, M. Muller et de M. l'Avocat Général de Rijckere. Egalt. Rec. doc. mat. pén. 1948 pages 334-381.

¹⁵⁾ François Clerc. Introduction à l'étude du code pénal suisse. p. 117.

condamné récalcitrant et de mauvaise foi, l'ultime ressource restera l'emprisonnement.

4. LE TRAVAIL EN LIBERTE.

Situons la question:

1) Il n'est pas question, ici, du travail pénal à l'extérieur pour les détenus condamnés à d'assez longues peines (tel qu'il existe, notamment, en Belgique, au Centre pénitentiaire de Marneffe).

Du point de vue pénitentiaire, ce système peut présenter de grands avantages, tant en ce qui concerne l'application d'un système progressif qu'en ce qui concerne l'individualisation du traitement et la sélection des détenus ¹⁶⁾.

2) La prestation de travail sans détention, conçue comme peine principale pour remplacer la courte peine de prison, ne nous paraît pas souhaitable. S'appliquant à des travaux effectués pour compte de l'Etat, cette peine mettrait en contact les divers condamnés et nous ferait retomber dans les inconvénients des courtes peines de prison.

D'autre part, l'organisation même du travail se heurtera à des difficultés très importantes.

Cette peine pourrait se concevoir à l'égard de condamnés qui accepteraient de la subir. Mais, ici, encore, elle présenterait de nombreuses difficultés d'exécution.

3) Quant au travail en liberté, comme mode de libération de l'amende, nous en avons parlé ci-dessus.

Nous laissons de côté la question du travail à domicile.

5. LA REPRIMANDE OU ADMONESTATION JUDICIAIRE.

Connue dans certaines législations sous le nom de réprimande, d'admonestation, ou d'admonition judiciaire, cette mesure consiste, aux termes du code Mexicain de 1931, „dans l'avertissement adressé par le juge à l'accusé en lui montrant les conséquences du délit qu'il a commis, en l'invitant à se corriger et en le menaçant d'une peine plus grave au cas où il récidiverait”.

Sans doute, peut-on se demander si cette mesure sera toujours bien efficace au point de vue de l'exemplarité.

¹⁶⁾ cf. Jean Pinatel. Chronique pénitentiaire. Rev. Science crim. et drt. pén. comparé. 1946. p. 132 et s.

Nous ne partageons, cependant, pas l'avis qui avait été émis par le Congrès de Paris de 1895 (7e Sect. 8e Questt.) qui avait pris la résolution suivante: „En matière pénale, l'application de l'Admonition par le juge et celle du sursis à l'exécution de la peine après condamnation conduisent à des résultats à peu près identiques; En conséquence, il est inutile d'ajouter le système de l'Admonition à celui du sursis à l'exécution de la peine”. Et, contrairement à l'avis de l'éminent Professeur à la Faculté de droit de Toulouse, M. Magnol, il nous paraît que la réprimande peut être indiquée ailleurs que dans le domaine disciplinaire.

La réprimande peut présenter, pensons nous, dans certains cas, des avantages sérieux. Appliquée à des délinquants pourvus de sens moral, faite avec à propos, elle peut constituer une peine très individualisée ¹⁷⁾. Elle ne présente pas, par ailleurs, les inconvénients des courtes peines de prison.

6. L'INTERDICTION DE L'EXERCICE D'UNE PROFESSION.

Cette mesure se recommande surtout à l'égard des auteurs de délits graves ou répétés. Elle est donc plutôt de nature à s'appliquer, à titre de peine accessoire, à côté d'une peine principale, qui sera souvent une peine de longue durée ¹⁸⁾.

Elle pourrait cependant, dans certain cas, être substituée à de courtes peines privatives de liberté.

Nous ne disposons pas, en Belgique, d'un texte général réglant la question d'une manière systématique. Les lois belges connaissent un certain nombre de cas dans lesquels l'interdiction de l'exercice d'une profession ou d'une activité peut être prononcée par le Tribunal ¹⁹⁾.

En dehors de ces cas prévus, le Tribunal sera désarmé et ne pourra, faute de texte, prononcer une interdiction qui s'impose. (Cas du domestique ou du serveur de magasin, qui ont des tendances à la kleptomanie; de l'aide-pharmacien qui essaie de se procurer des stupéfiants).

¹⁷⁾ Cons. J. Canivet. Rev. drt. pén. et crim. 1939 p. 462.

¹⁸⁾ Actes du Congrès de Londres 1925. Rapport Joseph Magnol. Vol. II. p. 169.

¹⁹⁾ Cf. notre étude „Interdiction ou suspension de l'exercice d'une profession ou d'une activité”. Rev. drt. pén. et crim. 1939 pages 674 et s.

L'utilité d'une telle peine ou mesure de sûreté ne paraît pas contestable: L'interdiction permet d'adapter la peine à la nature du délit. La vieille maxime „Per quod quis peccat, per hoc punietur et idem” est toujours vraie. L'interdiction a, en outre, un effet préventif extrêmement salutaire: le moyen le plus sûr d'empêcher la répétition d'actes délictueux ayant un rapport avec l'exercice de la profession, n'est-il pas d'interdire l'exercice même de cette profession?

En outre, l'interdiction n'a pas les mauvais effets secondaires de la détention.

Le choix des conditions imposées, en cas de mise sous probation, permet d'atteindre les mêmes résultats heureux.

L'interdiction de l'exercice d'une profession constitue, cependant, une mesure grave: elle arrache le condamné à ses conditions de vie habituelles, risque d'exercer une répercussion profonde sur le condamné et sa famille. On ne devra user de cette peine ou mesure qu'avec une grande réserve.

Quant à la manière de réaliser l'interdiction, nos préférences vont à un système qui confère au Magistrat le pouvoir de prononcer l'interdiction.

S U M M A R Y

The first part of Mr. *Pierre van Drooghenbroeck's* report gives a synopsis of the inconveniences attached to short prison sentences: being too short to allow an educational treatment; lacking deterrent force; having a depraving influence on fundamentally decent individuals and a flavor of unfairness as mainly striking the lower classes. They are maintained because there is often no other sanction available; because they serve to meet the deficiencies of the fine system; because extenuating circumstances sometimes prevent juvenile offenders from getting sentences of any length.

As alternatives are mentioned:

1. A restricted *conditional sentence* (condamnation conditionnelle) introduced on the Continent through a Belgian Act of 31st May 1888 (sponsored by the Minister of Justice le Jeune) extended by an Act of 14th November 1947. These statutes enable the court to suspend the execution of a sentence provided its term does not exceed two years, there being no preceding sentence exceeding three months imprisonment, and only when the suspense may have a beneficial influence on the offender. In these cases the judge may suspend the execution of his sentence for five years at the utmost. When during the period of suspense the delinquent abstains from committing a major offence the conviction will be void and a testimonial of good conduct cannot be withheld on account of it.

Did the suspended sentence exceed three months imprisonment, in the case of a following conviction suspense is then out of the question.

2. *Probation.* The Belgian Act of 15th May 1912 for the Protection of Childhood (la Protection de l'Enfance) authorizes the court with regard to minors to combine the suspense of the execution of a sentence with the imposition of special conditions to be complied with by the offender during the time of suspense.

A bill to extend this principle to adults, details of which are given in the report, was laid before the Chamber of deputies on 18th May 1948 but has not yet come up for parliamentary discussion.

3. *Fines.* In some countries it will be of interest to amend the fine system by individualisation and to improve the means of their collection. In this connection article no. 48 of the Swiss Penal Code is cited urging the court

when imposing a fine to take into consideration the offender's income and capital, his civil status, household budget, profession and the profits thereof, his age and state of health.

As to the collection of fines, the court and the administration should be authorized to grant postponement of payment, reduction and even if need be remission.

As to voluntary performance of work in substitution of the payment of a fine the author does not entertain any expectation.

Finally the report deals in brief with the compulsory performance of work in liberty (compulsory work at home is left undiscussed) as an alternative to short term sentences, with the reprimand or judicial admonition and with the prohibition to exercise a certain profession. The first idea is not thought desirable, the second might prove useful in special cases while the third should only be applied with all reserve.

Les courtes peines d'emprisonnement et leur remplacement par d'autres mesures (mise à l'épreuve, amende, travail à domicile, etc.).

Rapport présenté par A. Luisier,

Directeur des établissements pénitentiaires du canton du Valais, Crête—Longue Pramont, Valais, Suisse.

I. DÉFINITION

L'expression de „courte peine d'emprisonnement” n'a jamais été définie légalement, car dans aucun code elle ne correspond à une classe particulière de l'échelle des peines. Des opinions très variées ont été émises depuis un siècle à ce sujet, mais la majorité des pénalistes se rallie incontestablement à l'avis de la Commission Internationale pénale et pénitentiaire qui a eu le mérite, en août 1946, de trancher le débat en adoptant la résolution suivante: „La notion de courte peine est toute relative. Elle varie selon les individus et selon la nature des infractions commises. On peut affirmer cependant que toutes les peines d'emprisonnement dont la durée ne dépasse pas trois mois doivent être considérées comme des peines entrant dans cette catégorie”.

Le législateur suisse avait implicitement admis la même norme en prévoyant cette même durée, d'une part, pour le maximum des arrêts et, d'autre part, pour le minimum en dessous duquel la libération conditionnelle ne peut pas être octroyée.

II. IMPORTANCE

L'existence de la courte peine pose, pour des raisons que nous verrons plus loin, un problème d'autant plus important que tous les pays en ont fait et font encore un usage extraordinairement étendu. En 1886 déjà, sur un total de 251 172 peines de prison, on prononçait en Allemagne 183 195 peines de moins de trois mois et 117 980 peines de moins d'un mois. Cinquante ans plus tard, la situation ne s'est guère améliorée puisque, en 1935, sur les 21 166 condamnés des prisons belges, 3 439 seulement ont subi une peine de plus de trois mois. En Angleterre où la lutte contre les courtes peines a été

menée activement depuis des décennies, durant l'année 1937, 6 610 personnes ont été admises en prison pour des peines de un à trois mois, tandis que 13 076 personnes étaient écrouées pour des peines d'un mois ou moins d'un mois. Autrement dit, le 75 % des peines subies étaient de courtes peines.

En Suisse, à en croire les statistiques criminelles établies depuis l'entrée en vigueur du code pénal fédéral en 1942, la situation n'est guère meilleure. En 1946, pour un total de 17 588 condamnations, dont 4414 amendes, 95 réprimandes et 482 mesures concernant des adolescents, il y eut 12 597 peines privatives de liberté. Si nous déduisons de ce chiffre les 448 cas de réclusion dont la durée est d'un an au moins et les 2959 peines d'emprisonnement de plus de trois mois, les courtes peines privatives de liberté se sont élevées à 9190. En 1948, pour un total de 18 672 condamnations, dont 4767 amendes, 75 réprimandes et 576 mesures concernant des adolescents, il y eut 13 254 peines privatives de liberté. Si nous déduisons de ce chiffre les 526 cas de réclusion dont la durée est d'un an au moins et les 3200 peines d'emprisonnement de plus de trois mois, les courtes peines privatives de liberté se sont élevées à 9428. Autrement dit, les courtes peines représentaient en Suisse le 50 % de l'ensemble des condamnations.

Si cette statistique est le miroir exact de la réalité, la grande majorité des peines privatives de liberté sont courtes.

Pourtant, la situation est à notre avis bien meilleure qu'elle n'apparaît à première vue. En effet, d'une manière générale, plus de la moitié des peines sont prononcées avec sursis et de ce fait ne sont pas exécutées. Quant à celles qui doivent l'être, il ne s'agit pratiquement que d'une compensation de la prison préventive déjà subie. Le juge qui fixe la durée de la peine à quelques semaines seulement voit sa décision dictée par les considérations suivantes: d'une part, le délinquant ne saurait obtenir le sursis, étant donné qu'il est déjà titulaire de plusieurs condamnations; d'autre part, le délit est de peu de gravité. L'incarcération ayant néanmoins été rendue indispensable pour les besoins de l'enquête, le juge se borne à condamner le coupable à la prison préventive déjà subie. M. Amor, Directeur de l'Administration pénitentiaire française, a certainement raison lorsqu'il affirme que le problème des courtes peines est lié à celui de la prison préventive.

Pour étayer notre affirmation selon laquelle la situation est

moins grave que le révèle la statistique, examinons la situation du canton du Valais (Suisse) pendant l'année 1948:

Total des peines		330
Amendes	134	
Réprimandes	4	
Mesures contre des adolescents	2	140
	<hr/>	
Peines privatives de liberté		190
Réclusion	9	
Emprisonnement de plus de 3 mois	72	81
	<hr/>	
Courtes peines		109

Les courtes peines représentaient donc le 30 % à peine de l'ensemble des condamnations. De plus, sur ces 109 peines, 83 étaient prononcées avec sursis; 26 seulement, soit le 12,5 % de l'ensemble des peines ont dû être subies. Or, notre fonction de directeur des Etablissements pénitentiaires de ce canton nous a permis de constater que ces 26 peines de moins de trois mois ont été compensées par la prison préventive subie. Autrement dit, le problème des courtes peines ne se pose pas dans ce canton.

III. MODE D'EXÉCUTION

Il nous a été demandé une description de l'aspect pratique de l'exécution des courtes peines en Suisse. La situation politique du pays ne permet pas de dépeindre la situation en un seul tableau, car nous nous trouvons en présence d'une véritable mosaïque pénitentiaire. En effet, si l'art. 64 bis introduit dans la Constitution fédérale en 1898 donne à la Confédération le droit de légiférer en matière pénale et si un Code pénal fédéral voté en 1938 est entré en vigueur en 1942, les cantons sont seuls compétents pour exécuter les jugements rendus par les tribunaux pénaux en vertu du dit code. De ce fait, chacun des 25 Etats membres de l'Etat Fédératif organise souverainement le mode d'exécution des peines. Celui-ci varie considérablement d'un canton à l'autre, en fonction de l'évolution historique, de la grandeur géographique, du caractère industriel ou agricole de chaque Etat.

Bien plus, les infractions qui ne lèsent pas directement les intérêts de la Confédération, notamment sa sécu-

rité intérieure et extérieure, ressortissent à la juridiction des cantons, qui ont leurs propres tribunaux et leurs lois de procédure. L'organisation judiciaire joue un rôle appréciable dans ce domaine.

C'est ainsi que nous avons pu constater que, d'une manière générale, les courtes peines sont très nombreuses dans les cantons où les tribunaux de police ont la compétence de juger de nombreuses infractions, tandis qu'elles sont très rares dans les cantons où ces tribunaux voient leur juridiction limitée aux contraventions.

Voilà pourquoi le pourcentage des courtes peines varie beaucoup d'un canton à l'autre.

Contrairement à ce qui se passe pour les peines d'emprisonnement, de réclusion et les mesures de sûreté, lesquelles font fréquemment l'objet de conventions intercantionales appliquant le système dit des pensions, chaque canton fait subir sur son propre territoire les courtes peines.

Où sont-elles exécutées: dans un bâtiment cellulaire, dans un établissement ouvert ou dans les prisons de district? La superficie et la configuration du canton jouent sur ce point un rôle déterminant.

Les petits cantons (par exemple: Genève, Zoug, Appenzell Rhodes Intérieures, Uri, Schaffhouse) ne possèdent pas de prisons de district, mais une seule prison située dans le chef-lieu.

Les grands cantons (par exemple: Vaud, Berne, Neuchâtel, Lucerne, Zurich, etc.) disposent, à côté de la prison cantonale, d'un certain nombre de prisons de district. Certains ont en outre aménagé des colonies agricoles ouvertes.

Dans les petits cantons, toutes les courtes peines sont purgées dans l'unique prison du chef-lieu. Dans les grands cantons, les peines d'une durée inférieure à 15-20 jours sont subies dans les prisons de district; les autres sont subies à la prison centrale ou dans la colonie agricole ouverte.

En Valais, l'organisation est la suivante: les peines de 5 jours au maximum sont subies dans les prisons de district; le lieu d'exécution des peines allant de 5 jours à 3 mois ne dépend pas de leur durée, mais du comportement du condamné. S'il est positif, il est reçu dans la colonie de semi-liberté; s'il est négatif, il sera l'hôte du bâtiment cellulaire. Le Département cantonal de Justice se borne à lancer le mandat d'arrêt ou l'ordre de se présenter; il laisse à la Direction des Etablissements pénitentiaires le soin de décider du pavillon le mieux adapté pour l'exécution. Même lorsqu'il s'agit de

courtes peines, la personnalité du délinquant doit être déterminante et le principe de l'individualisation de la peine ne doit pas être négligé. Il y aura du reste toujours une sélection à opérer, car qui dit „courte peine” ne dit pas nécessairement délinquant primaire; il est fréquent que des récidivistes, en raison d'une contravention ou d'un larcin, soient condamnés à de courtes peines.

Ces condamnés peuvent-ils travailler? Dans les prisons centrales et les colonies ouvertes, dans tous les cas. Dans les prisons de district, par contre, où l'effectif est généralement très réduit, il n'y a pas d'ateliers organisés. Les pensionnaires pour moins de 5 jours sont généralement sans travail; les autres sont occupés à des travaux de maison ou de jardin, au façonnage de bois de feu, à la fabrication de sacs de papier.

Reçoivent-ils un pécule? La réponse varie selon les cantons. En général, un pécule s'élevant de 10 à 50 centimes est versé dans tous les cas, sauf pour les très courtes peines, subies dans les prisons de district, pendant lesquelles le condamné ne travaille pas.

Interrogées sur la question de savoir si elles considèrent le système actuel comme satisfaisant et invitées à nous faire connaître leurs projets de réforme, les autorités cantonales se déclarent satisfaites et n'envisagent guère de modifications dans ce domaine.

Des installations hygiéniques et sûres existent presque partout, sauf dans les prisons de district qui sont fréquemment aménagées dans de vieux bâtiments ou châteaux aménagés sans préoccupation de caractère hygiénique.

Des mesures de prophylaxie sont-elles prises contre les maladies contagieuses? Le danger de contagion est minime pour plusieurs raisons. D'abord les condamnés atteints d'une maladie contagieuse produisent généralement un certificat médical au moment où ils sont appelés à se présenter; l'exécution de la peine est alors renvoyée jusqu'après guérison. Si une maladie contagieuse se déclare pendant la détention, ce qui est fort rare, le malade se trouve isolé ipso facto dans sa cellule dans les prisons de district qui ne contiennent la plupart du temps que quelques détenus. Dans les bâtiments cellulaires ou les colonies ouvertes, les mesures prophylactiques sont les mêmes que pour les condamnés aux longues peines.

Est-il procédé dans chaque cas à une enquête sociale sommaire? Quelques cantons la négligent; la plupart s'en remettent aux offices du directeur qui entreprend lui-même les démarches qui pourraient

s'avérer indispensables, soit en faveur de la famille du prisonnier, soit en vue du travail à lui assurer à sa libération. Les difficultés de cette nature se trouvent du reste considérablement atténuées du fait que les autorités cantonales prennent soin d'ordonner l'exécution des courtes peines au moment considéré par le délinquant comme le plus propice. Les cas sont nombreux où l'incarcération sans préoccupation d'ordre social entraînerait pour le condamné la perte de sa place, ce qui provoquerait la nécessité pour la famille de solliciter les secours de l'assistance publique. Or ce serait une très grave erreur que de faire supporter à des parents, surtout à des enfants, les conséquences d'une infraction dont ils ne sont pas coupables.

A l'entrée dans la prison, le médecin est-il appelé à diagnostiquer les maladies physiques?

Dans les prisons de district, en raison de leur effectif très restreint, les visites sanitaires d'entrée n'ont pas lieu d'office et pour chaque cas. Le médecin n'est appelé que lorsque le nouveau détenu se déclare en mauvaise santé ou si le geôlier soupçonne l'existence d'une maladie non déclarée, ce qui est rare. Généralement, le médecin profite de sa visite à la prison pour examiner tous les détenus. Par contre, dans les établissements centraux, ouverts ou fermés, le médecin examine chaque nouvel arrivant et établit pour tous une fiche médicale.

Les condamnés subissent-ils un examen psychiatrique durant leur détention?

Il ne s'agit pas ici, bien entendu, de l'examen qui aura été ordonné par le Juge d'instruction, notamment en vue d'établir le degré de responsabilité de l'intéressé. L'examen dont il est question n'a pas seulement pour but de dépister les anormaux parmi les délinquants occasionnels ou d'habitude, mais surtout d'apporter une contribution positive à leur rééducation. Le psychiatre doit non seulement déceler les affections nerveuses et mentales nécessitant un traitement, mais il doit être le conseiller du personnel pénitentiaire dans la mission qui lui est confiée. L'examen psychiatrique permet en effet de mieux comprendre la mentalité, les déformations et les problèmes psychologiques des délinquants et d'établir la manière la plus rationnelle de les conduire pendant la durée de leur peine.

Cette collaboration du psychiatre existe dans la plupart des

établissements pénitentiaires de Suisse; elle déploie ses heureux effets même pour les courtes peines. Les prisons de district par contre, à cause de leur peu d'importance et des conditions plus précaires, ne peuvent bénéficier des avantages d'un service psychiatrique.

Le personnel qui s'occupe de ce genre de prisonniers reçoit-il une formation spéciale?

Le personnel chargé de la surveillance des prisons de district ne possède aucune formation spéciale. Il n'en est pas de même pour les autres établissements dans lesquels la direction organise des cours internes de formation professionnelle et de perfectionnement. En outre, l'Association suisse pour la réforme pénitentiaire et le patronage des détenus libérés réunit chaque année alternativement le personnel supérieur et le personnel subalterne pour des cours dont les conférenciers se recrutent aussi bien parmi des Professeurs d'Université, éminents théoriciens du droit pénal, que parmi des géôliers qualifiés, riches en expériences pratiques. Alors que le personnel des prisons de district se recrute fréquemment parmi les gendarmes, tel n'est jamais le cas pour les autres établissements.

Des démarches sont-elles entreprises en vue du reclassement social de ces prisonniers?

Tous les cantons suisses ont organisé un service de patronage conformément à l'article 379 du Code pénal suisse. Confié à une association privée ou exercé par un service de l'Etat, le patronage s'étend à tous les condamnés quelle que soit la durée de la peine.

Au cours de notre enquête en Suisse, nous avons posé à chaque canton la question suivante: „Quelles réformes envisagez-vous pour améliorer l'exécution des courtes peines?" Nous ne pourrions mieux résumer l'opinion générale que par cette conclusion: la meilleure amélioration de la courte peine est sa suppression. Aucune réforme n'est d'ailleurs envisagée à l'exception de la réfection, ici et là, de certains locaux un peu vétustes.

IV. LA VALEUR DE LA COURTE PEINE

Le but de la peine comporte plusieurs notions:

1/ *Le châtement.*

Le code pénal suisse n'a pas, sous prétexte de réforme, perdu le contact avec les bases traditionnelles du droit pénal. Il considère la peine, c'est-à-dire un mal infligé au délinquant

par l'Etat, comme la forme normale de la réaction sociale qui doit suivre le délit. La peine est une lésion de biens juridiques (liberté patrimoniale, etc.) appartenant au condamné. Il n'est pas seulement opportun, il est juste, dit Logoz, que le délinquant subisse le mal de la peine. A ce point de vue, la peine implique un élément d'expiation.

De ce chef, une peine ne sera jamais trop courte, toutes les durées devant être possibles afin de proportionner la souffrance à la gravité du délit.

Mais cette réaction de vengeance, qui doit être d'autant plus cruelle que l'offense causée est grave, est une survivance des temps primitifs du droit pénal, dont nous souhaitons la disparition. Il est vrai que le juge d'aujourd'hui, qui inflige une peine de 8 jours à 3 mois ne cherche pourtant pas à satisfaire à d'autres exigences et ne poursuit pas d'autre but. Il veut se faire l'instrument de la justice divine et marquer la réprobation de la société dont il est le représentant.

Cette attitude, que nous comprenons, correspond aux moeurs populaires; des siècles ont habitué les hommes à cette conception. Mais l'idée de châtement et d'expiation relève moins du droit que de la morale et si le juriste ne veut pas risquer de se laisser entraîner dans de graves erreurs, il doit se borner à faire du droit, respectueux de la morale il est vrai, mais ne tentant nullement de s'y substituer.

Exercer une vengeance n'est pas le devoir des hommes; bien plus, en le faisant, la société éveille chez la victime un sentiment de révolte, propre à favoriser ses tendances criminelles. „La société punit non pour faire régner sur la terre la justice pure, mais pour rétablir l'ordre social troublé par le délit” (J. Graven).

2/ *La prévention générale.*

La peine dont la loi menace le coupable est un avertissement pour quiconque serait tenté de commettre une infraction, même pour ceux auxquels jamais un châtement n'a été infligé et qui n'ont pas l'intention de violer la loi. La crainte de la prison est pour beaucoup le commencement de la sagesse. Si tel n'est pas le cas pour un certain nombre d'individus, c'est moins en raison de la rigueur ou de la durée de la détention qu'à cause de la psychologie de l'intéressé.

Cependant, nous estimons que ceux qui éprouvent une profonde

crainte de l'emprisonnement ne devraient pas y être condamnés pour peu de temps, car le plus bref séjour suffira à leur faire perdre la crainte salutaire qui contribuait à les maintenir jusqu'ici dans le droit chemin.

Quant à ceux chez lesquels l'idée de prison ne provoque aucune inhibition efficace, soit par esprit de révolte, soit par fanfaronade, soit pour d'autres motifs encore, la courte peine est sans effet. Et elle sera toujours plus inefficace pour l'une ou l'autre de ces catégories, la prison perdant chaque jour davantage sa réputation tragique. La presse ne rapporte-t-elle pas quotidiennement les améliorations préconisées et réalisées dans le monde entier dans les établissements pénitentiaires?

Et le citoyen acquiert visiblement la conviction que celui qui est appelé à subir 20 jours d'emprisonnement sera au moins aussi bien traité que le réclusionnaire. Ce n'est pas faux. Nous avons pu le constater bien souvent en accueillant des hommes dont l'existence était si âpre qu'un séjour à l'ombre ne leur apparaissait nullement comme un châtement. Ce qui l'était davantage, c'est la condamnation elle-même. Au point de vue prévention générale, l'intimidation que produit la peine est de peu d'efficacité.

3/ *La prévention spéciale.*

La peine enseigne également au délinquant ce qu'il en coûte de commettre une faute et qu'il est plus sage de ne pas recommencer (Clerc).

Notre expérience de directeur de Pénitencier nous permet d'affirmer qu'une sanction disciplinaire a une valeur d'intimidation d'autant plus puissante que son usage en est plus rare. La crainte en est plus grande pour celui qui n'en fut jamais frappé que pour celui qui l'a déjà connue. A notre avis une sanction disciplinaire produit son effet maximum:

1. si elle est très rarement appliquée;
2. si elle agit pendant un temps prolongé.

Et le meilleur résultat sera obtenu moins en faveur de la victime qu'en faveur des autres prisonniers, selon le principe de la prévention générale.

Mais nous considérons qu'il vaut mieux qu'un individu ne récidive pas, non pas parce qu'il a la crainte de la prison où il a déjà souffert, mais en raison des bons principes et des bonnes

habitudes qui lui ont été inculquées durant sa première détention.

4/ L'amélioration.

Nous entendons par là:

1. d'une part l'amendement du délinquant;
2. d'autre part sa rééducation.

A notre avis, l'amendement est fréquent, la rééducation l'est beaucoup moins. Un homme dont le sens moral et social n'est pas émoussé se rendra souvent compte dès son arrestation, dès son premier interrogatoire, dès ses premiers jours de détention, que l'acte qu'il a commis est mauvais. Bien plus, il prendra spontanément la résolution de ne jamais récidiver. Et cette résolution sera sincère. La durée de l'emprisonnement importera peu. Où elle joue par contre un grand rôle, c'est pour la rééducation.

Si une comparaison boîteuse nous était permise, nous pourrions assimiler le délinquant au fumeur invétéré qui maudit sa cigarette tous les matins à son réveil, au moment où les excès de la veille produisent leurs effets nocifs, et succombe à nouveau quelques heures plus tard, à la première occasion. Il est pourtant sincère lorsqu'il crie son dégoût, son aversion pour le fumer, mais cela ne suffit pas pour persévérer. Le proverbe dit bien que l'enfer lui-même est pavé de bonnes intentions.

A l'amendement il faut donc ajouter la rééducation qui permettra d'obtenir la persévérance dans le bien. Et pour atteindre ce résultat beaucoup de temps sera nécessaire, car il n'épargne pas ce que l'on fait sans lui. Le Département Militaire a prescrit que quatre mois sont nécessaires pour qu'un citoyen soit initié à la vie de camp et au maniement des armes. Le Département de Justice ne saurait inculquer en moins de temps à des individus tarés les principes justes et le maniement de leur volonté. La formation d'un caractère est une oeuvre de longue haleine.

Les courtes peines permettent-elles d'atteindre ce but? Ce que nous venons de considérer nous permet de répondre par un non catégorique et nous autorise à aller plus loin et d'affirmer que la courte peine est non seulement inutile, mais nuisible. La résolution adoptée par la Commission Internationale pénale et pénitentiaire dans sa session d'août 1946 consacre cette manière de voir en ces termes:

„Selon l'expérience acquise, les courtes peines dans la plupart des pays causent presque toujours un tort considérable, et ce pour les raisons suivantes:

- 1/ elles ne permettent pas d'entreprendre une action éducative;
- 2/ les établissements où ces peines sont subies sont souvent mal installés et ne disposent pas d'un personnel qualifié;
- 3/ un grand nombre de délinquants soumis à ces peines prennent ainsi contact pour la première fois avec la loi pénale; la détention subie leur fait perdre la crainte de l'emprisonnement et diminuer leur dignité personnelle;
- 4/ la famille de ces petits délinquants est frappée matériellement et moralement;
- 5/ à la libération, ces petits délinquants peuvent éprouver des difficultés à se reclasser socialement et être ainsi poussés à la récidive”.

Comment améliorer la situation?

A. Par une modification du mode d'exécution de ces courtes peines.

Cette solution est préconisée par la Commission Internationale pénale et pénitentiaire qui estime que le maintien de certaines courtes peines peut être admis si elles sont subies dans les conditions suivantes:

- 1/ installation hygiénique et sûre;
- 2/ mesures de prophylaxie contre les maladies contagieuses;
- 3/ identification et enquête sociale sommaire;
- 4/ diagnostic des maladies physiques;
- 5/ examen psychiatrique;
- 6/ personnel averti et expérimenté;
- 7/ démarches en vue du reclassement social.

Est-il possible de ne pas se demander ce qui dans cette énumération n'est applicable qu'aux courtes peines? Les précautions envisagées doivent être l'apanage de toutes les peines privatives de liberté et non seulement des courtes peines. Mais la réalisation consciencieuse de ces postulats n'exigera-t-elle pas plus de trois mois?

A notre avis, cette solution est insuffisante.

B. Par la substitution d'autres sanctions aux courtes peines.

V. SANCTIONS DE REMPLACEMENT

Même si les courtes peines privatives de liberté sont exécutées

dans les meilleures conditions, il ne faut y recourir que faute d'autres sanctions répressives appropriées.

A. *De lege lata*

Celles dont dispose le droit pénal suisse sont:

- a. le sursis avec mise sous patronage éventuelle
- b. l'amende
- c. la réprimande
- d. les mesures de sûreté et d'éducation.

a. *Le sursis avec mise sous patronage éventuelle*

L'octroi du sursis fut la première mesure envisagée à la fin du siècle dernier par les pénalistes pour remplacer les courtes peines et ce fut aussi le moyen le plus efficace. Elle répond pleinement à son but à condition qu'elle ne soit considérée, et par ceux qui l'appliquent et par ceux qui la subissent, que comme une véritable peine morale (tout comme la libération conditionnelle est le dernier stade de la peine) et non seulement comme une mesure de clémence dont bénéficient obligatoirement les condamnés primaires. Son succès dépend avant tout de l'examen minutieux de chaque cas par le juge et de la grande latitude dont ce dernier doit jouir dans son application.

Le législateur suisse a exclu la possibilité du sursis en cas de condamnation à une peine de réclusion, d'une peine d'emprisonnement excédant un an ou en cas de condamnation à l'amende. Par contre, lorsque la peine d'emprisonnement n'excède pas une année ou lorsqu'il s'agit d'arrêts, le juge peut suspendre l'exécution de la peine si les attestations et le caractère du condamné font prévoir que cette mesure le détournera de commettre de nouveaux crimes ou délits, si, en outre, dans les cinq ans qui ont précédé la commission du crime ou du délit intentionnel le condamné n'a subi en Suisse ou à l'étranger aucune peine privative de liberté pour un crime ou un délit intentionnel et, enfin, si le condamné a, autant que possible, réparé le dommage causé.

La statistique révèle que les tribunaux suisses font un usage de plus en plus étendu du sursis.

Ce dernier n'obtient cependant son maximum d'efficacité qu'à la condition qu'il soit complété par la mise sous patronage.

Ce régime de liberté surveillée est un perfectionnement de la

condamnation conditionnelle simple. Il permet au juge d'imposer, au condamné mis au bénéfice du sursis, certaines conditions quant à sa conduite et de le mettre sous surveillance. En effet, ainsi que l'affirmait le professeur Gretener en 1894 déjà lors des premières discussions sur le projet de Code pénal suisse, toute la valeur rééducative du système de la condamnation conditionnelle réside, non dans le fait de laisser le coupable aller et venir, mais dans l'individualisation des conditions du sursis d'après la personnalité du délinquant et dans la surveillance exercée sur celui-ci. Que cette surveillance soit exercée par des institutions officielles, semi-officielles ou privées est une question d'application de caractère secondaire dont la solution peut varier selon les pays; l'essentiel, c'est que cette surveillance soit exercée par des personnes compétentes et selon des méthodes propres à assurer le succès de leurs efforts. La probation comporte quatre phases principales:

- 1/ une enquête sur la personnalité du délinquant;
- 2/ un rapport au magistrat judiciaire;
- 3/ un jugement imposant les conditions du sursis;
- 4/ une surveillance pendant la durée du sursis.

ad 1/ L'enquête sur la personnalité du délinquant doit s'étendre aux circonstances physiques, morales et sociales. Cette enquête, parallèle à celle opérée par la police, doit être faite par des spécialistes dont les investigations doivent dépasser le cadre des recherches policières.

ad 2/ L'enquête devra se terminer par un rapport qui ne cherchera pas à constituer un plaidoyer contre ou en faveur de l'inculpé. Avec un grand souci d'objectivité et d'impartialité, il devra tendre à dévoiler au juge la personnalité du délinquant en lui signalant les moyens susceptibles de le ramener dans le droit chemin.

ad 3/ Le jugement comportant une condamnation conditionnelle devra prévoir en outre:

- a/ les conditions de nature à prévenir une récidive en s'attaquant directement aux causes du premier délit;
- b/ les conditions permettant de contrôler l'évolution ultérieure du délinquant;
- c/ les conditions de caractère rééducateur.

Il importe que ces conditions ne soient pas nombreuses mais bien adaptées à chaque cas et surtout à chaque sujet particulier. Trop d'exigences risquent de décourager celui qui cherche à remonter la pente.

Les conditions les plus usuelles sont:

- a/ la réparation du dommage;
- b/ le séjour dans un lieu déterminé;
- c/ le travail chez un employeur désigné;
- d/ l'abstention de boissons alcooliques;
- e/ l'interdiction de fréquenter les auberges et lieux de plaisirs;
- f/ l'obligation d'apprendre un métier.

Chacune de ces conditions appelle des commentaires qu'il serait trop long d'exposer aujourd'hui.

ad 4/ La surveillance du condamné pendant le délai d'épreuve comporte pour celui qui en est chargé l'obligation:

- a/ de l'assister de ses conseils et de sa sympathie;
- b/ de lui procurer du travail;
- c/ de contrôler l'observation des conditions du sursis;
- d/ de faire rapport sur sa conduite.

La personne chargée du patronage doit réaliser une oeuvre positive de rééducation et ne pas se contenter de jouer un rôle de „pion” ou d'espion à l'affût de la moindre incartade de son protégé.

„Ny plus ny moins”, dit un vieil adage. Le patronage vaut ce que vaut le patron. Celui-ci devra se tenir aussi loin du policier méfiant et sévère que du philanthrope naïf et bon enfant. Qu'il soit fonctionnaire ou homme privé, peu importe, pourvu qu'il soit un psychologue averti ayant une âme d'apôtre.

b. L'amende

Cette peine, qui nous intéresse par son côté privatif pour le délinquant et non par son côté lucratif pour l'Etat, tient la seconde place parmi les peines du Code Pénal Suisse. Ce dernier ordonne au juge de fixer le montant de l'amende d'après la situation du condamné de façon que la perte à subir par ce dernier constitue une peine correspondant à sa culpabilité. Pour apprécier la situation du condamné, le juge doit tenir compte notamment des éléments ci-après:

revenu et capital

état-civil et charge de famille
profession et gain professionnel
âge et état de santé.

On le voit, le législateur suisse a voulu individualiser la peine pécuniaire, c'est-à-dire la proportionner à l'état de fortune du délinquant. Dans le cadre des dispositions du Code pénal, le magistrat dispose de la plus grande liberté.

Bien que ce système soit de nature à donner satisfaction, nous considérons qu'il est susceptible d'être amélioré en prenant exemple sur le procédé nouveau d'individualisation de l'amende que connaît le code pénal finlandais. Celui-ci introduit une notion nouvelle: une unité baptisée „le jour-amende”. Le juge fixe dans chaque cas la valeur en raison du jour-amende compte tenu des possibilités économiques du délinquant. Selon le degré de gravité de l'infraction, le juge fixe comme peine un certain multiple depuis 1 jusqu'à 200. Ce système permet de se rendre compte de l'importance de la peine infligée laquelle pourra être plus élevée pour un pauvre X avec 10 x 10 que pour un riche Z avec 5 x 1000.

L'amende difficile à individualiser est encore plus difficile à percevoir. La Suisse connaît encore la traditionnelle conversion de l'amende en corvées pénales. Nous la considérons comme un nonsens puisque le coupable fait précisément la prison que le juge par l'amende voudrait lui éviter. Autant valait dans ce cas la faire subir tout de suite. En cas de non-paiement, nous estimons qu'il vaudrait mieux laisser au juge le soin d'apprécier, après avoir procédé aux enquêtes nécessaires, si le non-paiement est dû à la mauvaise volonté ou à la réelle indigence du condamné. Si le condamné *ne peut pas* payer, que le juge proportionne à nouveau l'amende à ses possibilités; si ce dernier *ne veut pas* payer, une peine autre que pécuniaire s'impose, peut-être même l'emprisonnement qui, alors, ne devra pas être une courte peine.

En un mot, nous considérons que l'amende peut être très efficace à la condition que son individualisation soit assurée par une mise au point du système de l'unité-amende et que la perception soit perfectionnée sur la base pénale et non fiscale.

c. La réprimande

Cette peine n'est prévue par le Code pénal suisse qu'à l'égard des mineurs. Les juges en font assez rarement application. Nous

considérons qu'un avertissement adressé par le juge à un accusé adulte en lui montrant les conséquences de l'infraction qu'il a commise, en l'invitant à se corriger et en le menaçant d'une sanction plus grave au cas où il récidive, peut s'avérer suffisamment menaçant et pourtant efficace pour les étourdis qui ne sont pas dépourvus de sens moral. La loi tiendrait ainsi judicieusement compte du fait que beaucoup de contemporains ont l'amour propre aussi sensible que la bourse.

d. *Les mesures de sûreté et d'éducation*

Les mesures de sûreté applicable aux adultes et les mesures d'éducation applicable aux mineurs ont largement contribué à diminuer le nombre des courtes peines privatives de liberté en Suisse.

B. *De lege ferenda*

Nous sommes d'avis que d'autres sanctions pourraient être envisagées pour remplacer la courte peine.

Ce sont notamment:

a. *La substitution du principe de l'opportunité au principe de la légalité.*

Les magistrats judiciaires devraient pouvoir laisser impuni un délit lorsqu'à cause de son caractère de bagatelle ou par la très faible culpabilité de son auteur l'intérêt public n'en exige pas la punition. Le Code Pénal Suisse prévoit déjà une certaine renonciation à punir en cas d'erreur de droit, de délit impossible ou lorsque l'autorité compétente a suspendu la sentence prononcée contre un adolescent ayant terminé avec succès son délai d'épreuve.

b. *La destitution*

La destitution d'une personne ou l'inéligibilité à telle fonction appliquée par le juge à un délinquant qui s'est rendu indigne de sa fonction constituerait sans doute dans de nombreux cas une sanction plus efficace qu'une courte peine privative de liberté.

c. *La privation des droits civiques*

Cette peine pourrait être prononcée pour une durée plus ou moins longue et aurait notamment pour conséquence d'empêcher le condamné à prendre part à des votations ou élections, à être fonction-

naire, membre d'une autorité, tuteur ou curateur, commerçant, instrumentaire, etc....

d. *La déchéance de la puissance paternelle*

Cette peine nous apparaît comme particulièrement indiquée à l'égard de condamnés qui auraient enfreint à leurs devoirs de parents. De même, un tuteur ou un curateur malhonnête pourrait être déchu de cette fonction.

e. *L'interdiction d'exercer une profession, une industrie ou un commerce*

Cette sanction pourrait s'avérer bien plus utile qu'une courte peine lorsqu'il s'agit de protéger le public contre le danger que lui font courir un médecin sans scrupules, un avocat véreux ou une sage-femme trop empressée à intervenir.

f. *L'expulsion*

Cette peine, qui a l'avantage d'être peu coûteuse, suffirait à remplacer la courte peine chaque fois qu'un délinquant s'obstine à commettre des larcins favorisés par des circonstances spéciales dans une région déterminée.

g. *L'interdiction des débits de boissons*

Cette peine pour laquelle il est possible de prévoir plus ou moins de publicité se justifie chaque fois que l'accusé est reconnu coupable de petits délits provenant de l'usage immodéré, habituel ou occasionnel, de boissons alcooliques.

h. *La caution de bonne conduite*

En vertu de cette institution, le délinquant peut être appelé à déposer une caution. Si dans le délai fixé par le juge une nouvelle faute est commise, la caution est conservée sans préjudice de la nouvelle peine. Dans le cas contraire, la caution est restituée à son déposant. D'autre part, cette peine peut remplir une fonction spécifiquement préventive et c'est le rôle d'une mesure de sûreté contre le danger qu'une personne qui a menacé de commettre un délit ne le commette effectivement ou contre l'intention formellement manifestée par un délinquant de récidiver.

i. *La confiscation*

Cette mesure permettrait d'enlever à son propriétaire un ou

plusieurs objets qui auraient servi ou qui devraient servir à commettre une infraction ou encore sur des choses qui sont le profit d'une infraction.

j. *L'allocation aux lésés.*

Cette sanction permettrait au juge d'allouer au lésé, lorsqu'une personne a subi des dommages et qu'il est à prévoir que le délinquant ne les réparera pas, une certaine valeur correspondante au dommage constaté judiciairement.

Il est évident que, dans cet arsenal de sanctions, que nous préconisons ci-devant, il ne saurait être question d'y puiser les yeux fermés. Il appartient au juge d'individualiser la peine, c'est-à-dire d'appliquer dans chaque cas, compte tenu avant tout de la personnalité du délinquant, la sanction qui constitue non pas le meilleur châtiment, mais celle dont la valeur rééducative sera la plus efficace.

VI CONCLUSION

Les efforts tendant à restreindre les courtes peines et les suggestions que nous pensons utile de formuler ne doivent nullement être interprétés comme notre désir de voir le délinquant rencontrer davantage d'indulgence à l'avenir. Bien au contraire, le progrès du droit pénal ne consiste pas dans son adoucissement constant et progressif. Tarde a dit: „Si les crimes et les délits ne sont que les accidents de chemin de fer de la vie lancée à toute vapeur, il ne faut pas oublier que le train rapide exige un frein plus fort ou plutôt différent”.

L'expérience a révélé que les courtes peines sont inopérantes et néfastes; le moment est venu de leur substituer d'autres sanctions.

Au cas où l'emprisonnement sera considéré par le juge comme indispensable, qu'il se souvienne que la courte peine n'est efficace qu'à la condition qu'elle soit longue.

SUMMARY

Mr. A. Luisier, who interprets the expression "short term" imprisonment as an imprisonment for three months or less, presents in his report some figures, concerning Switzerland as a whole from which short term imprisonment would appear as forming fifty per cent of all sentences in a year. Actually the situation may be more favourable than it looks at first sight because more than half of the number may be suspended sentences, while the other half may have been partly compensated with the time passed by the offender under remand. This view is corroborated by statistical figures of 1948 concerning criminality in the Swiss Canton of Valais:

Punishment imposed		330 cases
Fines	134	
Reprimands	4	
Measures concerning juvenile offenders	2	
Hard labour	9	
Imprisonment of more than three months	72	
Imprisonment of three months or less, conditionally	83	304 „
Three months or less, unconditionally		26 cases

Thanks to his position as director of the penitentiary establishments of the said Canton the author is enabled to add that in all these 26 cases the imprisonment imposed had in fact been balanced by the time spent under remand.

In other Cantons with a different juridical organisation, the situation is less satisfactory.

In each of the twenty odd Swiss Cantons short term sentences are executed in the Canton's own way, either in a central cellular institution, in an open camp or in a small district prison. Only the first two mentioned offer adequate opportunity to their inmates for employment, those in district prisons being kept busy more or less usefully when confined for more than five days. Wherever the prisoners are worked they are paid a gratuity of one to fifty (Swiss) centimes a day.

The Canton administrations declare that they are satisfied with existing conditions.

Whether, and in what degree, special provisions are made on behalf of the prisoners depends largely on the kind of prison involved.

The author advocates complete abolition of short term imprisonment. As a means of punishment it is out of date, for general or special prevention is it worthless, for readaptation it is too short etc., all disadvantages which are wellnigh impossible to do away with.

As alternatives the Swiss law knows:

1. Suspension of the sentence, accompanied eventually with provision for supervision, the application of which is described in the report.

2. Fines, in imposing which the judge, according to Swiss law, has to take into consideration the income and capital of the delinquent, as well as his civil status, the family budget, his profession and earnings from this, his age and health. The author would prefer the still more individualized Finnish system of the "day-fine" ("jour-amende") to be adjusted by the judge to the delinquent's individual situation, while he metes out the number of day-fines to be imposed in accordance with the gravity of the offence.

In collecting fines there should be discrimination between the man who is not able to pay and the one who is not willing to pay, for the first wants consideration, while the latter might even deserve imprisonment for a considerable term.

3. Extended application of the reprimand.
4. Security measures against adults and reeducative ones with regard to youthful offenders.

When carefully applied with full consideration of the merits of each case the author entertains some expectations in this respect from the following measures not yet introduced into Swiss legislation:

- a. more freedom for the public prosecutor to waive proceedings with regard to trifling cases;
- b. deprivation of office;
- c. deprivation of civil rights;
- d. deprivation of parental powers;
- e. interdiction of exercising certain professions or trades, or doing certain types of business;
- f. interdiction of residence in certain regions;
- g. interdiction of visiting public houses;
- h. injunction to give bail for good behaviour;
- i. confiscation of certain belongings;
- j. awarding an indemnity to those injured by the offence.

Short term imprisonment and its alternatives (probation, fines, compulsory home labour, etc.).

Report presented by Hermann Mannheim

Reader in Criminology at the London School of Economics and Political Science,
University of London.

I. The meaning of the phrase "short term imprisonment" may be in need of some clarification. "Short" is a relative conception, and even a sentence of one week may seem long to some prisoners. What we have in mind when using the term as penologists is probably "too short to achieve the modern objects of imprisonment", i.e. to be of any constructive value. In the remarkable memorandum in which the Prison Commission for England and Wales outlined their "proposals for the development of the Prison system for adults during the immediate post-war years", ¹⁾ it is pointed out that for the purposes of that memorandum a "short" sentence means a sentence of less than four years, taking into account the period of remission of one third of the sentence. It was also stressed there that in order to derive the full benefit of the training provided at a Training Prison, such as Wakefield or Maidstone, a minimum sentence of twelve months would as a rule be required. Allowing for remission and the inevitable delay arising through the selection for and transfer to the Training Prison, such a sentence would be just adequate to provide the necessary minimum training period of six months. Similarly, in the semi-official "Report on the Psychological Treatment of Crime" by W. Norwood East and W.H. de B.Hubert ²⁾ a sentence of less than six months is regarded as generally insufficient for psycho-therapeutic treatment in prison and sentences of between six and twelve months are recommended for offenders likely to benefit from such treatment. Without going

¹⁾ Annual Report of the Prison Commission for the year 1945 (1947), pp.64 et seq.

²⁾ H. M. Stationary Office 1939, p. 158.

more deeply into the matter, one might therefore conclude that sentences which do not provide for the offender an undisturbed period in prison of at least six months for vocational and character training, general education, and in suitable cases for psycho-therapeutic treatment have to be regarded as too short from any constructive point of view. Such sentences can therefore be justified, if at all, only for the purposes of retribution and deterrence. It cannot be the task of this paper to enter into a discussion as to whether or how far these two objectives can in fact be achieved through short term imprisonment. In conformity with the prevailing tendency in modern Penology we take it for granted that sentences which do not provide that undisturbed period of at least six months are harmful ⁵⁾.

II. THE PRESENT POSITION IN GREAT BRITAIN REGARDING SHORT PRISON SENTENCES.

1. *England and Wales.*

For many years, there has been a certain tendency of the Courts to avoid the imposition of very short sentences. This may be shown in the following Table ⁶⁾:

<i>Sentences of not more than one month</i>			
	1913	1938	1947
<i>men</i>	81,986 = 78.2 %	13,865 = 51.0 %	6,511 = 23.3 %
<i>women</i>	29,334 = 87.7 %	2,430 = 70.7 %	1,279 = 39.2 %
<i>Sentences of not more than six months</i>			
<i>men</i>	100,122 = 95.5 %	25,017 = 88.3 %	19,528 = 70.0 %
<i>women</i>	33,130 = 99.1 %	3,268 = 95.1 %	2,863 = 87.8 %

On the other hand, the percentage of sentences of between one month and six months has not only not declined but in fact greatly increased (from 17.3 % in 1913 to 37.3 % in 1938 and to 46.7 % in 1947 for men; from 11.4 % in 1913 to 24.4 % in 1938 and 48.6 % in 1947 for women). Even the absolute figures have considerably risen

⁵⁾ In the Resolution of the I.P.P.C. of 1946, endorsed in 1948 (Recueil de documents en matière pénale et pénitentiaire, November 1948, p.343 fn.1), only sentences not exceeding three months are classified as too short.

⁶⁾ Computed from the Report of the Prison Commissioners for the year 1948, p.17. The percentage figures are percentages of total receptions in prison.

in this category between 1938 and 1947, i.e. from 10,152 to 13,017 for men and from 838 to 1,293 for women.

It should be noted that these figures refer only to persons sentenced to imprisonment, excluding those committed to prison for non-payment of fines (see below III 2 a). On the other hand, they do not necessarily mean as many different individuals since in some cases the same individual may serve several short prison sentences within the course of one year.

Separate figures are available for young prisoners between the ages of 16 and 21. In 1947, out of 2,589 boys and 323 girls of this category sentenced to imprisonment, 731 boys and 111 girls served sentences of not more than one month, and 1,919 boys and 269 girls sentences of not more than six months ⁷⁾.

2. *Scotland.*

In Scotland, the average length of sentences of imprisonment has risen from 33.5 days in 1939 to 81.4 days in 1948. This rise is attributed, however, not to any drastic change in the sentencing policy of the criminal courts but to the transfer to Scotland from England and abroad of Court Martial cases from the services with long sentences ⁸⁾. The actual length of sentences of imprisonment imposed within these ten years is shown in another Table ⁹⁾, from which the following figures are taken:

	Under one month	One month and under 3 months	3 months and under 6 months	6 months and under 12 months	Total of all Sentences of Imprisonment
1939	8,142	2,892	626	306	12,097
1948	2,499	3,730	1,232	884	8,769

It appears, therefore, that in Scotland too, only sentences under one month have become less frequent, whereas otherwise there has been a considerable increase in short prison sentences. The figures are not strictly comparable to those for England and Wales as the first category in the Table excludes sentences of one month which

⁵⁾ Annual Report, pp.21-22.

⁶⁾ Report on Prisons in Scotland for the years 1939-1948 (Edinburgh. H. M. Stat. Off. 1949), p.6. Before the war, reports on Prison Administration were published annually, and the practice will be resumed from now on.

⁷⁾ p.33.

are included in the first category of the corresponding statistics for England and Wales.

III. THE AVAILABLE ALTERNATIVES AND THEIR LIMITATIONS

The alternatives to the short prison sentence may be institutional, non-institutional or semi-institutional.

1. Institutional alternatives.

(a) *Detention in police cells* under section 13 of the Criminal Justice Administration Act, 1914, and Section 4 of the Money Payments (Justices Procedure) Act, 1935. The maximum period of such detention is four days, but of the 454 male and 71 female adult offenders dealt with in this way in 1948, 452 males and 70 females were actually detained for not longer than the one day of conviction⁸⁾. This measure is obviously in no way constructive, and its only advantage over the short prison sentence is that it is less expensive and avoids the stigma and possible contamination of the prison. The proposals made in the Criminal Justice Bill, 1938, for the improvement and extension of this measure have, rightly, not been embodied in the Criminal Justice Act, 1948.

(b) *Borstal training*. This is probably the best institutional alternative to prison available in Great Britain, but its scope is limited by the law and the capacity of the existing Borstal Institutions. The Criminal Justice Act, 1948, has at the same time widened and narrowed the categories of offenders to whom this training may be applied. While it can now be used even for young people showing no definite criminal tendencies, the age range which had before been from 16 to 23 years has now been reduced to a maximum of 21 years. It remains to be seen whether the net result will be an increase or a fall in numbers. So far, many more boys and girls of Borstal age have been sent to prison in recent years than to Borstal⁹⁾, and as shown above (II) most of them on sentences of not more than 6 months. It has also been stressed by the Prison Commissioners every year that too many first offenders of this age category are sentenced to imprisonment and that even for many of

⁸⁾ *Criminal Statistics* England and Wales 1948, Table V.

⁹⁾ See Annual Report of the Prison Commission for 1948, p. 19.

those with several previous convictions a Borstal sentence might have been preferable to imprisonment.

(c) *Approved schools*. These Institutions can only in a few cases be regarded as alternatives to short term imprisonment since only persons under the age of seventeen can be committed to them and the number of such persons sent to prison is very small. As the Criminal Justice Act, 1948, sect. 17, contains further restrictions on imprisonment of young persons the number is likely to decline even more in future.

2. Non-Institutional alternatives.

(a) *Fines*. Ever since the beginning of the fight against short term imprisonment, the fine has been regarded as one of the most important weapons in that struggle. To achieve its object, however, it has to be backed by suitable legal provisions and court practice to avoid, wherever possible, imprisonment for non-payment of fines. In modern English criminal law, particularly since the Criminal Justice Administration Act, 1914, it has been the tendency not only to enable the courts to make wider use of this penalty but also to make it easier for the offender to pay the fine instead of having to go to prison. The duty was imposed on the Magistrates to accept instalments of fines, to allow time for payment and also, when fixing the amount of a fine, to take into consideration, among other things, the means of the offender. This, in connection with improved social conditions and a reduction in drunkenness offences, led to a fall of the annual average number of cases of imprisonment in default of payment of fines from about 83,000 before the first World War to about 13,000 in the years after. Another important step in the right direction was taken by the Money Payments (Justices Procedure) Act, 1935, which provides that magistrates shall not, as used to be done before, when imposing the fine simultaneously fix the period of imprisonment in case of default, unless they have some special reason for doing so, e.g. the gravity of the offence. This ensures that the offender has to be heard again in court and that an enquiry has to be held into his ability to pay before he can be committed to prison¹⁰⁾. Under another provision of the Act of 1935

¹⁰⁾ To some extent, the powers of the magistrates under this Act are still doubtful; see e.g. *The Magistrate*, July–August 1942.

the magistrates have power to place an offender under supervision until the fine has been paid, and in the case of offenders under the age of 21 they have to do so unless it is impracticable or undesirable. Partly as the result of this Act, the number of cases of imprisonment in default of fines has now fallen to about 3,000 per year¹¹⁾. There are other reasons for this improvement, too: higher wages and the fact that, on the whole, the level of fines actually imposed has not kept up with the changes in the value of money which have occurred in the past ten years or so. No statistics are available to show the developments in the average amounts of fines for different categories of offences. There have been frequent complaints, however, that fines have been too small. In the past, this may often have been due to the failure of the legislator to increase the legal maximum which, in many nineteenth century statutes, was only forty shillings. Nowadays, especially in wartime Acts dealing with profiteering, black market offences and the like, the permitted maximum is usually high enough to ensure that the offender derives no benefit from the offence. This may have made courts more inclined to impose fines instead of imprisonment. The provision in sect. 13 of the Criminal Justice Act, 1948, which extends to Assizes and Quarter Sessions the power, so far exercised only by magistrates, to impose a fine for a felony may have a similar effect.

Recent *Criminal Statistics* show a strong tendency of criminal courts to make even more use of the fine than before. Between 1938 and 1948 the percentage of persons of all ages found guilty of indictable offences who were dealt with in this way increased from 17 to 29 for males and from 22 to 33 for females. For boys under 14 years the increase was from 5 to 13 per cent. Of persons found guilty of non-indictable, i.e. the less serious, offences 94.7 per cent. were fined in 1948, and of persons found guilty of black market operations and similar offences against still valid Defence Regulations about 90 per cent¹²⁾.

In spite of this tendency, it can hardly be expected that fines will in the future altogether take the place of short prison sentences.

¹¹⁾ More than one third of these had been sentenced for drunkenness and more than one sixth for larceny, whereas the number of prostitutes is very small (Annual Report of Prison Commission for 1948, pp. 103 et seq.).

¹²⁾ Criminal Statistics for 1948, pp.X to XVI.

Cases will remain where magistrates will be unwilling to impose fines because they are not regarded as punitive enough or because the offender is not likely to pay a substantial sum and the imposition of a fine therefore seems unnecessarily to complicate proceedings

(b) *Probation*. This is an alternative more in line with modern penological thought than the fine, but it is regrettable to see that probation, too, has failed to eliminate the short prison sentence. After a period of slow but steady growth from the passing of the Probation of Offenders Act, 1907, up to the last war, the percentage of offenders placed on probation has in recent years greatly declined. Although the absolute figures for indictable offences (all age groups) show an increase from 21,820 in 1938 to 24,386 in 1948 (males) and from 3,525 to 5,027 (females), in view of the considerable post-war rise in crime this means in fact a fall in the use of probation from 32 to 22 and from 36 to 29 per cent, respectively, and for some of the younger age categories the reduction has been even more drastic¹³⁾. There can be little doubt that the territory lost by probation has to some extent been occupied by short prison sentences. It would exceed the scope of this paper to discuss all those developments which explain why probation has recently been receiving less than its due share. One of these factors, however, seems to be obvious: a hardening in the attitude of judges and magistrates, not unexpected in view of widespread public anxiety, which makes them less willing to replace prison by probation.

(c) *Dismissal and Binding over without Probation*. Dismissal means that although the accused has been found guilty and convicted of the offence no further action is taken against him. (This is now called "absolute discharge" under the Criminal Justice Act, 1948, sect. 7). "Binding over", now called "conditional discharge", means that the offender, without being placed on probation, may be sentenced for the original offence if he commits another offence during the period of conditional discharge, which is now for a maximum of one year. Both these methods are extensively used, for example, in 1947 for 18 per cent. of all adult offenders and for 22 per cent. of adolescents between 17 and 21 dealt with by Magistrates Courts; for 38 per cent. of all juveniles under

¹³⁾ *Criminal Statistics* for 1948, pp.X and XI.

14 years and 26 per cent. of those between 14 and 17 ¹⁴⁾. Neither of them can be regarded as constructive, but they are probably indispensable for certain minor offences, many of which might otherwise be punished by short term imprisonment. They take the place of the judicial reprimand used in some countries.

3. The Criminal Justice Act of 1948 provides two further alternatives to short term imprisonment which have, however, not yet been put into operation: Detention Centres and Attendance Centres. Detention Centres (sect. 18) are intended for persons between 14 and 21 for periods of detention up to 3 or, in certain cases, 6 months. Attendance Centres (sect. 19), for persons between 12 and 21, are meant only for limited periods of attendance, not exceeding altogether twelve hours. As no information has so far been published about these new types of Institutions and as it cannot be foreseen how much they will be used by the courts it is impossible to say whether they will produce a substantial fall in short prison sentences for persons under 21. With regard to Detention Centres it is even difficult to express any views whether they are likely to constitute an advance over short term imprisonment as everything will depend on the manner in which such a sentence will be carried out.

While the Attendance Centre constitutes a semi-institutional alternative not yet in operation, probation with the requirement of residence (now Criminal Justice Act, 1948, sect. 3 subsection 4) is another alternative belonging to this category which has been available for many years. It is used mainly for young offenders whose homes are bad or at least unsuitable for them but who are not regarded as in need of institutional treatment in the fullest sense. They may be placed on probation and required to reside, for a period not exceeding one year, either with relatives or in a foster home or in an approved probation home or hostel or in another institution, remaining meanwhile under the supervision of the probation officer. Adults may also be required to live wherever directed. It has to be borne in mind that, as a probation order can be made only with the consent of the offender (unless he is under 14 years of age), such requirements cannot be imposed against his will. Although very little information has been published to show the extent, nature, and

¹⁴⁾ Criminal Statistics for 1947, pp.IX and X.

success of this system, it is generally regarded as efficient and may save many offenders from imprisonment who would have but little chance of being placed on probation if the requirement of residence were not available. The suggestion has recently been made that the system should be made compulsory, extended beyond the present maximum of one year and become independent of probation.

IV. SUGGESTIONS.

1. Perhaps the most obvious remedy seems to be the legal prohibition of all prison sentences under 3 or even 6 months ¹⁵⁾. Although we are in favour of it, certain dangers likely to arise from it should not be overlooked. Unless such a prohibition is backed by a sympathetic and enlightened judiciary and supplemented by the provision of adequate alternatives it may lead to undesirable consequences: In cases where they regard a prison term as indispensable the courts may, instead of choosing one of the alternatives, resort to unnecessarily heavy sentences. Moreover, they may send accused persons to prison on remand for a few weeks even in cases where there is no real need for a remand to prison and where it is clear from the beginning that the sentence eventually to be imposed will not be one of imprisonment. A period of imprisonment on remand may therefore become the substitute for a short prison sentence with the added disadvantage that the accused is deprived of his right to appeal against the prison sentence. There can be little doubt that, to some extent, this happens already now ¹⁶⁾, but it would become even more frequent if the minimum length of imprisonment permissible would be substantially raised. The Criminal Justice Act, 1948, sects. 27 and 48, by providing for the establishment of Remand Centres for persons under 21, will reduce at least the number of young offenders sent to prison on remand as soon as such Remand Centres will be established on an adequate scale.

Another difficulty arises from certain technical provisions of English criminal law which may however be encountered in other legislations as well. For some offences, for example indecent exposure, the maximum term of imprisonment that can at present

¹⁵⁾ See the comparative material in *Recueil*, November 1948, pp.339 and 355-6.

¹⁶⁾ See F. T. Giles, *The Magistrates Courts* (1949), p.69.

be summarily imposed is three months; more than 300 sentences of under three months were passed for this offence in 1947. If the maximum were to be substantially raised, the accused would have the right to be tried, or the magistrates might feel that he should be tried, by a jury, which is not suitable, however, for cases where children have often to appear as witnesses ¹⁷⁾. Moreover, longer prison sentences should be imposed for such offences only if they can be served in special institutions or at least combined with therapeutic treatment. As such institutions or adequate facilities for treatment in prison are often not available, the raising of the minimum term would simply mean that such sexual offenders would receive longer sentences without the constructive treatment which alone could justify the greater length. This example may illustrate the complexity of the technical problems which may result if the minimum term of imprisonment were raised without a simultaneous revision of criminal procedure and of the whole penal system.

2. Devices such as abstaining from prosecution or abstention from punishment ¹⁸⁾, while useful in themselves, seem to serve mainly other purposes than as alternatives to short prison sentences. Where an efficient probation service exists, it is more likely that the Court will use probation as the substitute for prison than any of those measures which have little constructive value. In particular, abstaining from prosecution or "deferred prosecution" for juvenile offenders, widely used in some districts of the U.S.A. ¹⁹⁾, owes its existence to the wish of the authorities to avoid Court appearance and conviction. It is more lenient even than probation and will hardly be used in cases where imprisonment, instead of probation, is contemplated.

3. Of greater practical importance is the establishment of special institutions where specific types of offenders such as chronic alcoholics, psychopathic sex offenders, etc., can receive, instead of the present short prison sentence, the prolonged scientific treatment which they require. For those who are in need of such specialist

¹⁷⁾ See on this "The Criminal Law and the Sexual Offenders" (London, British Medical Association, 1949), p.12.

¹⁸⁾ See Recueil, November 1948, pp.357-8.

¹⁹⁾ See Conrad P. Printzlien, Federal Probation, March 1948.

treatment open Colonies on Swedish lines ²⁰⁾ may be one of the solutions.

In this connection, an interesting experiment recently initiated by the Prison Commission for England and Wales should be mentioned ²¹⁾. It is concerned with prisoners in need of psycho-therapeutic treatment who cannot receive it at one of the prison psychological centres because their sentences are too short (see I). Arrangements are being made for some of them to be treated at their local prison by outside psycho-therapists employed by the National Health Service in the hope that, once contact has been established in prison, the prisoner will be more likely to continue treatment after discharge. Some of the obstacles to psychological treatment for short term prisoners may in this way be overcome until special institutions will be provided which will justify the imposition of longer sentences on offenders in need of prolonged treatment.

4. The conversion of fines into labour for the State or the local community, or the imposition of a sentence of compulsory labour without the preliminary device of a fine has for many years been regarded as one of the most attractive alternatives. Unfortunately, the information so far obtainable from countries where it has been tried is too scanty to form any definite opinion ²²⁾, but the hope may be expressed that this gap will be filled by the Reports submitted to the Congress of 1950. The Soviet system has become the target of so much political controversy ²³⁾ that it can no longer be used for scientific purposes even by way of illustration.

5. In view of the inadequacy of our present-day knowledge, our principal recommendation has to be of a preliminary character: Before any more definite proposals can be made, research is needed in two directions:

(a) In a number of countries the records of an unselected sample of a few hundred short-term prisoners should be examined.

²⁰⁾ Göransson, Recueil, November 1948, p.341; also p.344.

²¹⁾ Annual Report for 1948, p.62.

²²⁾ Recueil, pp.361, 355-6.

²³⁾ See esp. David J. Dallin and Boris I. Nicolaevsky, Forced Labor in Soviet Russia (1948).

Among the factors to be analysed should be the following: age, sex, occupation, personal and family history, mental capacity, education, offence, length of sentence, previous convictions and punishment received, loss of employment through imprisonment, treatment in prison (incl. vocational training, educational classes, privileges, psychological treatment), description of the prison concerned, after-conduct over a few years. The object of this study should be to determine in how many cases another, more suitable, method of treatment might have been available to the courts. If possible, the after-conduct of a control group of offenders, showing the same characteristics as the first sample but treated differently (for example, by probation, fines, etc.) might be examined in order to find out whether they show any marked differences in their after-histories. In addition, another sample of remand prisoners should be examined to see to what extent remand is used as a substitute for prison sentences.

(b) Some of the material on alternatives which is likely to be submitted to the Congress should be studied at greater detail in a number of countries with a view to collecting further information on alternatives already successfully applied.

R É S U M É

Dans son rapport M. *Hermann Mannheim* interprète les termes „de courtes peines de prison” comme „des peines trop courtes pour atteindre le but qu'on a en vue de nos jours avec la détention, c'est-à-dire pour constater sa valeur constructive”. Les criminalistes modernes considèrent les peines de moins de six mois même comme nuisibles. Quant aux peines en question, les statistiques récentes de la Grande-Bretagne accusent d'une part entre 1913 et 1947 une diminution considérable des condamnations à des peines d'un mois ou moins et d'autre part un accroissement remarquable des condamnations à des peines de un à six mois (sans compter les emprisonnements à défaut de paiement d'amendes).

Pour remplacer les condamnations à de courtes peines il y a trois possibilités:

1. *Placement dans un établissement.*
 - (a) *détention dans les cellules des postes de police;*
 - (b) *placement dans une institution „Borstal”,* possibilité relativement restreinte par la loi et par la capacité des établissements;
 - (c) *institutions privées habilitées („approved schools”).*
2. *Peines infligées sans placement en établissement.*
 - (a) *amendes.* Notamment la Loi sur l'Administration de la Justice Criminelle de 1914 a mis le juge en état de faire de cette peine un plus ample usage (voir aussi la Loi sur le Paiement en Argent de 1935 et art. 13 de la Loi sur la Justice Criminelle de 1948) et facilité pour le délinquant le paiement de l'amende (paiement à termes ou atermoiement; prise en considération de la situation financière du délinquant avant de fixer le montant).

Par suite de ces mesures et des circonstances sociales améliorées le nombre de ceux qui furent emprisonnés à défaut de paiement de l'amende tomba de 83.000 par an avant la guerre mondiale I à environ 3000 à présent.

Pourtant il restera toujours des cas dans lesquels une amende sera considérée comme punition trop indulgente ou une amende ne sera pas infligée parce qu'il est certain que le condamné, pour quelque raison que ce soit, ne la payera pas.

- (b) *„mise à l'épreuve” („probation”).* Après une période d'accroissement lent mais constant depuis l'entrée en vigueur de la „Probation of

Offenders Act" de 1907 jusqu'à la guerre mondiale II, le pourcentage des délinquants „mis à l'épreuve" a diminué dans les dernières années. Comme une des causes de ce phénomène il faut constater une plus grande sévérité chez les juges, ce qui n'est pas surprenant vu l'inquiétude du public.

(c) *ordonnance de non-lieu („absolute discharge") et condamnation conditionnelle („conditional discharge"), toutes les deux sans „mise à l'épreuve"*. La dernière méthode exige une bonne conduite pendant la période d'épreuve d'un an au maximum. Ces deux systèmes sont appliqués fréquemment et remplacent d'admonestation judiciaire en d'autres pays.

3. D'après la Loi sur la Justice Criminelle de 1948 (Criminal Justice Act) il y a deux autres possibilités: Centres de Détention et Centres de Surveillance („Detention Centres and Attendance Centres").

M. Hermann Mannheim développe quelques idées personnelles:

(a) Disposition légale défendant les condamnations à des peines de moins de 3 ou même de 6 mois, mesure qui, cependant, n'est pas sans inconvénients.

(b) Renonciation à la poursuite ou sursis de la poursuite à l'égard des délinquants juvéniles, mesures d'un caractère plus indulgent encore que la „mise à l'épreuve".

(c) Création d'institutions spéciales pour certaines catégories de délinquants (alcooliques chroniques, psychopathes sexuels etc.) avec traitement scientifique.

(d) Remplacement des amendes par du travail en faveur de l'Etat ou des autorités locales.

(e) Double enquête:

1. Il serait recommandable d'examiner dans un certain nombre de pays les dossiers de quelques centaines de délinquants condamnés à de courtes peines de prison, avec tous leurs détails de personnalité et de vérifier si une décision meilleure n'aurait pas été possible.

2. Une partie des données présentées au Congrès concernant les diverses possibilités devrait être étudiée plus en détail dans quelques pays, afin qu'on puisse se renseigner sur les méthodes appliquées jusqu'ici avec succès.

Les courtes peines d'emprisonnement et leur remplacement par d'autres mesures (mise à l'épreuve, amende, travail à domicile, etc.).

Rapport présenté par Yvonne Marx

Chargée de recherches au Centre National de la Recherche Scientifique,
Assistante à l'Institut de Droit comparé, Paris.

Il en est des problèmes juridiques comme de tous les autres: par moments, ils sont à la mode, puis ils tombent presque dans l'oubli pour rejaillir plus tard avec une force nouvelle. Le problème des courtes peines d'emprisonnement a beaucoup préoccupé les juristes dans la deuxième moitié du XIXe siècle, époque où il a fait l'objet de nombreuses études et a figuré au programme de nombreux congrès. Mais le résultat de ces travaux a été plutôt maigre, tout au moins en ce qui concerne l'application immédiate et pratique des principes envisagés par les criminalistes. Car si tout le monde était d'accord pour reconnaître le caractère néfaste des courtes peines, il a été impossible de trouver un terrain d'entente international sur la manière de les remplacer.

Le fait, d'une part, que la C.I.P.P. a mis la question à son ordre du jour en 1946, d'autre part que l'ONU a chargé l'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT PENAL de l'étudier, a, à nouveau, attiré l'opinion internationale sur le problème et les nombreux articles qu'il a suscités ont dit — et même redit — tout ce qu'il y avait à dire à ce sujet d'un point de vue général, théorique et international. C'est pourquoi nous nous bornerons à traiter le sujet du point de vue purement français, en tâchant de rechercher quelle a été jusqu'à ce jour dans ce domaine l'oeuvre de la science, de la législation et de la jurisprudence françaises et quel sera le développement probable de la question dans un proche avenir.

Tout d'abord, qu'est-ce qu'une „courte peine de prison"? Le terme n'a pas, en français, une signification technique. Le code pénal ne l'emploie pas, il ne distingue qu'entre l'emprisonnement correctionnel, qui est de 6 jours à 5 ans (art. 40 c. pén.) et l'emprisonnement de simple police, qui est de un à cinq jours (art. 465

c. pén.)¹⁾. Cependant, les lois et les règlements se servent de ce terme depuis fort longtemps; il en est ainsi du décret du 11 novembre 1885 portant règlement du service et du régime des prisons de courtes peines affectées à l'emprisonnement en commun²⁾ et de la loi du 4 février 1893 relative à la réforme des prisons de courtes peines. Toutefois, on peut conclure par un raisonnement *a contrario* tiré de l'article 2 du décret du 16 juin 1810 sur les maisons centrales que l'administration comprend sous ce terme toutes les prisons où sont purgées les peines allant jusqu'à un an. Or, quoiqu'il soit difficile de fixer une limite exacte à la courte peine, la science juridique française, conformément d'ailleurs à la science juridique internationale, incline à fixer sa durée à trois mois au plus. Il est regrettable que le terme „courte peine” ne soit pas employé dans son sens scientifique par l'administration et le législateur: il en résulte que la statistique n'en tient pas compte et qu'il est ainsi difficile de se faire une image exacte de l'importance de la courte peine et des résultats que donne son application.

Les raisons pour lesquelles la courte peine apparaît comme néfaste sont les mêmes en France qu'ailleurs. Au lieu de les énumérer, nous nous bornerons donc à renvoyer à la résolution de la C.I.P.P. de 1946 et aux cinq points établis par elle.³⁾

En France, on peut considérer comme point de départ de la discussion sur les courtes peines l'ouvrage très complet et souvent même prophétique de Bonneville de Marsangy: „Amélioration de la loi criminelle” (Paris, 1864, 2 vol.). Nous citerons encore l'ouvrage de Joinville sur „L'emprisonnement à court terme et ses conséquences” (Paris 1880) est l'article de Correvon dans la Revue Pénitentiaire (1893, pp. 890 et ss.). Dans son *Traité de science et de législation pénitentiaires*, paru en 1905, Cuche consacre encore une cinquantaine de pages à la question — tandis que M. Donnedieu de

¹⁾ L'avant projet de révision du code pénal français de 1932 et le projet de loi portant refonte du code pénal de 1938 relèvent les minima de ces peines: la peine de simple police peut aller jusqu'à 9 jours (art. 41 al. 2 du projet de 1932 et art. 39 al. 1 du projet de 1938), la peine correctionnelle ne peut être de moins de 10 jours (art. 36 al. 2 du projet de 1932 et art. 34 al. 2 du projet de 1938).

²⁾ Recueil Barthou-Duflos, p. 637.

³⁾ Procès-verbaux, pp. 80–81, reproduits dans le *Recueil des documents en matière pénale et pénitentiaire*, vol. 13, pp. 341 ss.

Vabres, dans son *Traité de Droit criminel et de législation comparée*, paru en 1947, considère que la nocivité des courtes peines est généralement reconnue et n'aborde le problème qu'en quelques lignes; quant au *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire* de Vidal, entièrement refondu et mis à jour par M. Magnol (édition de 1949), il traite le problème de quelques mots seulement, mais il intitule un chapitre entier „Peines ou mesures pouvant remplacer utilement les courtes peines d'emprisonnement”.

Si l'attitude de la théorie est uniforme et nette en ce qui concerne les courtes peines, on ne peut pas en dire autant de celle du législateur et du juge. Nous trouverons des variations et des fluctuations dans leur attitude lorsque nous étudierons plus à fond les moyens d'éviter la courte peine. Une chose toutefois est certaine: le législateur n'a pas encore renoncé à avoir recours à ces courtes peines et sur les 385.940 peines prononcées en 1942 (dernière statistique que nous possédions) pour les délits jugés par les tribunaux correctionnels, 195.649 peines étaient égales ou inférieures à un an d'emprisonnement.

Les moyens les plus souvent proposés en France pour éviter les courtes peines sont: la suppression de la punition; le remplacement par d'autres peines, par des mesures éducatives ou par des mesures de défense sociale; des mesures administratives et enfin la condamnation à des longues peines.

I. SUPPRESSION DE LA PUNITION: La suppression de la punition peut être soit absolue, soit conditionnelle.

Citons tout d'abord — en somme, pour mémoire — les moyens classiques de suppression de la peine en général, et qui permettent aussi, par conséquent, d'éviter la courte peine d'emprisonnement: la grâce, mesure de clémence applicable aux jugements définitifs et accordée par le Président de la République en Conseil supérieur de la Magistrature (art. 35 de la Constitution du 13 Octobre 1946), l'amnistie, oeuvre du pouvoir législatif, enfin la grâce amnistiante, combinaison des deux autres mesures précitées.

En pratique, ces mesures ont moins d'importance en ce qui concerne les courtes peines que l'application du principe d'opportunité des poursuites pratiqué en France. Le Procureur peut s'abstenir de poursuivre un délit s'il estime que la poursuite entraînerait plus d'inconvénients que d'avantages.

Le droit français ne connaît pas le pardon judiciaire, autre mode de suppression de la peine. L'avant-projet de révision du code pénal le prévoyait dans son article 58, pour les condamnés primaires et dans le cas seulement où le juge serait autorisé à n'appliquer qu'une amende. Le projet de loi portant refonte du code pénal de 1938 n'a conservé le pardon judiciaire que pour les mineurs (art. 58). L'introduction de cette mesure en France a soulevé de vives critiques. C'est ainsi que la Commission constituée à Toulouse pour donner son avis sur cet avant-projet l'a rejeté à la majorité. Il est vrai, comme le souligne dans son rapport ⁴⁾ M. Magnol, qu'il existe une différence profonde entre le pardon judiciaire et le sursis. Ils se distinguent surtout par le fait qu'en cas de pardon il n'y a pas de condamnation pénale, pas d'incapacité, même provisoire, pas de récidive en cas de rechute. Mais — et c'est là le grand danger — le pardon n'a pas le côté éducatif qui fait justement la valeur pénitentiaire du sursis et d'autre part, dans la pratique, le pardon peut être facilement remplacé par une combinaison du sursis et des circonstances atténuantes. Peut-être serait-ce moralement plus honnête d'accorder le pardon judiciaire, au lieu de condamner à un franc d'amende avec sursis, mais d'autre le pardon pourrait devenir un danger pour la société entre les mains de juges trop cléments.

Nous avons traité jusqu'ici les moyens de suppression absolue de la peine; en parlant du sursis, nous en arrivons aux moyens de suppression conditionnelle. Le sursis a été introduit en France par la loi Bérenger du 26 Mars 1891. L'article 1 de cette loi bien connue est ainsi conçu: „En cas de condamnation à l'emprisonnement ou à l'amende, si l'inculpé n'a pas subi de condamnation antérieure à la prison pour crime et délit de droit commun, les cours ou tribunaux peuvent ordonner, par le même jugement et par décision motivée, qu'il sera sursis à l'exécution de la peine.

„Si, pendant le délai de cinq ans à dater du jugement ou de l'arrêt, le condamné n'a encouru aucune poursuite suivie de condamnation à l'emprisonnement ou à une peine plus grave pour crime ou délit de droit commun, la condamnation sera comme non avenue.

⁴⁾ v. le rapport présenté à la Faculté de Droit de Toulouse par M. J. Magnol, no 17 de la Bibliothèque de l'Institut de Criminologie de l'Université de Toulouse, Librairie du Recueil Sirey, 1934, p. 75 ss.

„Dans le cas contraire, la première peine sera d'abord exécutée sans qu'elle puisse se confondre avec la seconde”.

Le sursis n'est par conséquent applicable qu'aux délinquants primaires, condamnés à l'emprisonnement (ce qui exclut les condamnations à la détention ou à la réclusion). Contrairement à la loi belge, la loi française donne un délai d'épreuve fixe qui est de cinq ans. Le sursis n'évite que l'emprisonnement ou le paiement de l'amende: les peines accessoires attachées de plein droit à la condamnation subsistent. Les peines complémentaires obligatoires sont appliquées, comme par exemple l'interdiction de séjour.

Le sursis a bénéficié d'une faveur variable de la part du législateur, des juges et de l'opinion publique.

Tout d'abord, son champ d'application a été constamment élargi. Dans le projet de Bérenger, il ne devait s'appliquer qu'aux peines d'emprisonnement: puis, au cours des débats parlementaires, il a été étendu aux amendes. Son bienfait a été également étendu aux tribunaux militaires, d'abord en temps de paix (loi des 28/30 Juin 1904), puis en temps de guerre (loi du 27 Avril 1916). Le sursis est ainsi devenu une mesure largement appliquée.

Mais il y eu bientôt une réaction: les lois excluant expressément l'application du sursis sont devenues de plus en plus nombreuses, tellement nombreuses même que l'on a pu dire qu'en restreignant ainsi son champ d'application „on transforme en exception ce qui naguère était la règle” ⁵⁾ et qu'on a pu réclamer sur un ton vigoureux que soit rendue aux délinquants primaires cette chance de relèvement „qui donne à la justice d'un pays démocratique son véritable visage” ⁶⁾.

La loi qui a porté le plus largement atteinte à la loi Bérenger — la loi de Vichy du 14 Septembre 1941 — disposait d'une manière générale que le sursis ne pouvait jamais être accordé en matière d'avortement, d'infanticide, d'infraction sur les prix et le ravitaillement, et de nature à nuire à l'Unité Nationale et à l'Etat et au peuple français, a été abrogée dès la Libération. Mais les lois qui excluent expressément le sursis sont encore nombreuses,

⁵⁾ v. Fusil, Des limites du pouvoir d'accorder les circonstances atténuantes et le sursis, thèse Paris 1944, p. 1 et 2.

⁶⁾ M. Patin, Du sursis et des circonstances atténuantes, Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé 1947, p. 341 s.

si nombreuses qu'il serait trop long de les énumérer ici: qu'il nous suffise de dire qu'il en est ainsi surtout pour deux groupes de lois: celles qui protègent l'économie nationale et les intérêts pécuniaires de la nation, et celles qui protègent la morale, la santé et la sécurité publiques d'autre part.

Devant les tribunaux, le sursis a également joui d'une faveur variable: ainsi, en 1892, le sursis s'accordait dans la proportion de 110 à 1.000, vers 1907, de 332 à 1.000, en 1931, elle ne dépassait pas 11 % devant les Cours d'Assises et 22 % devant les tribunaux correctionnels, en 1937 elle était de 20 % devant les Cours d'Assises et, en 1942, sur 385.940 peines prononcées par les tribunaux correctionnels, le nombre de sursis accordés a été de 77.936, donc encore environ de 20 %.

Si les tribunaux ont utilisé largement les possibilités qui leur étaient offertes d'appliquer le sursis, ils l'ont d'autre part énergiquement écarté dans certains domaines. Il en est ainsi pour toutes les contraventions de simple police ⁷⁾, en matière fiscale ⁸⁾ — sauf dans les cas spécialement prévus par la loi — et en ce qui concerne les peines disciplinaires ⁹⁾.

L'application du sursis a donné de bons résultats. Les révocations en effet sont relativement faibles: ainsi, par exemple en 1930, sur 47.050 sursis accordés, 2.848 seulement ont été révoqués.

Ainsi le sursis, un des meilleurs moyens de remplacer la courte peine, jouit en général d'une grande faveur en France. Certes, de nombreuses critiques lui ont été adressées. Certains estiment qu'un emploi trop large de cette mesure énerverait la répression. Le délai d'épreuve fixe a, d'autre part, des adversaires. Mais le sursis n'en est pas moins considéré comme une institution bienfaisante et conforme à l'idéal français du droit.

L'avant-projet de révision du code pénal français avait, dans son article 59, simplement reproduit l'art. 1er de la loi du 26 mars 1891 et le projet de loi de 1938 y a seulement intercalé en plus l'article 3 de la loi Bérenger qui prévoit l'avertissement exprès donné

⁷⁾ Cass. Crim. 5 mars 1892 (S.1892.1.64), 20 nov. 1930 (Semaine Juridique 1931 p. 760).

⁸⁾ Cass. Crim. 19 nov. 1891 (D.P. 1892-1-109).

⁹⁾ Cour d'Appel d'Alger 10 avr. 1896 (D.P. 1896-2-369), Cass. Crim. 21 nov. 1930 (D.H. 1931, p. 39).

au condamné des conséquences d'une rechute. Le délai d'épreuve fixé uniformément à cinq ans est donc maintenu. Les articles 60 des deux projets qui déterminent les effets du sursis, sont identiques à une exception près: le projet de 1932 suspendait automatiquement, pour les peines inférieures à trois mois de prison, les incapacités et les déchéances attachées par la loi à la condamnation, tandis que le projet de 1938 donne au juge la capacité de les suspendre sans l'y contraindre. Pour les condamnations d'au moins trois mois le système reste inchangé.

II. Après les mesures qui renoncent à l'application des courtes peines, il y a lieu de citer celles qui s'efforcent de les remplacer et, en tout premier lieu, l'amende (art. 9, al. 3, art. 11 et 464 code pén.). Cette peine est commune aux matières criminelles, correctionnelles et de simple police. Les avantages de l'amende sont suffisamment connus pour que nous nous bornions ici à les mentionner brièvement: c'est une peine intimidante, correctrice, exemplaire, et facilement divisible. Elle permet en plus l'institution d'une caisse des amendes pour indemniser les victimes ¹⁰⁾ et est économique pour l'Etat.

Le minimum de l'amende, en matière correctionnelle, a été, à l'origine, de 16 francs. Depuis, à mesure que le franc s'est déprécié, des lois successives ont rajusté son taux. Le législateur a d'abord eu recours au mécanisme des décimes additionnels, mais l'a remplacé, depuis la loi du 26 juillet 1941, par le système plus franc de la multiplication. La loi de 1941 avait, en général, établi la multiplication par 12, celle du 24 mai 1946 par 60. Une nouvelle loi du 25 septembre 1948 double les taux de la loi de 1946 ¹¹⁾, ce qui veut dire, en pratique, que les taux établis avant la loi de 1941 sont à multiplier par 120 ¹²⁾.

Le montant de l'amende est en général déterminé par le juge dans les limites du minimum et du maximum; lorsque la loi n'a pas indiqué de maximum, le minimum en tient lieu. Souvent, les lois

¹⁰⁾ Cette institution, préconisée par l'Ecole positiviste italienne est prévue par de nombreux projets de lois: v. Vidal-Magnol, *op. cit.* pp. 765 ss.

¹¹⁾ Pour plus de détails v. *Revue de Science criminelle*, 1949 p. 91, et Donnedieu de Vabres, *op. cit.* pp. 379 ss.

¹²⁾ Il est inutile d'indiquer ici le taux des amendes prévu par le projet et l'avant-projet, car il n'est plus en rapport avec la valeur réelle du franc.

prévoient une amende proportionnelle, soit au bénéfice qu'a tiré de son action le délinquant, soit au préjudice qu'il a causé ¹³⁾. Mais la loi française ne prévoit pas une proportionnalité obligatoire entre l'amende et les facultés de paiement du délinquant. Ceci a donné lieu à bien des critiques. Un autre défaut de l'amende est que, en cas d'insolvabilité du délinquant, on doit avoir recours à la contrainte par corps — ce qui nous ramène à la courte peine. La contrainte par corps, réglée par la loi du 22 juillet 1867, modifiée par la loi des finances du 30 décembre 1928, puis par la loi du 28 mai 1946 modifiant le taux des amendes pénales, n'existe plus, depuis 1867, en matières civiles et commerciales. Mais elle subsiste toujours en matière pénale, même si la loi prévoit de nombreuses dispenses: ce sont celles accordées aux condamnés qui avaient moins de 16 ans lors de l'accomplissement de l'acte motivant la poursuite; la contrainte par corps ne peut pas non plus être exercée contre le débiteur au profit de son conjoint, de ses ascendants, frères ou soeurs, de son oncle ou de sa tante. Elle ne peut être exercée simultanément contre des époux, dans l'intérêt des enfants. Elle ne peut enfin jamais être appliquée en matière politique (art. 19, loi des finances du 30 décembre 1928). La contrainte par corps résulte de la loi: le juge ne peut, par conséquent, en exempter le condamné ni lui accorder un délai de grâce. La durée de la contrainte par corps est de 2 jours à deux ans (loi du 24 mai 1946).

Comme le souligne M. MAGNOL ¹⁴⁾: il serait préférable que la contrainte par corps ne fût pas infligée automatiquement; il faudrait tenir compte du degré de mauvaise volonté du condamné — ce qui est possible, non au moment de la condamnation, mais au moment de cessation du paiement. Il est vrai que le droit français prend néanmoins en considération la solvabilité du condamné. Lorsqu'il établit l'impossibilité où il est de s'acquitter, le condamné est relâché après avoir subi la moitié de la période de contrainte par corps fixée par le jugement (art. 10).

Il faut dire qu'onéreuse pour le créancier et contraire aux conceptions actuelles de la justice, la contrainte par corps est

¹³⁾ Les lois sur la multiplication des taux ne s'appliquent pas aux amendes proportionnelles.

¹⁴⁾ v. le rapport de M. Magnol au Congrès de Londres 1925: 1ère section 2e question.

rarement appliquée ¹⁵⁾; son existence enlève cependant beaucoup de sa valeur à l'amende comme mesure de remplacement de la courte peine de prison. Néanmoins, l'amende est une des peines le plus souvent appliquée: en 1942, sur 385.940 condamnations prononcées, on comptait 180.106 amendes.

Les projets de 1932 et de 1938 apportent des modifications intéressantes au régime de l'amende: le juge peut autoriser le paiement de l'amende par fractions (le projet de 1932 précise que chaque fraction doit au moins être égale au sixième de l'amende, précision qui ne se trouve plus dans le projet de 1938); le délai de paiement ne pourra pas excéder deux années.

Actuellement, les percepteurs chargés de recouvrer l'amende peuvent accorder un délai, mais ce délai dépend de leur bonne volonté et la réforme proposée par les projets paraît de beaucoup préférable.

La contrainte par corps est remplacée, dans les projets, soit en ce qui concerne la condamnation aux dommages-intérêts et aux frais (et là encore elle est exclue en matière politique) (art. 101 et 102), par une peine d'emprisonnement. Ainsi les condamnés à une peine d'amende qui ne l'auraient pas payée ne seraient plus soumis au régime spécial des dettiers, mais suivraient le régime normal de l'emprisonnement. L'art. 40 du projet de 1932 exclut l'emprisonnement pour défaut de paiement d'amende en matière politique, il en est de même de l'art. 38 du projet de 1938.

Par contre, les deux projets maintiennent la règle selon laquelle c'est au moment de la condamnation à l'amende que le juge fixe le délai de la peine d'emprisonnement (art. 37 et 39). En cas de paiement partiel de l'amende, l'emprisonnement substitué sera proportionnellement réduit.

Certains pays connaissent le travail volontaire, soit comme moyen de remplacement de la courte peine, soit comme moyen de remplacement de l'amende pour les insolubles: Cette mesure est inconnue en France, à une exception près: l'art. 210 du Code forestier prévoit que l'administration peut admettre les délinquants

¹⁵⁾ V. Donnedieu de Vabres, *Traité de droit criminel et de législation pénale comparée*, Libr. Sirey, 1947, p. 837 et Mosse *La prison pour dettes* (Revue pénitentiaire, 1933, pp. 53 ss.) ainsi que J. Pinatel, *Précis de science pénitentiaire*, Imprimerie Administrative, Melun, 1945, p. 60.

insolvables à se libérer des amendes, réparations civiles et frais au moyen de prestations en nature qui consistent dans des travaux d'entretien et d'amélioration dans les forêts ou sur les chemins vicinaux. Mais cette mesure est rarement appliquée et n'a pas été prévue dans les projets de 1932 et 1938.

La confiscation est une peine apparentée à l'amende: c'est également une peine pécuniaire qui frappera souvent le condamné plus qu'une courte privation de liberté. Le droit français actuel connaît la confiscation sous trois formes: comme peine (en matière criminelle et correctionnelle (art. 11 du code pénal), et en matière de simple police (art. 470 c. pén.), comme mesure de sûreté et comme réparation. La confiscation-peine ne peut être établie que par une loi et appliquée qu'en raison d'une loi. Elle ne peut être prononcée que contre un coupable condamné; elle n'est pas soumise au non-cumul des peines et ne peut, sauf texte contraire, être écartée par la déclaration des circonstances atténuantes, étant donné qu'elle ne figure pas dans l'énumération de l'article 463 c. pén. Elle est personnelle et peut s'appliquer à des choses qui ne sont pas la propriété du délinquant. Quant à la confiscation-mesure de sûreté, elle vise une chose dont l'existence, la production ou l'usage constitue un délit, de sorte qu'il faut la faire disparaître. Il s'en suit qu'elle peut être prononcée malgré l'acquiescement du prévenu et qu'elle peut l'être contre les héritiers ou les personnes civilement responsables, et malgré l'amnistie¹⁶⁾. Toutefois, il faut, ici aussi, que la loi la prononce. La confiscation-mesure de réparation résulte également d'une loi et peut également intervenir à la suite d'un acquiescement. La confiscation peut avoir pour objet: le corps du délit, le produit du délit; l'instrument qui a servi au délit.

Les projets de réforme prévoient, eux aussi, la confiscation, et cela sous ses deux formes de peine et de mesure de sûreté. Ils consacrent en somme les solutions actuellement appliquées: l'art. 48 de l'avant-projet de 1932 et l'art. 46 du projet de 1938 prévoient la confiscation-peine, c'est à dire la confiscation personnelle ayant pour objet des choses sans caractère délictueux, tandis que l'auteur doit avoir été reconnu coupable. L'art. 86 (1932) et 87 (1938) vise la confiscation-mesure de sûreté: dans ce cas, l'objet est, comme nous

¹⁶⁾ Pour plus de détails v. Vidal-Magnol, *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire*, Rousseau, Paris, 1949 p. 789 ss.

l'avons dit ci-dessus, une chose dont l'existence crée un état délictueux; la mesure échappe de ce fait au principe de la personnalité de la peine.

A notre avis, en France, le bannissement (art. 8, 32 en 33 c. pen.) ne peut être pris en considération comme mesure de remplacement pour les courtes peines. C'est une peine trop sévère dont la durée est au moins de 5 ans, alors que pour remplacer une peine par une autre, il faut une certaine équivalence. Dans les projets récents, le bannissement a été éliminé¹⁷⁾.

Le droit français ne connaît pas de mesures éducatives susceptibles de remplacer les courtes peines en ce qui concerne les adultes. Les mineurs ne font au contraire, depuis l'ordonnance du 2 février 1945, l'objet, en principe, que de mesures. En effet, l'article 2 de l'ordonnance du 2 février 1945 est conçu comme suit:

„Le Tribunal pour enfants prononcera, suivant les cas, les mesures de protection, d'assistance, de surveillance, d'éducation ou de réforme qui sembleront appropriées.

„Il pourra cependant, lorsque les circonstances et la personnalité du délinquant lui paraîtront l'exiger, prononcer à l'égard du mineur âgé de plus de treize ans une condamnation pénale par application des articles 67 et 69 du Code pénal.

„Il pourra décider à l'égard des mineurs âgés de plus de seize ans, et par une disposition spécialement motivée, qu'il n'y a pas lieu de retenir l'excuse atténuante de minorité”.

Depuis que le centre de gravité de la peine s'est déplacé, c'est-à-dire depuis que l'on vise moins à punir l'individu qu'à protéger la société, il est naturel que les mesures de défense sociale prennent de plus en plus d'importance. C'est ainsi que l'on voit se multiplier les diverses interdictions d'exercer certaines professions, ou de se livrer à certaines activités ainsi que la possibilité pour le juge de prononcer la fermeture de certains établissements.

Il faut tout d'abord citer dans cet ordre d'idées l'interdiction d'exercer certaines professions libérales. Ainsi l'alinéa 4 de l'art. 317 du code pénal (modifié par les lois du 28 avril 1832, 27 mars 1923 et 29 juillet 1939) est ainsi conçu: „Les médecins, officiers de santé, sages-femmes, chirurgiens-dentistes, pharmaciens, ainsi que les étudiants en médecine, les étudiants ou employés en pharmacie,

¹⁷⁾ Dans son Rapport, M. MAGNOL regrette cette élimination (p. 44).

herboristes, bandagistes, marchands d'instruments de chirurgie, infirmiers, infirmières, masseurs, masseuses, qui auront indiqué, favorisé ou pratiqué les moyens de procurer l'avortement seront condamnés aux peines prévues aux §§ 1er et 2 du présent article. *La suspension pendant 5 ans au moins ou l'incapacité absolue de l'exercice de leur profession seront, en outre, prononcées contre les coupables*". Il est certain que la force intimidante d'une telle menace est beaucoup plus grande que celle d'une courte peine de prison et que la société est mieux protégée par l'exécution de la première que par celle de la seconde.

On trouve des mesures analogues en ce qui concerne les exploitants de débits de boisson (art. 11 de la loi de 1917, modifiée par la loi du 20 décembre 1933) sur la répression de l'ivresse publique et l'article 6 de la loi du 23 août 1940 contre l'alcoolisme, la profession de banquier¹⁸⁾ et autres professions proches (lois du 19 juin 1930, du 10 février 1931, du 20 juin 1935, le décret-loi du 8 août 1935 qui interdisent aux condamnés pour certains crimes de droit commun ou pour certains délits contre la probité, l'exercice de la profession de banquier et aussi la direction des entreprises d'assurance, de capitalisation et d'épargne, la gestion ou l'administration d'une société, le démarchage, le rôle d'intermédiaire dans les cessions de fonds de commerce).

Les tribunaux infligent largement et volontiers ces interdictions et tendent à en élargir le champ d'application. Ainsi ils ont écarté les qualifications qui feraient de ces interdictions des peines complémentaires ou accessoires. Ils „paraissent éprouver quelque répugnance à faire entrer les incapacités professionnelles dans le cadre des peines proprement dites, ce qui aurait, notamment, pour effet, d'écarter leur application aux auteurs de délits commis avant la promulgation des lois qui les ont instituées. Ils les regardent donc comme des institutions pénales *sui generis*, apparentées, probablement, aux mesures de sûreté¹⁹⁾. Ainsi ces interdictions sont

¹⁸⁾ v. J. P. Lacoste, *L'interdiction par la loi pénale de la Profession de banquier*, Paris, Sirey, 1936; MM. Rousselet et Patin: *La nouvelle organisation bancaire au point de vue répressif* (Etudes de Science criminelle, 1945, rec. Sirey, pp. 69 ss.)

¹⁹⁾ v. Donnedieu de Vabres, *Traité de Droit criminel et de législation pénale comparée* précité p. 371.

appliquées aux personnes frappées d'une peine antérieurement à la promulgation de la loi les prévoyant²⁰⁾, elles sont considérées comme une *simple incapacité*, de sorte qu'une grâce amnistiante ne peut en supprimer les effets²¹⁾.

Notons encore l'innovation en matière législative qui consiste à prendre en considération pour l'interdiction d'exercer une profession, les jugements répressifs étrangers, idée reprise dans les projets de 1932 (art. 38) et de 1938 (art. 18)²²⁾.

Les cas de fermeture d'établissements prévus par la loi se sont eux aussi multipliés à l'époque récente. En voici les principaux par ordre chronologique: fermeture d'une école pour inobservances des formalités réglementaires (loi du 30 octobre 1886), d'un établissement industriel, pour inexécution des mesures légales de salubrité et de sécurité (art. 175, livre II du Code du Travail), d'un établissement de banque dirigé ou exploité par un condamné à qui la loi interdit l'exercice de la profession de banquier (loi du 19 juin 1930, art. 3 et 4), d'un établissement de bienfaisance à la suite de condamnations encourues par son directeur (loi du 14 janvier 1933, art. 21), d'un débit de boisson (lois des 23 août et 4 novembre 1940), d'entreprises commerciales pour infractions commises en matière de ravitaillement (loi du 17 septembre 1940), ou pour hausse illicite des prix (loi du 21 octobre 1940), de tout établissement où s'est produit un fait de prostitution (art. 335 al. 2 du code pénal, modifié par la loi du 13 avril 1946)²³⁾.

Une autre mesure peut encore être considérée comme une mesure de sûreté: c'est l'interdiction judiciaire du territoire français: Elle ne s'applique qu'à des étrangers et dans certains cas. Citons ici: la loi du 10 janvier 1936 sur le port des armes prohibées, la loi du même jour sur les groupes de combat et milices privées, la loi du 18 août 1936 réprimant les atteintes au crédit de la Nation²⁴⁾.

²⁰⁾ Cass. Crim. 25 juin 1940, *Gaz. Pal.* 20-24 sept. 1941.

²¹⁾ Cour d'Appel de Paris, 6 janv. 1941, *Gaz. Pal.* 28 fév. 1er mars 1941 Observations critiques de M. Huguency, *Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé*, 1941, p. 37.

²²⁾ Art. 26 et 84 du décret-loi du 29 juillet 1939 sur l'avortement, etc. V. Donnedieu de Vabres, op. cit. p. 371.

²³⁾ Donnedieu de Vabres, op. cit. p. 419 s.

²⁴⁾ V. Donnedieu de Vabres, op. cit. p. 356.

Ce que l'on peut reprocher à ces mesures en France, c'est qu'il s'agit dans ces matières de dispositions fragmentaires: il serait souhaitable que le législateur prit l'initiative de coordonner et de soumettre à des règles communes les dispositions qui y ont trait. C'est d'ailleurs ce qu'ont fait l'avant-projet de 1932 et le projet de 1938. Ils ont innové surtout en matière de mesures de sûreté:

L'interdiction d'exercer une profession est réglée de la façon suivante: art. 80 du projet de 1938 (très semblable à l'art. 79 du projet de 1932): L'interdiction d'exercer soit un art ou une profession pour lesquels il n'existe pas de juridiction disciplinaire légalement réglementée, soit une activité subordonnée dans son exercice à une autorisation administrative, pourra être prononcée contre les condamnés pour crime ou délit de droit commun, lorsqu'il sera constaté que l'infraction commise a une relation directe avec l'exercice de cet art, de cette profession ou de cette activité et que l'on peut sérieusement craindre qu'en continuant à les pratiquer, le condamné constitue un danger pour la sécurité ou pour l'épargne. Cette interdiction sera prononcée pour un temps qui ne pourra excéder cinq ans à compter du jour où la peine aura été subie, sauf les cas où la loi en aurait autrement disposé. Nonobstant opposition, appel ou pourvoi, l'exécution provisoire pourra être ordonnée par le jugement ou arrêt. En cas de récidive, pour crime ou délit de même nature, elle deviendra perpétuelle. Toute infraction à cette interdiction sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an.

Les projets de 1932 et 1938 prévoient également, dans des textes presque semblables, la fermeture d'établissements et la dissolution d'une personne juridique (art. 87, 88 resp. 88, 89). „Dans le cas où la loi ordonnera la fermeture de l'établissement, commercial ou industriel, qui a servi de moyen pour commettre une infraction, cette mesure emportera interdiction d'exercer dans le même local le même commerce ou la même industrie, soit par le condamné, soit par un tiers auquel le condamné aurait vendu, cédé ou loué l'établissement, à peine d'une amende de 100 à 5.000 frs. et d'un emprisonnement qui ne pourra être inférieur à un mois ni supérieur à six mois. L'Établissement rouvert sera fermé à nouveau" (Art. 88).

Tandis que la fermeture d'établissement est obligatoire dans les cas prévus par la loi, la dissolution d'une société, d'une association ou d'un syndicat est soumise à la libre appréciation du juge dans le cas où un crime ou un délit, puni d'une peine d'emprisonnement

supérieure à un an, aura été commis par leur directeur ou administrateur, agissant au nom de la personne morale ou avec des moyens fournis par elle.

La caution de bonne conduite et l'interdiction de fréquenter certains lieux comme les auberges et débits de boissons ou de se faire délivrer des boissons alcooliques n'existent pas en France à l'heure actuelle. Les projets de code prévoient cependant la caution de bonne conduite (art. 85 resp. art. 86), en cas de condamnation pour menaces ou lorsqu'il y a lieu de craindre qu'un condamné se livre à de nouveaux excès sur la personne ou sur les biens de la victime de son infraction, ou de la famille de celle-ci. Si le condamné ne peut fournir la caution, il ne pourra résider dans l'arrondissement où demeure sa victime ni dans les arrondissements limitrophes. Le cautionnement sera restitué après cinq ans si le dommage que l'on voulait éviter ne s'est pas produit.

La mise sous surveillance d'une société de patronage ou d'un autre organisme adéquat est inconnue, à l'heure actuelle, pour les adultes en France: les projets la prévoient cependant (art. 84 resp. 85) pour les condamnés pour crime ou délit de droit commun à une peine supérieure à un an, pour un temps qui ne pourra excéder vingt ans. Le problème de l'introduction de la *Probation* dans le système français, son aménagement législatif et réglementaire, et sa combinaison avec le sursis — qu'il ne devrait à notre avis pas supprimer, mais qu'il est susceptible de compléter heureusement dans certains cas — demanderait, à lui seul, de grands développements; nous ne pouvons les aborder dans le cadre de cette étude.

Certaines mesures de sûreté que nous avons énumérées ci-dessus peuvent également être prises, non comme mesures judiciaires, mais comme mesures administratives. Il en est ainsi notamment de la confiscation, de l'interdiction d'une profession (en matière de transports terrestres et maritimes et au cas d'infraction aux lois des 10 septembre 1940 et 9 mars 1941 sur la répartition des produits industriels), et de la fermeture d'établissements: citons notamment l'article 55 de la loi du 21 octobre 1940 réprimant la hausse illicite des prix, l'article 5 de la loi du 28 août 1943 sur les débits de boisson, l'article 29 de l'ordonnance du 30 juin 1945 réprimant les infractions à la législation économique ²⁵⁾.

²⁵⁾ V. Donnedieu de Vabres, op. cit. p. 421.

D'autres mesures d'ordre administratif peuvent être employées pour éviter, en fait, les courtes peines de prison. Il en est ainsi tout d'abord de l'internement des aliénés; par suite de l'application des circonstances atténuantes qui doivent forcément leur être accordées d'une part, par suite de leur tendance à la criminalité due à leur état mental, d'autre part, les anormaux constituent souvent les principales victimes des courtes peines. Très logiquement, et conformément aux principes en vigueur dans d'autres pays, les projets de 1932 et de 1938 ont prévu un internement judiciaire envisagé comme mesure de sûreté. Leurs articles 72 sont ainsi conçus: „Tout aliéné déclaré auteur d'un crime ou d'un délit puni d'un emprisonnement pouvant s'élever à deux années sera, s'il y lieu et par décision du juge, interné dans une maison spéciale de santé”.

Les conditions dans lesquelles seront prononcés cet internement et sa durée, seront déterminées par le Code d'instruction criminelle.

Enfin, il faut mentionner parmi les mesures administratives une qui ne s'applique qu'aux étrangers: l'expulsion, régie par la loi de 1849, modifiée par l'ordonnance du 2 novembre 1945. Ici encore, un large mouvement d'idées tend à donner à cette mesure un caractère judiciaire et à l'entourer d'un système de garanties ²⁶⁾.

Dans son article „Le problème de la courte peine privative de liberté ²⁷⁾ M. Pfenninger n'hésite pas à proposer, pour remplacer les courtes peines, des peines de longue durée. Cet auteur croit que le problème n'a jamais été présenté sous cet angle. Il nous paraît cependant que c'est là un principe appliqué depuis longtemps par le législateur français. Il en est ainsi notamment dans tous les cas — et ils sont fort nombreux — où le législateur a exclu les circonstances atténuantes; dans tous ceux où le minimum de la peine est très sévère et où l'on aurait pu s'attendre à plus de clémence, par exemple en cas d'infraction à l'interdiction d'exercer une profession.

La relégation elle-même, mesure de sûreté éliminatrice et en principe perpétuelle, finit d'ailleurs dans le système français à se substituer à une série de courtes-peines, reconnues illusoire, que le récidiviste incorrigible se verrait automatiquement appliquer.

Le point de vue se défend du reste lorsqu'on conçoit la peine

²⁶⁾ V. discussion Bulletin de la Société d'études législatives, 1938.

²⁷⁾ Revue internationale de Droit pénal, 1949, Nos 3-4, p. 450.

surtout comme une mesure d'éducation: on peut soutenir alors qu'il est plus intéressant pour le détenu lui-même d'être soumis à un régime qui permet sa rééducation et lui offre éventuellement l'avantage d'apprendre un métier que de purger une courte peine qui ne servirait qu'à le déclasser et à le contaminer.

Ces considérations nous amènent logiquement à envisager l'aspect pénitentiaire du problème des courtes peines. Dans certains pays comme en Suède, il est considéré comme normal de faire purger les courtes peines dans un établissement ouvert. En France, au contraire, les condamnés à une courte peine la subissent dans l'isolement cellulaire. Les peines de moins d'un an et un jour sont subies dans les prisons départementales. Le régime en est déterminé par la loi du 5 juin 1875 et le règlement du 19 janvier 1923. Les détenus sont soumis au travail, mais ils peuvent le choisir en principe; l'isolement est adouci par de nombreuses visites, comme celles de l'aumônier, des assistantes sociales, etc. ²⁸⁾. La théorie et la pratique semblent satisfaits de l'état actuel des choses en la matière, encore que l'une et l'autre demandent autant que possible la suppression des courtes peines.

III. A première vue, il paraît exister en France une véritable contradiction. D'une part, on sent chez le législateur et chez le juge une tendance très nette à éliminer la courte peine d'emprisonnement: de nombreuses mesures législatives, judiciaires et même administratives s'efforcent de la remplacer. D'autre part, il est des domaines où l'on voit s'accumuler chaque jour de nouvelles infractions punies de courtes peines, notamment dans le domaine économique. On les prévoit aussi — et cela pourrait paraître plus étonnant encore — comme sanction des infractions aux mesures de remplacement des courtes peines, comme par exemple l'interdiction d'exercer une profession. Celui qui contrevient à une semblable interdiction est passible d'une peine d'emprisonnement.

Pourtant, la contradiction n'est peut-être qu'apparente: le

²⁸⁾ Pour de plus amples détails, v. Vidal-Magnol, *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire*, 1949, p. 687; P. Amor, *La réforme pénitentiaire en France*, *Revue de Science criminelle et de Droit pénal comparé*, 1947; P. Cannat, *La réforme pénitentiaire*, Paris Sirey, 1949. J. Pinatel, *Précis de Science pénitentiaire*, Melun 1945.

desir d'éliminer la courte peine découle de la conception de la peine comme moyen de protection de la société: or, la société est mieux protégée par la rééducation que par le châtement ou l'intimidation du délinquant. La courte peine d'emprisonnement n'a, sans aucun doute et ne peut guère avoir, aucune valeur éducative; elle n'a guère qu'une valeur d'intimidation: c'est pourquoi elle est surtout appliquée en dernier lieu, pour protéger la société lorsque la mesure de remplacement — mesure de sûreté — s'est avérée inopérante ou dans les domaines où l'on n'a pas à faire à un délinquant auquel peuvent s'appliquer des mesures éducatives et où l'Etat, en tant qu'organisateur, a besoin de conserver une arme avec laquelle il peut frapper vite et fort: à savoir en matière économique.

On sent très nettement, et dans la législation et dans la jurisprudence, que l'on tient compte de ces courants opposés. D'ailleurs, un fait garantit ici l'équilibre: c'est une sorte de méfiance presque de jalousie entre le législateur et le juge. Lorsque par exemple la jurisprudence exclut trop rigoureusement le sursis en matière fiscale, le législateur intervient et la prévoit expressément dans certains cas. Lorsque le juge considère le législateur comme trop sévère, il cherche à élargir le champ d'application des mesures de remplacement.

Ainsi le courant abolitionniste en matière de courte peine se trouve-t-il dans une certaine mesure contrarié par un courant qui tend à la maintenir dans certains cas et à lui faire une place particulière dans l'arsenal répressif. Mais là est peut-être en définitive le trait caractéristique du régime Français qui s'élabore sous nos yeux: la courte peine ne disparaît pas entièrement, mais elle perd son rang de mesure répressive ordinaire; elle tend à cesser d'être la „monnaie courante en matière correctionnelle” pour ne plus recevoir d'application que dans des hypothèses limitées. Tel est peut-être du moins le sens d'une évolution qui ne fait que s'amorcer à l'heure actuelle mais qui déjà se manifeste aux yeux de l'observateur attentif.

SUMMARY

Miss Yvonne Marx's report, restricting itself to a treatise on the subject from a French point of view, states that in French administrative practice the words "short term imprisonment" are understood as imprisonment for less than one year, French penology however being inclined to define them as imprisonment for three months at most. The report also contains a survey of French literature on the subject and, at the corresponding places, of the prescriptions of draft bills purporting amendment of the French Penal Code. It appears then that, though French penology disapproves of the imprisonment under discussion, existing law and judicial practice have a different judgment. Statistics shew for instance that in 1942 out of a total of 385.940 cases tried by minor courts (tribunaux correctionnels) in 195.649 of them fines were imposed.

As an alternative *abstention from punishment* is first discussed. Thus the public prosecutor can waive a case when in his opinion prosecution would prejudice higher interests. The notion of investing the judge with corresponding powers has met with little approval.

In this connection the report touches on *conditional suspense* of the *execution of a sentence*, introduced in France by an Act of 26th March 1891 called after Minister Bérenger. This law restricts such suspense to first offenders sentenced to imprisonment or a fine, excludes simple detention and hard labour and fixes the probationary period at five years. At first this arrangement was widely applied, later on however a reaction set in as may be seen from numerous subsequent laws barring its application in regard to issues concerning the protection of the national economy and finance, or of public morals, health and security. Nevertheless, statistics of 1942 shew out of the total of 385.940 cases mentioned above 77.938 sentences, i.e. about 20 per cent, as having been conditionally suspended. Explicitly excluded from suspense are infringements of police regulations, fiscal and disciplinary affairs.

As to the results of the measure, the report states that out of a total of 47.050 suspended sentences granted in 1930 only 2.848 had to be revoked.

A second alternative is the *fine*. Its minimum amount had originally been fixed at sixteen francs; in consequence of an Act of 1946 all legal pecuniary minima and maxima have to be multiplied by 120. The actual amount is fixed in every case by the court within the legal limits; sometimes the law prescribes a proportional fine, to be determined for instance in relation to the profit

derived by the offender from his act. But the law takes no cognizance of a relation between the amount of the fine and the financial condition of the offender.

Another objection to existing prescriptions is that, exceptions apart, a fine, remaining unpaid when due, is automatically substituted by physical restraint, that is to say, practically speaking, by short term imprisonment varying from two days to two years. Should the offender not be able to pay the amount he then has only to serve half the regular term of confinement.

In 1942 of 385.940 punishments imposed 180.106 were fines.

Confiscation is known in French law in three forms, one of which is accessory punishment which as such will be maintained in future.

Mis Marx deems *banishment* too radical a punishment to replace short term imprisonment.

Educative measures as an alternative to such imprisonment exist in France only with regard to minors.

On the other hand there are numerous prescriptions regarding *the interdiction of exercising certain professions or carrying on certain businesses* as well as such purporting the *closure of certain establishments*, and the judiciary does not shrink from applying them. Here the prohibition for foreigners to reside within French territory may also be mentioned. A more systematic arrangement of the matter is to be found in draft bills of 1932 and 1938 the object of which was modification of the French Penal Code.

In French law there is no such thing as *bail for orderly conduct* or a *prohibition to visit certain places*.

Supervision by non-profit making associations or other institutions of the kind is also unknown in France with regard to adults. Here the extensive issue of "Probation" is touched upon.

Some of the measures mentioned above, such as confiscation, interdiction of exercising certain professions, are also within the competence of administrative authorities. Other measures of an administrative character may prevent the imposing of short term punishment f.i. the internment of a lunatic by decision of a court and the expulsion of foreigners.

Sometimes the law itself prevents the court from imposing short term imprisonment by fixing a high minimum and excluding extenuating circumstances.

Correctional training or preventive detention of relapsers may have a good effect.

In France short sentences are served in cellular confinement, be it in a somewhat mitigated form, an arrangement to which neither theorists nor men of experience object.

The report concludes that, though at first sight there appears to exist a contradiction in France with regard to short term imprisonment, this however should be understood as the outcome of two coexisting currents of thought, one demanding punishment to have a re-educative and rehabilitative value while the other keeps applying short term punishment as a deterrent, indispensable for the present. This however does not alter the fact that short term imprisonment is declining in importance.

Short term imprisonment and its alternatives (probation, fines, compulsory home labour, etc.).

Report presented by Dr. N. Muller

Judge, Court of first instance, Amsterdam, Netherlands.

Introduction.

I. There is delinquency which springs mainly from causes within the individual, and another part of delinquency which springs mainly from causes within the social group.

II. One of the most admirable and profitable errors of the present time is the thesis that penal reform should solely consist of the training of the individual delinquent. We have to be most thankful for this error as it proved to be the moving force which enabled us to carry through individual training in the very considerable part of the penal field where it has the right to dominate.

III. The investigation of a penological problem should approach it both from the point of view of the mainly individually motivated delinquency and of group delinquency. These two approaches will often lead to altogether different solutions of the problem. This is true of the problem of short-term imprisonment and its alternatives and their function in the struggle against petty delinquency.

On group delinquency.

Group delinquency is delinquency which prevails in a group, epidemically. It springs from causes in the group-mind and it is almost wholly independent of the working of purely individual motives of the members of the group. Its main characteristic is the indifference of the group towards one or several precepts of the law. What the roots of this indifference are we shall not try to examine in this report, but the indifference itself is an important criminological fact. It means that on the slightest temptation, normally omnipresent, delinquent acts will occur almost without resistance epidemically.

Group delinquency, therefore, is normal for the group and for its members. It is thereby distinguished from merely individual delinquency, which is committed by individuals who, in their moral and/or social circumstances are different from the people around them. This distinction is important.

Group delinquency is general and its traces are found wherever group adherence to some precept of the law is weak. One can divide human society into ever so many groups; each group has its own imperfections. The group consisting of all the tax-payers shows — as a whole — only weak adherence to the legal rules about tax-paying, and therefore we have a permanent epidemic of minor tax frauds. But the tax-payers, apart from these tax frauds, i.e. apart from their group delinquency, are mostly honest citizens. Take another example. The farmers who, before scientific means of control trained them in better group manners, did not, as a rule, feel strong objection against diluting their milk with a moderate percentage of water before selling it. Individually they were undoubtedly respectable people, almost all of them, but their acts of group delinquency hardly weighed upon their conscience. Quite a different group, again, is the young male population of backward villages, who during fierce fights do not object to, but rather favour, the wounding of the inhabitants of neighbouring villages with which they have a feud.

Perhaps the most convincing example of group delinquency is the petty thieving in industry (or in merchant shipping, or on the docks, or in transportation) of which I had twenty years of vast experience before, during and after the war. This petty thieving is committed by normal people living in normal social circumstances, ordinary people, often never convicted before, who would not for a moment think of committing other delinquent acts, not even petty theft elsewhere than in their own factory. They would not think of stealing from a shop, or from their neighbour's table, and much less of stealing a bicycle, for instance. They commit delinquent acts which their group — the workers of that factory — tolerates. These facts I found by long judicial experience, but they are known to any ordinary employee in the factory and to the pilferers themselves. There is a difference between a thief and a pilferer though they both commit theft. "I am not a thief", the pilferers often said to me in court. I used to ask: "What did you do then?"

And the answer: "I took it with me". They feel the difference, which I myself acknowledge and which I consider as fundamental. The pilferer, a normal citizen living in normal circumstances, needs no reform nor assistance. If anything should be reformed it would be the group with its indifference to pilfering.

The fundamental difference between group delinquency and the mainly individual delinquency is made still more apparent when we examine those relatively few pilferers in whom, at various periods of their lives, the two forms of delinquency alternately take shape, each with evidently different causation. They started their criminal career as professional thieves, were sentenced several times at more or less regular intervals and then reformed and took to honest life as factory hands. During a considerable number of years they disappeared from court. Then, suddenly, they are caught again for theft, but this time for petty theft in their factory. Professional crime, of mostly individual origin, was definitely cured, but the delinquency of their work group came to life in these reformed criminals without, however, leading to a revival of their professional crime. It should be perfectly clear to anybody that both forms of delinquency in these men were of fundamentally different nature and required fundamentally different treatment at penal law.

We shall not go any deeper into the problem of group delinquency. ¹⁾ Just one more observation. In its indifference towards certain forms of delinquency, the group mind is usually neither absolute nor homogeneous; the pilferer does not call himself a thief, but he admits in the end that what he did is not quite right. In most groups there is a certain percentage of its members with stronger resistance and disapproval against the form(s) of delinquency peculiar to the group. These facts are of importance in the treatment of group delinquency.

¹⁾ When we become more aware of our problem we also discover mixed forms of delinquency, in the genesis of which elements of both kinds of delinquency play a part. The pilferer in the factory — on the whole a group delinquent — may sometimes show elements of individually caused delinquency as well. He may be subnormal, or very poor, or his child may be ill, or he may have some special grievance, and so his delinquency gets a mixed character and puzzles the judge who is to find the right sentence. But it would lead too far too go deeper into this.

Short prison sentences and the reform of the delinquent.

So far as the reform of the delinquent is concerned, i.e. in very many cases, those of the more and most serious criminals certainly not being excluded, almost all that is usually said by penologists against short-term imprisonment is true. Perhaps there is sometimes a bit of exaggeration, but never mind. I should, however, like to make one exception. It is possible, and to my mind probable, that the short-term sentence may, in a certain number of cases, serve as an indispensable introduction or help to training in freedom. Sometimes the delinquent wants a certain period of isolation in order to achieve self control, or in order to learn the lesson that society is deadly in earnest about what it means to do for him. I am certainly not thinking of the dull deterrent old-fashioned prison. I am thinking of the proposed "compulsory attendance centres" in England and of the excellent short-term reform camps for minors in the Netherlands, and of short imprisonment for adults, aiming at and organised so as to further the training in freedom which is to follow. Apart from these, alternatives for the short sentence should be found when we aim at the reform of the individual delinquent.

The *fine* is, in a number of cases, a useful substitute for the short prison sentence, but the value of the fine is mostly negative; it avoids the harm which may result from imprisonment. The fine is simply a punishment and as such — if imposed and executed wisely, taking the financial situation of the accused into consideration — has an important but limited task in penology; it has hardly anything to do with the reform of the delinquent. In the Netherlands the fine is pretty freely used and very often with the evident purpose of keeping the delinquent out of prison. Of the total number of sentences which courts of first instance in the Netherlands pronounce, the percentage in which fines were imposed rose in 1913 — 1939 from 40.3 to 45.6 while the percentage of prison sentences during that period fell from 48.8 to 42.3. One third of these prison sentences was suspended and changed into probation.

The real alternative for short and medium term sentences of imprisonment is *probation*. It is difficult not to enlarge upon this penal method, which is good for today and excellent for the future. We see in probation not only a negative means of avoiding prison,

but a positive means of replacing prison by training in freedom which in the future will be used to a greater extent and with far greater efficiency and better methods than we can think of today. Some of us look forward to a reversal of the present method, when probation, that great social institution of training in freedom, will be used as a rule for all cases in which reform is aimed at, while a period of institutional care will be applied only in cases which probation alone can not handle efficiently.

In the Netherlands probation exists since 1915. It is popular among the people and among the judiciary. In 1939, before the war and the occupation spoiled probation, it was applied in 31 per cent of all prison sentences. It has been fully restored since the war. The paid probation officer, of whom we have now a hundred and ten in a population of ten million, is the central figure in Dutch probation work. He is assisted by the considerable social force which — in the countries that are so minded — resides in the cooperation of numerous voluntary helpers. And we hope that in the future the probation officer will be guided and assisted by the psychiatrist and the psychologist. In the Netherlands the object of probation is not mere supervision of the delinquent but guidance and social help.

Short prison sentence and group delinquency.

In the reform of the individual delinquent and the improvement of his social condition probation is paramount and the short sentence useless and harmful. In group delinquency probation has no function at all, as a rule and in principle. When delinquency springs from the group, it is the group — its mental and moral attitude and, eventually, its social condition — which has to be influenced and improved. Our first question therefore is: Can the short sentence have any influence on the group? I think it can to a certain extent.

I mentioned that the essential characteristics of group delinquency is the indifference of a group to one or more of the precepts of the law. We saw numerous workers committing petty thefts in industry, hardly considering their act as delinquent. Putting these men on probation will not reform them as there is nothing to reform; they are respectable men. Probation, supervision and guidance have no sense or object with them. A regular criminal,

who regrets his crime, can benefit by probation, but the group delinquent, who is placed on probation will note the absence of punishment and will be the more convinced that he and his group are virtually right and that his act was hardly delinquent. Imprisonment, however short, will certainly not really change, but may slightly modify the group mind, and it will at least inculcate the conviction that society considers the act as delinquent. With regard to group delinquency there is some sense in punishment, which in counteracting the group's indifference lays stress on the illegal and punishable character of the act, which was not denied but insufficiently acknowledged ¹). Short imprisonment, in this respect, is more efficient than a fine. Imprisonment, which takes the delinquent away from the group, is visible to the whole group and teaches its lesson to all its members.

Does this revive the old idea of general prevention? Yes, but it is a specialised form of general prevention, directed to a certain group, e.g. the workers in a factory, in relation to a certain offence, e.g. petty thieving. It is indeed never the individual delinquent alone with whom we have to deal. The observers in the factories agree that, after some time of consistent application of short prison sentences to the relatively few pilferers who were caught, the pilfering by the factory population as a whole diminished markedly. The short sentence appears then to have penological value by its influence on the group.

But this is not the end of our story. Our next question is: Can't we do better than just mete out punishment? We must be clearminded enough to see that there is some value in punishment — though it is deficient in most respects. Pilfering diminished, but did not stop; this is no wonder, as punishment does not strike at the root of the evil. The short sentence, wholesome to the group, is harmful to the individual. We can try to minimise this harm by making the prison sentence as short as is reasonably possible, and by the manner of its execution (e.g. imprisonment during week-ends or holidays), but there will always remain individual damage and perhaps a certain amount of bad feeling. Can these shortcomings

¹) Sometimes a group is not indifferent but opposed in principle to some precept of the law. That is a different penological problem, which we shall not discuss here.

of punishment be avoided? Would it not be possible, in fighting group delinquency, *to replace punishment to a certain extent by a method of group training*, in the same way as, in fighting mainly individually motivated delinquency, probation was substituted for punishment? I think it is possible.

We shall not discuss the difficult subject of *group training* generally. We shall only, by one example, try to demonstrate what we mean by it and what our own experiments showed us. In a middlesized factory there was epidemic pilfering. As in the case of disease epidemics, the evil got hold of the population generally, but not of every single individual. A certain percentage of the workers in that factory were reliable, but the others were not. The reliable workers felt rather disgusted at the atmosphere of general distrust in the factory and at the fact that they themselves, as well as the others, were subject to measures of control considered inevitable. There was some rather informal discussion between the judge and the personnel manager of the factory. Their problem was how the indifference of the workers towards pilfering could be remedied. Indifference towards pilfering can only exist to the degree that there is indifference towards the factory. It was agreed that strengthening of the we-feeling between the factory and the workers was the fundamental object. The management of the factory was quite equal to that task. It was also agreed to make use of the soundness of the attitude of part of the workers as a medicine for the whole body of workers. The problem of petty thieving was discussed by the personnel manager with the workers. An arrangement was reached that the workers would give their support in the struggle against pilfering. An anti-pilfering committee of workers was created, which urged — in the house organ of the factory and in private conversation — that pilfering was unworthy of a decent worker, and gave serious warning to those who were caught pilfering. It was understood that the management of the factory would refrain from handing over the delinquents to the police; that was the advantage on the workers side. Only in case of a new theft by a worker who had previously been warned by the workers' committee, was the police to be informed by the management.

The general idea behind these measures was that the workers would probably more willingly and more permanently take to

honesty on the advice of their fellow workers than on compulsion by sentence. In the cases which had to be sentenced all the same, the judge made it perfectly clear that he stood behind this arrangement and that he fully approved of a first warning by the committee without judicial interference, but that he intended to inflict serious punishment if the warning of fellow workers was ignored.

In this scheme, which aims at self-training by the group, the application of penal law, being an outside force, should be avoided as much as possible. This self-training provisionally organised in the simple anti-pilfering committee, should ultimately get a more official form (perhaps as factory courts with workers among the judges?). In this scheme the judiciary should stay in the background, encourage the activity of the group and perhaps plan for it, stepping forward only when the group fails, and then giving sentence and not imposing probation but — ultimately — the short sentence which, in group delinquency, can be partly but not wholly replaced by other measures.

The experiment gave good results (we cite figures below) and was followed by a *second step* after careful informal discussion between the judge and the personnel manager.

Once a number of pilferers from the factory mentioned had to come up for judgment. The judge spoke to them about as follows: "I know that almost all of you are perfectly respectable people but you took property. I know also that there is a workers' committee, working for honesty in the factory and for the honour of the workers. I have very great respect for that committee and that makes me give you a chance. I will postpone judgment for four months and if during that period the behaviour in the factory as to pilfering is good, I shall give a favourable judgment". This short address was published in the factory next day. It meant four months of training for the whole group, for responsibility was laid on the group in behalf of some of its members. It was not, as sometimes happened during the war, that innocent individuals would be punished for the transgressions of unknown members of a group. On the contrary, guilty individuals might receive favourable judgment in consequence of the good conduct of the group. The delinquency of individuals was made good by the honesty of the group. Instead of punishment imposed on the few, the cooperation of all was invoked. The result

was very satisfactory. The group did not become immediately perfect during these four months, but only a negligible number of petty thefts was committed. In the end the delinquents received the favourable sentences promised them.

The figures stating the results of these two steps in group training in that one factory are as follows. During 1946 there were 96 pilferers caught. The activity of the anti-pilfering committee started on January 31, 1947 and during the whole year 1947 only 52 were caught. In the four months of 1948, when the cooperation of all was invoked to earn a favourable judgment for the few, only six pilferers were caught. These figures, though beautiful, are — honestly speaking — not absolutely conclusive, as the general trend in petty thieving was improving in the years 1946—1948. However, our encouraging figures were corroborated by the report of observers, who noted the appreciation and the positive response which the judge's offer received in the factory.

The short-term sentence certainly has a function to fill in the present struggle against petty group delinquency. Its use may, however, be greatly reduced by the substitution of group training of which an example has been given. In the future many other forms and methods of group training will be invented and applied. The function of the judge and other court officials is to encourage group activity and to punish only when the group fails. What the judge's role in group training will be in the future is still too early to decide.

RÉSUMÉ

Dans son rapport Dr. N. Muller est d'avis que le problème de l'exécution pénale doit être examiné des deux points de vues de la délinquance de groupe et de la délinquance individuelle, car l'une et l'autre requièrent un traitement différent.

Dans la délinquance de groupe, nous avons affaire le plus souvent à des gens normaux et respectables, qui violent la loi mais non les normes sociales du groupe; on peut citer à cet égard par exemple la fraude fiscale ou le larcin dans les usines. Malgré tous les arguments qu'on peut faire valoir contre la courte peine, celle-ci peut être fort utile en ce qui concerne le délinquant de groupe, car elle peut, en plus de l'avertissement qu'elle représente pour le délinquant lui-même, avoir un caractère de prévention générale marqué à l'égard des autres membres du groupe.

Cependant, l'éducation du groupe serait sans doute une meilleure méthode, et des exemples sont donnés qui montrent comment une telle éducation peut réduire la délinquance de groupe.

Quant à la délinquance individuelle il faut appliquer le système de la condamnation conditionnelle ou du sursis avec surveillance, dans certains cas combiné avec le placement préalable dans un établissement pénitentiaire approprié afin de rendre le traitement plus efficace.

Short term imprisonment and its alternatives (probation, fines, compulsory home labour, etc.).

Report presented by Joseph P. Murphy

Chief Probation Officer, Essex County, Newark, N. J., U. S. A.

The criminal courts of the United States are now relying upon the policy of probation treatment rather than short term imprisonment, in an increasingly large number of cases, particularly those involving petty offences. Beginning more than seventy-five years ago in the City of Boston, this policy has gradually assumed the characteristics of a national trend and the probation method is now regarded as an integral part of criminal court procedure. In many courts, fines, adapted to the financial means of the offenders, frequently are imposed as a part of the judgment to be paid by the offender to the probation officer out of weekly earnings and in amounts which do not embarrass his family budget. Hundreds of thousands of dollars are collected in this manner annually and thereafter returned to the public treasury. This policy serves several purposes: a) the offender is punished in a manner which he feels most — through his pocketbook; b) the money collected helps to defray the cost of prosecution as well as probation treatment; c) the probationer is exposed to a program of corrective and rehabilitative treatment under the care and guidance of a supervising probation officer.

PROBATION FACILITIES INCREASED

Practically every large city in the United States, and many smaller cities and towns in rural areas, provide probation facilities to serve the criminal courts for this purpose. More than 6,000 probation officers are now employed in the various jurisdictions, a large proportion of whom are serving in the courts dealing with petty offenders. This does not imply, however, that the problem is as yet adequately met, either in the number of persons released on probation, number of personnel provided, or even in the compe-

tency of those employed to administer the procedure. On the contrary, community treatment of petty offenders is still the most undeveloped field of probation administration. But with each passing year larger numbers are placed on probation, more and better qualified probation officers are appointed, and more satisfying results achieved in terms of reduced cost to taxpayers for institutional upkeep as well as human lives restored to useful and productive community living.

THE PROBLEM

The problem of the petty offender is one of large dimensions in the national life of the American people. Every year, according to reliable estimates, more than three times as many persons are arrested for petty offenses than are apprehended for so-called serious crimes. The Bureau of Investigation, Federal Department of Justice, reveals that more than 1,600,000 serious crimes are reported to that agency annually by local police authorities from areas comprising about 60 % of the population of the nation. Although no comparable reporting is made of petty offenses, test surveys indicate that between four and five million such offenses are committed each year. The apprehension, prosecution, treatment, and control of this group is a task of great magnitude and involves the expenditure of large sums of money. This is particularly true whenever an intelligent attempt is made to protect adequately the community and at the same time reform or rehabilitate the offender.

POLICIES OF TREATMENT

Conventional methods of punishment have been and, in most places, are still used by the courts for petty offenders in our various states — fines, short term imprisonment in jails, lockups, chain gangs, work houses, even in city, county and state penitentiaries or prisons, suspension of sentence, etc. In at least one state, the lash is added to imprisonment as a part of the sentence to be served. Since the year 1878, however, when the State of Massachusetts legally authorized the employment of probation officers and the conditional release of prisoners under the control of the court, judges have gradually sought to apply a more individualized and socially constructive method of disposition. Accordingly, today we find in many states large staffs of probation officers supervising thousands

of offenders under the control and direction of the courts or a specially created Board or Commission. In some of these agencies a psychiatric clinic or other diagnostic of treatment aid is provided to assist judges and probation officers in their task of sentencing and supervision. Probably the outstanding example of this policy is the Los Angeles, California, County Probation Department. This department is staffed with more than 500 employees, 303 of whom are probation officers. Required by law to service all courts in the county, juvenile and adult alike, it covers a wide area including many large and small towns and cities. In addition to its task of investigating offenders before disposition by the courts, and supervising persons released on probation in the various county and local jurisdictions, the department maintains five forestry camps in the mountainous areas of the county — two for offenders under sixteen years of age and three for those between sixteen and twenty-five years. These camps are staffed by probation officers who direct the activities and supervise the inmates in the construction of fire lanes, parks, roads, bridges, etc., etc. Commitments are made usually for a period of six months, although some probationers remain for a longer period of time.

Other cities and countries — New York, Boston, Chicago, Cleveland, Pittsburgh, Philadelphia, and Buffalo, to mention a few — have large and well organized probation organizations performing investigatory and supervisory functions with large groups of offenders. According to a recent report of the Director of Probation, New York State Department of Correction, Albany, New York, the courts dealing with petty offenders in New York City during the year 1947 placed on probation approximately 3,088 persons. Similar courts in other sections of the state released 3,522 of the same classification in same manner. Other states, particularly Massachusetts, New Jersey, California, Michigan, Illinois, and Pennsylvania, report, on the basis of population, a comparable use of probation services ¹⁾. In the County of Essex, State of New Jersey, for instance, 934 petty offenders were released on probation in that county during the year 1948. A table showing the offenses committed and the age groups of those offenders follows:

¹⁾ Annual Report, Essex County Probation Office, Hall of Records, Newark, N.J.

PERSONS RECEIVED ON PROBATION FROM MUNICIPAL COURTS DURING 1948; BY AGE, SEX AND OFFENSE

Age and Offense	All									50 Years and Over
	Ages 16-18	19-20	21-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	Over	
MALES										
Total	730	31	52	85	115	133	90	91	66	67
Assault	111	2	3	12	21	20	21	16	6	10
Burglary	6	—	1	—	1	2	—	—	2	—
Larceny	94	12	13	13	21	13	12	4	2	4
Auto Theft	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—
Forgery	1	—	—	1	—	—	—	—	—	—
Embezzlement	2	—	—	—	—	—	—	2	—	—
Possessing Firearms	3	—	—	—	2	—	—	—	1	—
Sex Offenses	44	1	8	8	4	10	1	3	7	2
Offense Against Family	105	—	4	14	25	29	10	12	6	5
Violation Drug Act	3	1	1	1	—	—	—	—	—	—
Violation Liquor Law	2	1	1	—	—	—	—	—	—	—
Drunkenness and Disorderly	284	10	16	26	35	42	38	44	35	38
Gambling	7	—	—	1	—	1	1	2	—	2
Violation Motor Vehicle Law	6	—	—	3	2	1	—	—	—	—
Violation Municipal Ordinance	61	3	5	6	4	15	7	8	7	6
FEMALES										
Total	204	14	19	45	46	29	26	12	5	8
Homicide	1	—	—	—	1	—	—	—	—	—
Assault	3	—	—	—	1	1	—	1	—	—
Larceny	39	5	3	9	10	3	5	—	1	3
Sex Offenses	61	5	8	14	15	12	5	1	1	—
Offense Against Family	36	2	1	11	11	3	5	2	1	—
Drunkenness and Disorderly	60	2	6	11	7	10	11	6	2	5
Gambling	1	—	—	—	1	—	—	—	—	—
Violation Municipal Ordinance	3	—	1	—	—	—	—	2	—	—

Recently, the State of California conducted a comprehensive study of crime, correction and release procedures in that state²⁾.

²⁾ Report of The Special Crime Study Commission on Adult Corrections and Release Procedures, Sacramento, California.

In its Report on Probation Services in California (1948-1949), the Special Crime Study Commissions on Adult Corrections and Release Procedures and Juvenile Justice reported that 12,193 offenders, among a group of 49,039 convicted in the courts for petty offenders, were placed on probation. At the same time it reported that "A great unmet need for probation services lies everywhere in the lower criminal courts".

THE PETTY OFFENDER

The petty offenders released on probation are convicted of many offences but the larger groups are found to be alcoholics; sex deviates and other sex offenders; petty thieves; persons involved in aggressive physical assaults; neglectful, abusive, or non-supporting parents; youthful offenders (wayward minors, etc.); and adults who contribute to the delinquency of children. Experience with these groups has led some cities and states to establish separate facilities for dealing with their specialized problems. Hence, we find in some localities special courts, or separate terms of existing courts, for the hearing of cases of adolescents, domestic relations offenders, sex offenders, or alcoholics. Currently, in New York City, experimental efforts are being made to improve the treatment of adolescent offenders convicted of minor offenses. Through separate detention, segregation from older offenders, intensive pre-hearing investigations, and more adequate and extensive use of probation facilities, attempts are made to reduce short term institutional commitments, thereby preventing the development of criminal careers. Progress reports of this experiment are favorable.

ALCOHOLICS

Probation treatment for alcoholics has greatly improved in recent years through the development of co-operation between local courts and probation departments with a nationally organized association known as Alcoholics Anonymous, Incorporated. Local units, established in large cities and towns, composed of former alcoholics, now co-operate with the courts in the treatment of alcoholics. Relying upon a well devised therapeutic program, directed towards psychological, economic and moral objectives, this organization has achieved considerable success and contributed substantially towards a plan to substitute probation procedure for short term imprisonment in the treatment of this type of offender. For those who cannot be

reached through this plan, reliance is still made on commitment to jails, work houses, road camps, etc., but considerable progress is being made nevertheless in the development of clinics for the examination and treatment of alcoholics in local jurisdictions. In some places, suggestions have been made for the establishment of state farms for the care of those who cannot be reached through other means.

SEX OFFENDERS

Sex offenders also are receiving specialized attention in many courts through the application of probation methods. This is especially true of the handling of prostitutes as well as other sex deviates. Case work with adolescent girls or even older women in some instances convicted of commercialized prostitution, during which attempts are made to re-establish the girl in her own home or elsewhere and place her on a sound economic footing through suitable employment and a re-adjustment of her family relationships, leisure time interests, and associates, is doing a great deal to eliminate the need for short term imprisonment. Treatment of other sex offenders is frequently promoted through reliance upon psychiatric assistance. Eleven states have adopted special laws to handle the sexual psychopath and, through early diagnosis and psychotherapeutic treatment, seek to avoid the futility of repeated short term imprisonment for this group of offenders ³⁾. Community treatment of adjustable sex offenders on probation is making it possible for our courts to more safely and successfully control and rehabilitate many offenders who formerly were committed to jails, work houses, penitentiaries, etc.

DOMESTIC RELATIONS OFFENDERS

Perhaps among no other group of offenders is the policy of probation rather than short term imprisonment more successful than with those involved in domestic relations' disputes. For many years judges have been releasing to the care of probation officers men and women convicted of neglect of children or failure to provide support.

³⁾ California - Laws of 1939, Chapter 447, as amended
 Illinois - Laws of 1938, supplemented 1947, Chapter 38, Section 820
 Massachusetts - Laws of 1947, Chapter 123A
 Michigan - Laws of 1939, amended 1947
 Minnesota - Laws of 1945, Section 526.09—.11
 Wisconsin - Laws of 1947, Chapter 459

During the year 1947, according to the report of the Director of Probation, State of New York, the sum of \$ 7,850,780 was collected by probation officers from probationers in that state under court order to pay for the support of their wives, children, or parents. In Essex County, New Jersey, more than 1,200 offenders in this group are supervised currently and almost \$ 700,000 collected annually for the same purpose. Many probation agencies in other localities, reporting larger or smaller case loads in accordance with size of population, follow the same procedure and collect equally large amounts of money for the same purpose. This policy has reduced to large extent reliance by the courts upon short term imprisonment in the treatment of such offenders.

CONTRASTS IN TREATMENT

The wisdom of the policy we have been describing is clear when one recognizes the social as well as personal disadvantages of short term institutional treatment in contrast to the values inherent in the probation method. Twenty years ago the National Commission on Law Observance and Enforcement, appointed by the President of the United States, conducted a careful and extensive study of law observance and enforcement in the United States. In its ⁴⁾ Report on Penal Institutions, Probation and Parole, the commission made the following significant statement: "Incarceration is for the most part a formless and automatic procedure, without regard to differences among individuals; penal institutions by and large do not really seek either to learn or remove the things tending to cause crime in the lives of the persons committed to them. Prisoners become numbers, and as such, spend their days in profitless or dehumanizing activity or inactivity. We should treat them as individuals. We impose punishment with an eye to the crime, whereas we should prescribe treatment with an eye to the offender who commits the crime". Progress has been made since that criticism was uttered, yet we know that substantially the situation is not radically different today than prevailed two decades ago. For that reason, greater efforts should be made to see that no person is institutionalized unless it can be conclusively shown that the public interest and protection requires such action.

⁴⁾ National Commission on Law Observance and Enforcement, Superintendent of Documents, Washington, D.C.

The philosophy underlying the foregoing criticism, as well as the experiences of judges, penologists, and others engaged in the administration of justice, have been responsible for current efforts to individualize the treatment of offenders and especially those of petty classification. Perhaps it might be well at this point to review some of the effects of imprisonment and contrast this policy with the probation method.

When an offender is committed to an institution, his ordinary routine of life stops. He is separated from his family, friends, and usually his job. Whatever good is inherent in these relationships is likewise ended. Entering the institution he must adjust himself to a completely new routine, a new set of friends, associates, and personalities, few of whom are suitable and many of whom may have a destructive effect upon him. Psychologically, and otherwise, therefore, the experience may be harmful and, in many instances, permanent in its effect.

Institutionalization moreover requires a completely new set of habits and responses. The patterns of behavior exacted in an institution seldom contribute to or facilitate rehabilitation in the community upon release; in fact, they may prevent an orderly or acceptable return to normal relationships. Another factor which should be taken into consideration is the fact that the prisoner is deprived of any need for initiative in the important and vital areas of food, shelter, clothing, and security, which demand so much in the way of struggle and sacrifice in the free community. This deprivation, undoubtedly, weakens the prisoner both in character and physical vitality. Finally, the regimentation, enforced idleness, monotony, isolation, and constant association with other prisoners of distorted or perverted attitudes, act as a mental and moral depressant which, even in a short time, robs the prisoner of self-respect and ambition, as well as occupational skill. Add to these disadvantages the economic loss to the community, both in lost wages and purchasing power, as well as institutional costs, and we find little to recommend the policy of short term imprisonment.

Probation avoids practically all of these harmful effects, although it must be admitted that unless wisely and carefully administered, this policy may generate some unfortunate or even dangerous evils. Probation leaves the offender in his natural environment. It tries to capitalize upon the better interests, relation-

ships and personality assets which the probationer may possess. He is not required to make any radical re-adjustment in the pattern of every day life, but he is helped to gain insight into his situation in relation to the world about him and stimulated to develop his capacities to overcome his weaknesses and handicaps through a conscious desire to do so. In this effort every attempt is made by the probation officer to have him retain every habit, association, interest, or emotion which may strengthen his struggle to restore himself to socially useful living and to discard or reject all influences which contributed to his conflict with the law.

METHODS OF APPLICATION

Legislatures of every state in the country have enacted legislation establishing probation systems. The Federal Government likewise is equipped with similar legislation and facilities. Probation laws authorize judges to suspend, or impose sentence and suspend the execution thereof and release offenders on probation. Power is also granted to fix the term of probation and the conditions of release. Terms vary in length in different states but usually the maximum period allowed is long enough to permit execution of a sound rehabilitative program. Practice varies in different jurisdictions and, consequently, depending upon the type of offender and court, the period of probation may extend from six months to ten years.

Conditions of probation are designed to facilitate control of probationers and restrict their movements. At the same time they are encouraged to participate in plans for their rehabilitation and are granted freedom of opportunity to do so.

Courts are also authorized to require and conduct investigations before sentence. These vary in scope and content but frequently are comprehensive personality and case studies which include reports of psychiatric and physical examinations of the offender. Successful outcome of probation treatment depends in large measure upon the care and thoroughness used in the pre-sentence investigations as well as the judgment and discretion of the court in selecting persons for this form of treatment.

Power to release on probation is accompanied by power to revoke. Probation officers are authorized to re-arrest and return for resentencing probationers who violate the conditions of release.

Revocation of probation may be followed by imposition of any sentence which originally could have been imposed. The number of violators returned to court varies from 5 % to 10 % in most jurisdictions. Control of probationers is facilitated by co-operation among probation officers in the same state as well as those of other state jurisdictions. Within the last few years, more than forty state legislatures have enacted laws authorizing the executive departments to enter into compacts regulating the transfer of probationers and parolees from one state to another, and the supervision of probationers and parolees so transferred in the jurisdiction of the receiving state.

The enforcement of the conditions of probation and the execution of plans for the improvement or rehabilitation of probationers are responsibilities requiring sympathetic understanding of human personality, special skills and training. Carefully organized methods and techniques are employed to control and possibly reform or rehabilitate probationers. Plans of improvement usually cover all areas of a probationer's life — home, school, community, his health, religious activity, employment or other economic needs, education, recreation, and social and leisure time activities. Probationers, as a rule, are required to report regularly in person or by mail to the probation officer and the latter, in turn, is required to visit the probationer in his home or elsewhere. The relationship is projected as a friendly one and the probationer encouraged to join in the program as a joint venture. Family, friends, associates, relatives, employers, and others are enlisted in the effort to bring about a change of attitude and behavior. Terms of probation are shortened very often in accordance with progress of probationer and degree of improvement indicated. Successful compliance with conditions of release occurs in a large majority of persons committed for this form of treatment.

COSTS OF TREATMENT

Studies of comparative costs of probation and institutional care show that the latter method is more than ten times as expensive. Probation expenditures average from \$ 40 to \$ 95 per capita, while institutional costs total from \$ 450 to \$ 900 per capita in most jurisdictions. These data do not include the cost to the community of caring for the prisoner's family, nor his loss in wages and purchasing power.

Perhaps this subject can best be illustrated by citing the cost factors involved in probation and institutional care in Essex County, New Jersey. The Probation Department with a current daily case load of approximately 3,700 probationers is operated with a total annual budget of \$ 268,647. This amount includes a sum required to operate the psychiatric clinic which furnishes service, not only to the Probation Office, but to the courts and several other county agencies. Accordingly, we find that the per capita cost of probation is approximately \$ 73.00 annually. Not included in this cost analysis is the sum of \$ 30,000 collected from probationers for fines and returned to the county treasury, an item which would substantially reduce the per capita cost if included. The county government also maintains a penitentiary for short term offenders with a capacity of approximately 500. The average daily population of this institution ranges from 420 to 480 prisoners. The institution is operated under a current annual budget of \$ 513,800. Here we find a great difference in the per capita expenditures required for the care of offenders supervised on probation or incarcerated in an institution.

In the State of California similar comparisons were recently made during a study of probation administration conducted by the Special Study Commission on Adult Corrections and Release Procedures. The report of this commission reveals the following cost factors involved in the administration of correctional institutions and probation services:

- 1) Corrections state budget (approximate) \$ 10,000,000
 - Daily population (approximate) 10,000
 - Annual per capita cost (approximate) \$ 1,000
 - Daily per capita cost (approximate) \$ 2.74
- 2) All probation budgets (40 %) (approximate) . . . \$ 4,800,000
 - Persons under supervision (approximate) 50,000
 - Annual per capita cost (approximate) \$ 96
 - Daily per capita cost (approximate) \$.26

Wherever the cost of probation and institutional care are contrasted, the same situation is found. Obviously, this in large part explains the rapid growth of probation procedure and the willingness of fiscal bodies to provide funds for the establishment and maintenance of probation facilities. Careful administration of probation in no way endangers the public security, yet saves the taxpayers large sums of money.

RESULTS OF TREATMENT

Public confidence has been created and strengthened over the years also by the fact that probation treatment is successful in a large majority of instances in effecting rehabilitation of offenders. From time to time two types of studies have been made in an effort to determine the extent and permanence of improvement made by probationers. These studies have attempted to measure the improvement of probationers at the conclusion of their term of supervision and also at the conclusion of five or even ten years following their discharge by the court. Almost invariably the results of such studies show that probation treatment, in a great majority of cases, has been successful in achieving permanent rehabilitation.

Examples of such attempts at measurement are seen in the Report of the Director of Probation of New York State covering the activities of his department for the year 1947. The following table shows that probation officers in that state reported that 72 % of those discharged from supervision were classified as Improved in Conduct; only 6.1 % were re-arrested and committed during the terms of their probation.

STATE OF NEW YORK

CASES PASSED FROM PROBATION, BY RESULTS AND SEX

Reported Results	Boys	Girls	Men	Women	Total	
					Number	Per Cent
Discharged with improvement	3,314	962	5,356	826	10,458	72.9
Discharged without improvement ..	339	88	607	116	1,150	8.0
Re-arrested and committed to penal institution:						
For probation failure	—	—	427	79	506	3.5
For other offense	—	—	340	30	370	2.6
Committed to institution for delinquent children	553	155	—	—	708	4.9
Committed to other institution for delinquent children	115	55	10	3	183	1.3
Committed to board, department, agency, or individual	23	12	—	—	35	0.3
Whereabouts unknown	92	47	313	47	499	3.5
Other reasons	175	16	225	19	435	3.0
Total	4,611	1,335	7,278	1,120	14,344	100.0
Per Cent	32.2	9.3	50.7	7.8	100.0	—

Approximately similar results are shown in the report of the Essex County, New Jersey, Probation Department for the year 1948:

ESSEX COUNTY, NEW JERSEY
CLASSIFICATION OF PERSONS DISCHARGED FROM PROBATION DURING YEAR 1948

Reported Results	Boys	Girls	Men	Women	Total	
					Number	Per Cent
Discharged with improvement	305	52	1,118	214	1,689	73.6
Discharged without improvement ..	31	8	113	14	166	7.2
Absconded	2	—	46	11	59	2.6
Committed (Juveniles)	66	15	—	—	81	3.5
Re-arrested and committed:						
For violation of conditions of Probation	—	—	145	27	172	7.5
For new offense	—	—	69	16	85	3.7
Died	—	1	12	—	13	0.5
Entered Military Service	30	—	—	—	30	1.4
Total	434	76	1,503	282	2,295	100.0
Per Cent	18.9	3.3	65.5	12.3	100.0	—

Currently, there is being conducted, under competent auspices, in the Essex County Probation Department, a survey to determine the extent and permanence of improvement shown by probationers from the time of their release on probation until a period approximately ten years later. This study had been in progress almost three years and covers the first 1,000 persons received on probation in the year 1938. The project has been directed by a well-known sociologist, with a staff of between fifteen and twenty fieldworkers, and is now in the final stages of completion. Although no final figures are available at this time, preliminary tabulations indicate that between 65 % and 70 % of the total group not only were discharged with improvement at the conclusion of their probationary term but continued to conduct themselves lawfully and, in many instances, showed substantial improvement in personal and social status in later life.

Briefly summarized, we have sought to establish the thesis that probation in the United States is being used with increasing frequency as a substitute for short term imprisonment; that short term imprisonment is socially wasteful; that probation treatment is successful in controlling and rehabilitating suitable offenders,

particularly in the petty classification group; that probation is substantially less costly and, in the final analysis, more effective in promoting protection for the public than the policy of short term imprisonment. This has been the experience of state and local governments in the United States and explains the growth of this correctional device which has been characterized as ⁵⁾ "The most important step we have taken in the individual treatment of the offender".

⁵⁾ Report of National Commission on Law Observance and Enforcement, Superintendent of Documents, Washington, D.C.

R É S U M É

D'après le rapport de M. *Joseph Murphy* la justice pénale des Etats-Unis préfère un traitement avec libération d'épreuve à une courte peine privative de liberté, surtout quand il s'agit de contraventions et de délits légers. Il y a déjà 75 ans la libération d'épreuve fut introduite dans la ville de Boston; puis graduellement elle a été adoptée par tous les Etats-Unis. A présent plusieurs juges imposent comme partie de la sentence des amendes proportionnées aux circonstances financières du délinquant et payables sur son salaire par versements échelonnés au „probation officer". De cette façon le coupable est puni sensiblement au moyen de sa bourse et soumis à un programme de rééducation et de réhabilitation sous les soins et la surveillance du „probation officer". En outre les sommes encaissées contribuent à faire face aux frais de justice.

Presque toutes les grandes villes et bien d'autres agglomérations ont organisé des services de „probation" pour assister les autorités judiciaires. A présent il y a plus de 6000 „probation officers" dans les divers arrondissements, en grande partie attachés eux-mêmes aux cours jugeant les contraventions et les délits légers. Cependant le traitement des petits délinquants dans la société libre est encore très insuffisamment développé. C'est un problème qu'il ne faut pas négliger, puisque dans les Etats-Unis 4 à 5 millions de contraventions et de délits légers sont commis par an.

A Los Angeles se trouve un Bureau de „Probation" avec plus de 500 employés dont 303 „probation officers". Il exploite cinq camps forestiers dans les régions montagneuses de la province (county) dont deux sont destinés à des délinquants âgés de moins de 16 ans et trois à ceux de 16 à 25 ans. Le Bureau ne se borne pas à la surveillance mais fait aussi avant le prononcé de la sentence des recherches relatives à la personnalité et le passé des délinquants afin de mettre le juge à même de s'en servir.

L'année passée il y avait dans l'Etat de la Californie sur 49.039 condamnés 12.193 qui étaient mis à l'épreuve.

Un grand nombre de ceux qui sont traités dans la société libre sont des alcooliques. Il y a un groupe d'anciens alcooliques connu sous le nom d' „Alcoholics Anonymous Inc." qui se dévouent à leur réhabilitation.

Tous les Etats de l'Union, de même que le Gouvernement Fédéral ont établi des lois concernant le système de la „probation" de sorte que les autorités judiciaires peuvent s'en servir.

Si le libéré sous conditions ne satisfait pas aux conditions imposées le „probation officer" a la compétence de le faire arrêter de nouveau et la libération d'épreuve peut être révoquée. Le nombre total de ces cas varie de 5 % à 10 % du nombre total. On se donne beaucoup de peine pour assurer l'observation des conditions imposées. Les relations entre le surveillé et le „probation officer" doivent être de nature amicale afin d'encourager le délinquant à s'intéresser au programme de réhabilitation comme à une cause commune.

Quand on compare les frais du système de la mise à l'épreuve avec ceux de l'emprisonnement on constate que ces derniers sont dix fois plus hauts.

Une statistique du Bureau de „Probation” de l'Etat de New York de 1947 montre que de ceux qui avaient terminé la période de surveillance de 72 % pouvaient être considérés comme amendés, tandis que seulement 6.1 % furent arrêtés et emprisonnés de nouveau.

Les courtes peines d'emprisonnement et leur remplacement par d'autres mesures (mise à l'épreuve, amende, travail à domicile, etc.).

Rapport présenté par Jaroslav Pauk

Chargé des cours de droit pénal militaire à l'Université de Brno, Tchécoslovaquie.

La question de courtes peines privatives de liberté, une des questions principales de la réforme pénitentiaire, est depuis longtemps l'objet de l'intérêt bien mérité des criminalistes. Il n'est pas nécessaire de répéter ici d'une manière détaillée ce qui a été dit et éclairci sur cette question aux sessions précédentes de la Commission internationale pénale et pénitentiaire en 1946 et 1948. Il s'agira plutôt de tracer les détails de la question posée, de les résoudre et de donner un aperçu des mesures prises et projetées dans mon pays.

Depuis la période humanitaire on considère la peine privative de liberté comme la mesure répressive la plus convenable et appropriée: elle n'abaisse pas la dignité humaine, ne mutile pas le prévenu, mais sait en même temps éloigner les incorrigibles et rééduquer les amendables, remplit sa fonction de mesure de prévention générale en intimidant la collectivité; enfin — ce qu'on peut considérer comme son avantage principal — on peut l'étendre ou la restreindre à peu près sans limite. Ce dernier avantage surtout, sa capacité d'extension, a conduit à une reconnaissance et à un développement généraux des peines privatives de liberté comme les mesures pénales les plus répandues. La nature de cette peine porte en elle que plus grave est le délit, c'est-à-dire plus grand est le dommage causé, plus dangereux et plus responsable le délinquant, plus longue aussi est la durée de la peine infligée, et inversement.

Les courtes peines frappent donc avant tout les infractions moins importantes, c'est-à-dire celles auxquelles, selon leur caractère, la loi pénale attribue une importance moins grande: les contraventions, les délits peu graves, tous les délits privés, les contraventions de police correctionnelle.

L'autre groupe d'infractions sera menacé par de courtes peines

privatives de liberté en règle seulement „ad hoc”, là où le caractère de l'infraction, ses conséquences ou encore le caractère de l'agent révèlent soit une culpabilité moins grave (dans les systèmes classiques, fondés sur le principe de la responsabilité morale) soit une personnalité moins dangereuse du prévenu (dans les législations se basant sur le concept de la responsabilité sociale).

Cette observation fondamentale nous montre ainsi dès le début de notre étude le double point de vue auquel il faut examiner la question de la possibilité de l'abolition des courtes peines privatives de liberté. Il s'agira surtout soit d'une question de technique législative: par quelles sanctions remplacer les sanctions pénales actuelles des contraventions et des délits moins graves — soit d'une question touchant outre la législation surtout la jurisprudence: comment éviter dans la pratique d'imposer les courtes peines dans des cas où une peine légale de plus longue durée ne serait pas proportionnée et où la loi permet la diminution ou l'atténuation de la peine. En nous rendant compte de ce double aspect du problème, nous apercevons de suite lesquelles des courtes peines peuvent être remplacées par d'autres mesures et desquelles au contraire ni le législateur ni le juge ne peuvent se passer.

Dans l'état de choses actuel et vu les systèmes pénaux contemporains, on ne peut pas se passer de courtes peines pour les faits infractions qualifiés par la loi comme faits infractions moins graves selon leur caractère (les contraventions et les délits moins graves etc.). Car dans le cas d'un récidiviste il ne sera pas possible de faire ici l'usage du sursis à l'exécution (mise à l'épreuve, condamnation conditionnelle); s'il y a un dommage causé il ne sera pas possible de renoncer à punir (sans mentionner les législations où cette institution n'est pas connue ou reconnue du tout); quant aux délinquants peu fortunés, la conversion d'un tel châtement en amende n'entre pas en considération. Quant à ces délits — moins graves selon leur caractère légal — une réforme principale et fondamentale de tout le système pénal s'impose pour pouvoir se passer des courtes peines privatives de liberté.

S'il s'agit au contraire de délits plus graves quant à leur nature (des crimes et délits plus graves) lesquels *in concreto*, en raison des circonstances individuelles du cas donné, méritent une peine moins grave, le remède sera plus facile: le sursis à l'exécution suffira en règle, s'il est admis dans des limites raisonnables. Car

s'il y a dans le cas donné des circonstances atténuantes qui obligeront de descendre la peine au-dessous des limites marquant les courtes peines, le délinquant sera également digne du bienfait de la condamnation conditionnelle, tandis qu'en cas contraire il n'y aura aucune raison de diminuer la peine, de sorte que la peine proportionnelle ne sera plus une „courte peine”.

Après ces observations générales, nous pouvons maintenant examiner la solution concrète de la question posée dans ses détails et ses particularités:

1. Avant tout, en ce qui concerne la portée de la notion de courte peine, je suis d'accord avec l'opinion exprimée par la Commission que cette notion doit être fixée par une certaine limite de temps, bien que les opinions quant à la détermination de cette limite diffèrent. Mais je suis d'avis qu'il ne faut pas fixer une seule limite pour tous les cas. Si nous reconnaissons que doit être considérée comme courte une peine dont la durée ne suffit pas à l'étude de la personnalité du délinquant et à sa rééducation, nous constatons que la limite ne peut pas être générale. Le temps au sens biologique et psychologique n'est pas identique avec le temps en sens absolu. Plus âgé est le délinquant, plus vite s'écoule son temps biologique. Et plus endurci ou cynique, plus arriéré est il, plus long sera le temps nécessaire pour l'examen dans le milieu de l'institut pénitentiaire de ses traits de caractère et pour des mesures efficaces d'éducation.

Quoique ni les observations générales ni les lois ne puissent tenir compte de toutes les particularités des cas individuels, il conviendrait néanmoins de fixer la limite des courtes peines d'une manière différente pour les délinquants juvéniles, pour les adultes et pour les récidivistes. En ce qui concerne les délinquants juvéniles, la durée de 2 mois sera sans doute la limite raisonnable pour la délimitation de la courte peine. La limite de 3 mois recommandée par la Commission paraît appropriée pour les délinquants adultes occasionnels, tandis que pour les criminels adultes professionnels la durée de 6 mois sera le minimum qu'on ne pourra franchir sans craindre les inconvénients de la courte peine. Bien sûr, il ne sera pas possible de maintenir dans toutes les conditions cette triple limite de la courte peine, mais elle contribuera à une solution pratique plus rationnelle.

2. Ainsi, quant aux délits insignifiants, menacés seulement de

courtes peines, il ne sera pas praticable de fixer une triple sanction pénale suivant qu'il s'agisse d'un délinquant juvénile, adulte occasionnel ou récidiviste. Toutefois, on peut limiter le nombre des courtes peines quant à ce groupe de délits au strict minimum par des mesures suivantes:

a. par la codification du principe selon lequel le délinquant juvénile n'encourt de responsabilité pénale que pour les infractions menacées par la loi, quant au délinquant adulte, d'une peine de 2 mois d'emprisonnement au minimum. Si le mineur commet un délit moins grave, la Cour des mineurs ordonnera des mesures éducatives ou médicales.

b. quant aux adultes, réduire au minimum les peines privatives de liberté n'atteignant pas 3 mois. Pour autant qu'il ne sera pas possible de se servir ici du moyen mentionné ci-dessus sous a), il faudra trouver d'autres moyens. La manière la plus efficace serait de remplacer la sanction pénale consistant en une peine privative de liberté au dessous de 3 mois par des sanctions d'une autre sorte. Dans les cas moins graves, on peut ainsi par exemple remplacer l'emprisonnement par la réprimande, qui pourrait prendre le caractère d'un châtiment public, ou être aggravée éventuellement par la publication de la condamnation. Dans les cas plus graves, il sera possible de remplacer une courte peine par le travail éducatif sans perte de liberté. Cette mesure pénale, qui fut efficace en Union Soviétique où elle est pratiquée avec succès depuis plus de 20 ans et qu'on est en train d'établir aussi chez nous en Tchécoslovaquie par le projet de Code pénal unifié, consiste en ce que le condamné exécute pendant la durée de la peine des travaux obligatoires soit à son poste normal, soit à un autre poste de travail fixé par les autorités. Outre cela, une part de ses appointements jusqu'au maximum de 25 pour cent est confisquée. La durée du travail obligatoire n'est pas prise en compte quant à la durée décisive pour l'acquisition de droits au titre de la durée de l'emploi (droit à l'augmentation du salaire, des vacances etc.). En remplaçant par cette mesure les peines n'atteignant pas la durée de 3 mois, on supprimerait la plus grande partie des courtes peines. Cependant tous les inconvénients ne seraient pas éliminés. La question reste ouverte quant aux délinquants incapables de travailler et quant aux condamnés qui négligent les travaux imposés et ne se soumettent pas volontairement au jugement. Dans les Etats à régime libéral il

ne sera également pas possible, surtout en temps de crise économique, d'exécuter le jugement faute d'occasions de travail. Dans tous ces cas, il ne restera qu'à se servir d'une conversion soit en amende, soit en emprisonnement, ou bien à gracier le condamné. Toutefois, comme la peine d'amende est, du point de vue de la politique pénitentiaire, le moyen le moins adéquat en qualité de peine principale et comme on ne peut pas gracier le condamné qui cherche à échapper au travail éducatif, la seule possibilité sera la courte peine privative de liberté en tant que peine s'y substituant. Mais par le fait que cette peine sera limitée aux cas de conversion des travaux refusés (et non, comme ce fut le cas en règle, de conversion des peines pécuniaires inexigibles) son extension va être diminuée à un minimum tolérable.

La disposition légale la plus appropriée serait alors telle, que les délits moins graves seraient sanctionnés par une réprimande, châtiment public (qualifiés éventuellement par la publication de la condamnation) et par le travail éducatif sans perte de liberté, convertible en internement dans une institution ouverte ou dans des camps (colonies) de travail obligatoire. S'il s'agit d'un condamné primaire, il faudrait admettre de renoncer à punir (surtout dans les cas de délits réciproques, de provocation et de repentir actif), ou bien une possibilité étendue de la condamnation conditionnelle. Quant aux dispositions de procédure, il est à recommander que le ministère public ait la possibilité de ne pas engager la poursuite s'il s'agit d'un délit insignifiant et d'un inculpé intègre.

3. Eliminer, autant que possible, la peine pécuniaire imposée soit en qualité de peine principale soit de peine subsidiaire à côté de la peine privative de liberté ne dépassant pas 3 mois. Si ce n'est pas possible, éliminer au moins sa conversion en une peine privative de liberté, et au lieu de cela fixer comme peine s'y substituant le travail éducatif sans perte de liberté.

4. Quant aux infractions menacées par la loi de peines privatives de liberté de longue durée, il faudra prendre des mesures afin que ne soient pas imposées des courtes peines dans les cas où le tribunal, au vu de circonstances atténuantes, prononce, en utilisant le droit d'atténuation extraordinaire de la peine, une peine inférieure au minimum légal:

a. si un mineur se rend coupable d'une infraction menacée d'une peine dépassant 2 mois, que le ministère public ait le droit de

renoncer à la poursuite, s'il y a des circonstances atténuantes d'une telle prépondérance qu'elles justifieraient une atténuation de la peine au dessous de la limite de 2 mois et si l'intérêt public n'exige ni la poursuite ni la condamnation;

b. exclusion, quant aux mineurs, la peine plus courte que 2 mois: donc ordonner que le tribunal peut seulement soit renoncer à punir — s'il y a des circonstances dignes d'égards extraordinaires (infériorité mentale, manque de discernement, repentir actif etc.) — soit, en cas contraire, prononcer le sursis à l'exécution de la peine, s'il y a des raisons de réduire la peine au dessous du minimum légal. Enfin, là où ne seraient pas réalisées les conditions pour une condamnation conditionnelle, que soit obligatoire une conversion de la peine privative de liberté en une peine d'autre sorte: en réprimande, ou bien en travail éducatif sans perte de liberté;

c. quant aux délinquants adultes, une conversion de la peine privative de liberté en travail éducatif sans perte de liberté serait recommandable, si le tribunal, sans prononcer le sursis à l'exécution, descend en infligeant la peine, au-dessous de la limite de 3 mois;

d. quant aux récidivistes, que le tribunal n'ait pas la possibilité d'atténuer la durée de la peine au-dessous de 6 mois;

e. si une amende est imposée en qualité de peine supplémentaire au cas où la peine principale ne dépasse pas la durée de 3 mois: que la peine principale ne soit pas exécutée avant que la peine pécuniaire supplémentaire ait été recouverte ou avant que son inexigibilité ait été prouvée. En cas d'inexigibilité, on exécutera la peine privative de liberté — à savoir le total de la peine principale et de la peine subsidiaire — soit sous forme de peine de travail éducatif sans perte de liberté soit sous forme de peine privative de liberté, selon que le total des peines mentionnées ne dépasse pas, ou dépasse la durée de 3 mois. En cas de recouvrement, le peine principale sera convertie en travail éducatif sans perte de liberté.

Voilà donc les postulats principaux d'une politique criminelle dont la réalisation aboutirait, sauf des exceptions insignifiantes et inévitables, à une liquidation presque totale des courtes peines en droit criminel judiciaire. On en finirait ainsi avec certains préjugés de la théorie classique vieillie dont l'inutilité et la nocivité sont hors de discussion — comme l'ont constaté et reconnu à juste titre les résolutions de la Commission Internationale Pénale et Pénitentiaire concernant les courtes peines.

Afin de compléter ce rapport, je mentionnerai encore en quelques mots les dispositions du droit criminel tchécoslovaque qui règlent le problème. Les sources légales fondamentales du droit positif y sont assez vieilles: le Code pénal applicable en Bohême et en Moravie date de l'année 1852, le Code pénal applicable en Slovaquie des années 1878 et 1879, et le Code pénal militaire de l'année 1855. Ce sont seulement les lois et les modifications à la loi pénale édictées après la libération de la République tchécoslovaque, c'est-à-dire après l'année 1918, qui s'occupent d'une manière plus systématique de la question des courtes peines.

La loi N° 562/1919 introduit sur tout le territoire de la République l'institution de la condamnation conditionnelle, aussi bien pour le domaine du Code pénal civil que pour le domaine du Code pénal militaire. On peut suspendre sous condition l'exécution des peines pécuniaires et des peines privatives de liberté ne dépassant pas la durée d'une année, si la Cour est d'avis que le condamné va se corriger même sans exécution réelle de la peine. La condamnation conditionnelle est exclue si le prévenu a été condamné antérieurement pour une infraction à plus de 3 mois, ou bien en général pour un délit quelconque commis par un motif vil et malhonnête si un délai de 5 ou de 10 années ne s'est pas encore écoulé depuis l'expiation de cette peine précédente. La condamnation conditionnelle est également restreinte quant aux délits politiques, selon la Loi sur la protection de la République N° 50/1923 et selon la Loi sur la protection de la République de démocratie populaire N° 231/1948, en ce sens qu'elle est exclue s'il s'agit d'une infraction à ces lois commise par une personne âgée de plus de 18 ans. Dans ces cas, la condamnation conditionnelle est exclue si l'intérêt public exige l'exécution réelle de la peine prononcée.

Voilà donc les limites dans lesquelles on peut éviter les courtes peines par le sursis à leur exécution en ce qui concerne les prévenus adultes. S'il s'agit d'un délinquant juvénile (c'est à dire un délinquant n'atteignant pas l'âge de 18 ans) on peut, selon la Loi sur la Juridiction Criminelle des délinquants juvéniles N° 48/1931, suspendre l'exécution d'une peine ne dépassant pas 3 ans; dans ces cas les restrictions mentionnées ci-dessus n'existent pas.

Quelques unes des lois nouvelles admettent également la renonciation à punir. Il en fut ainsi pour la première fois pour

les mineurs, selon la loi ci-dessus mentionnée N° 48/1931 — dans certaines conditions bien entendu (infraction moins grave, commise par témérité, misère, ou bien sous l'influence d'une tierce personne, infraction commise par ignorance excusable des dispositions de la loi et enfin si devait être imposée seulement une peine minimale, soit pécuniaire soit privative de liberté). La Loi sur la protection de l'honneur N° 108/1933 permet de renoncer à punir l'attentat à l'honneur si l'offensé ne demande pas la punition, si le prévenu a donné pleine satisfaction avant le début de la procédure de jugement, ou s'il a été provoqué à commettre l'infraction par l'offensé. Et, enfin, le Décret de rétribution N° 16/1945 permet de renoncer à punir dans certains cas d'absence d'illégalité matérielle (surtout défaut de l'intention de nuire et repentir actif).

Notre législateur a essayé également d'éviter la conversion automatique des peines pécuniaires en peines privatives de liberté. Cette conversion a été et reste l'une des causes principales de l'abus inutile des courtes peines, qui frappent ainsi les délinquants les moins fortunés. Selon le texte originaire du Code pénal applicable en Bohême et en Moravie et selon le Code pénal militaire jusqu'en 1929, les amendes impayées furent converties automatiquement en peines privatives de liberté, une journée de prison valant 10 couronnes. La loi N° 31/1929 apporte une réforme en ce sens que la peine subsidiaire remplaçant une amende impayée va être imposée dorénavant selon la culpabilité, toutefois sous la réserve qu'une somme de 10 à 100 couronnes (selon la culpabilité) équivaut à une journée de peine privative de liberté. La durée de la peine subsidiaire ne doit donc jamais dépasser les limites du maximum légal de la peine privative de liberté fixée alternativement par la loi. La peine subsidiaire privative de liberté remplaçant plusieurs peines pécuniaires imposées pour des délits multiples, en cas du concours, est calculée selon le système du cumul juridique des peines. La Loi sur la Jurisdiction Criminelle des délinquants juvéniles N° 48/1931 a introduit une autre réforme en ce sens qu'on ne peut pas imposer une peine subsidiaire privative de liberté remplaçant une peine pécuniaire impayée aux délinquants n'ayant pas atteint l'âge de 19 ans au moment du prononcé du jugement. Au lieu de cela, on donne une réprimande, ou bien on confie le châtement du prévenu mineur soit à sa famille, soit à l'école, ou encore le tribunal ordonne qu'il soit gardé et occupé d'une manière

adéquate sans relâche pendant 3 à 6 heures dans un endroit approprié — à l'exception de la prison.

Même après ces réformes, il subsistait des inconvénients dus au manque d'égards pour la situation financière du condamné, tant quand on infligeait la peine pécuniaire que l'amende subsidiaire (car le montant de l'amende dépendait seulement de la gravité de l'infraction et le montant de la peine subsidiaire du degré de la culpabilité; il n'y avait pas de possibilité de paiement par termes). En ce sens, la Loi sur l'Exécution des Peines Pécuniaires N° 23/1943 présente un progrès remarquable. Elle permet avant tout le sursis au paiement de la peine pécuniaire jusqu'à la durée d'un an ou l'admission du paiement par termes à la demande du condamné. Les versements doivent être répartis de manière que la peine soit recouverte en une année au plus. La détention préventive subie par le condamné doit être comprise dans la peine pécuniaire. Dans un tel cas, on peut exécuter uniquement le paiement de la part de la peine totale correspondant au reste de la peine non épuisé par la détention préventive. Si le jugement a imposé à des tiers la responsabilité solidaire de la peine pécuniaire, on peut exécuter la peine subsidiaire privative de liberté seulement si la peine n'est pas recouverte même auprès des personnes solidairement responsables. Enfin, si une part seulement de la peine pécuniaire est inexigible, on n'exécutera de la peine subsidiaire privative de liberté qu'une part correspondant avec la part irrécouvrable de l'amende. Toutefois, le condamné peut en tout temps éviter l'exécution de la peine subsidiaire ou de son reste en payant soit l'amende, soit la part de celle-ci non épuisée par la peine subsidiaire déjà subie.

Le projet préparatoire du prochain Code pénal tchécoslovaque, qui doit être codifié le 28 octobre 1950 au plus tard¹⁾, adopte et développe toutes ces idées nouvelles que nous venons de rapporter. Les peines pécuniaires seront réservées au cas où l'infraction est commise par convoitise. Elles seront imposées uniquement à côté de peines privatives de liberté; jamais en qualité de peines principales. Le progrès le plus important du projet consiste en une nouvelle sorte de peine, jusqu'alors inconnue dans le droit pénal tchécoslovaque: la peine du travail éducatif sans perte de liberté, jointe à l'abaissement des appointements. Il faut également mentionner

¹⁾ Il entrera en vigueur le 1er août 1950 aussi que le nouveau Code d'instruction criminelle.

la disposition projetée selon laquelle un fait n'est pas punissable s'il n'a pas causé des effets dommageables, s'il n'était pas dangereux pour l'ordre social et si son châtement n'est pas exigé par l'intérêt public — même si ce fait constitue au point de vue formel un délit. On peut espérer que ces dispositions mèneront dans la pratique sinoà à une abolition totale des courtes peines privatives de liberté, du moins à leur réduction à un degré vraiment inévitable.

Outre les dispositions de droit pénal tchécoslovaque présentées ci-dessus, qui apportent une réforme quant à la question des courtes peines privatives de liberté, il faut mentionner une réforme importante relative à la procédure pénale, qui fait disparaître non seulement les effets nuisibles des courtes peines au sens propre, mais également les effets des mesures de procédure pénale, qui peuvent quelquefois être plus nuisibles que la peine même (la détention préventive, la menace pour le renom de l'inculpé). C'est déjà la Loi sur la Juridiction Criminelle des mineurs N° 48/1931 qui modifia le principe rigoureux du devoir absolu de poursuivre en permettant au ministère public de renoncer à la poursuite du délinquant juvénile s'il s'agit d'un délit insignifiant et si ni la condamnation ni même la poursuite ne se révèlent opportuns.

Ce principe a été élargi par le Décret du Président de la République N° 62/1945 à la poursuite même contre les adultes; mais ici il est restreint au cas des contraventions dans lesquelles la culpabilité de l'agent est minime, les conséquences insignifiantes et l'intérêt public n'exige pas le châtement.

Cette correction sage de la procédure pénale par le principe de l'opportunité a prouvé son utilité en pratique et contribué d'une manière efficace à la limitation des courtes peines inopportunes et des conséquences inutiles de la poursuite, en ce qui concerne les délits insignifiants en eux-mêmes et menacés uniquement soit d'une peine pécuniaire soit d'une courte peine privative de liberté.

Ce rapport n'épuise certainement pas le problème de toutes les sortes de détention de courte durée dans les institutions pénitentiaires. Car il reste encore les problèmes de la détention préventive, des peines de police correctionnelle, etc., et la question de la contrainte par corps du débiteur. Mais ces problèmes-là et ceux connexes, qui en résultent ne font plus partie du thème donné.

SUMMARY

The following is a summary of M. Jaroslav Pauk's report:

The problem of short term imprisonment is involved in connection with petty offences or offences in which the nature of the defendant's guilt suggests the need for a lesser penalty even though his offence may be somewhat serious.

The concept of short term imprisonment should rest upon certain fixed time limits which should vary according to the category of the offender. So far as petty offences are concerned it is particularly necessary to replace short sentences by correctional labour without deprivation of liberty. Pecuniary punishments should be eliminated as much as possible and especially the conversion of fines into imprisonment.

As for those whose guilt is less serious the suspension of sentence would generally suffice. In certain cases one might also waive prosecution or convert the short punishment into correctional labour without deprivation of liberty.

The Czechoslovakian penal code now in preparation will limit pecuniary punishment to offences committed for acquisitive purposes. It will introduce the punishment of correctional labour without deprivation of liberty. So far as criminal procedure is concerned the power to waive prosecution will be expanded.

Les courtes peines d'emprisonnement et leur remplacement
par d'autres mesures (mise à l'épreuve, amende, travail à
domicile, etc.).

Rapport présenté par Arturo Santoro

Professeur de droit pénal à l'Université de Pise, Italie.

La question des courtes peines d'emprisonnement est en apparence simple, mais en réalité elle implique la solution de problèmes très importants concernant la pénalité, sa fonction et sa raison d'être, et l'exécution pénale. En effet, pour celui qui a une conception essentiellement rétributive de la peine, la question posée n'aurait aucun sens. Les courtes peines d'emprisonnement auraient dans ce cas, tout autant que les peines de longue durée, une fonction de justice abstraite, faisant correspondre un mal à un autre mal. Pour celui qui, au contraire, conçoit la peine comme une fonction d'utilité sociale, tendant à la rééducation des sujets qui s'écartent de la discipline sociale, le problème de l'efficacité des courtes peines d'emprisonnement s'impose dans toute son importance. Et en effet, les courtes peines privatives de liberté ne sont pas utiles à l'oeuvre de réhabilitation que la société doit se proposer de réaliser en faveur des détenus. Au cours d'une brève période, l'Administration de l'Etat n'est pas en mesure d'accomplir une action tendant à la correction de l'individu détenu. Par ailleurs, le contact avec le milieu des prisons — alors qu'une rééducation appropriée du détenu est impossible — n'exclut ni l'influence néfaste d'un milieu dépravé, ni la possibilité d'une aggravation de l'état d'esprit du sujet. On sait que la rééducation s'effectue essentiellement par le régime du travail qui présuppose une organisation, presque toujours impossible en ce qui concerne les détenus condamnés à de courtes peines d'emprisonnement. En conséquence, une considération réaliste de la peine et de ses finalités concrètes devrait nous amener à la conclusion que les courtes peines d'emprisonnement sont non seulement inutiles, mais nuisibles.

Mais que doit-on entendre par les courtes peines d'emprisonnement? Quelle doit être la durée d'une peine pour qu'on la qualifie

de courte et, en conséquence, de nuisible? Les législations adoptent à ce sujet des critères différents. Selon certaines d'entre elles, la peine brève aurait la durée maxima d'un an de réclusion. Suivant d'autres, la limite de la brièveté serait de six mois. Pour d'autres encore, on ne devrait considérer comme peines de courte durée que celles ne dépassant pas trois mois. En ligne générale, on peut fixer le terme des courtes peines d'emprisonnement à trois mois, dans l'examen du problème qui nous intéresse. On peut difficilement considérer comme efficace l'action de l'État sur des sujets qui devraient rester internés pendant une période aussi limitée.

Après avoir résolu la question générale dans le sens de l'inopportunité d'appliquer les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure à trois mois, il reste à résoudre l'autre question: quelles mesures pourrions-nous adopter pour les substituer aux courtes peines d'emprisonnement? Ce problème comporte avant tout une solution législative, dans le sens que la loi pénale des différents pays ne devrait pas prévoir des peines d'emprisonnement inférieures à une certaine durée. Au-dessous d'une telle durée (qui devrait être considérée comme un minimum), la loi devrait prévoir d'autres dispositions pour la répression des fautes et des délits moins graves. On arriverait ainsi à diminuer considérablement le nombre des détenus qui, actuellement, remplissent les prisons locales et causent une sérieuse préoccupation à l'Administration pénitentiaire, qui est ainsi détournée de l'accomplissement des tâches qui lui sont propres.

Par ailleurs, le problème de la substitution des courtes peines d'emprisonnement est également sérieusement examiné non pas sur le plan législatif, mais sur le plan judiciaire, en tant que faculté du magistrat de remplacer une courte peine de détention, pour laquelle il a prononcé la condamnation, par une autre mesure. On a même examiné la possibilité de renoncer au jugement ou d'éviter le renvoi aux débats. Certes, cette mesure apparaît excessive, car elle implique une anticipation du jugement à la suite duquel seulement on pourra connaître à quelle peine l'accusé doit être condamné.

En excluant la possibilité d'adopter dès l'instruction une mesure comportant l'exemption du jugement, nous ne jugeons pas utile de nous référer aux mesures de caractère administratif qui présupposent la condamnation et entrent en vigueur seulement dans la phase exécutive.

Il est évident en effet qu'on peut toujours ordonner la libération conditionnelle ou la grâce du condamné. Mais ces deux dispositions ont des finalités tout autres et ne constituent pas un remède spécifique contre les courtes peines d'emprisonnement. Les remèdes spécifiques que le magistrat pourra au contraire adopter consistent avant tout dans la condamnation conditionnelle, à laquelle on peut ajouter le pardon judiciaire, que les législations modernes devraient adopter largement lorsqu'il s'agit de délinquants primaires. Mais — en faisant abstraction de ces mesures qui font déjà partie des législations modernes — on doit examiner la possibilité d'appliquer d'autres mesures pouvant remplacer les courtes peines de détention, afin d'empêcher que celles-ci, — au lieu de corriger — ne fassent qu'aggraver l'état des condamnés. Dans les législations basées sur le principe rétributif et de la justice absolue, le nombre des peines est essentiellement restreint. La peine de base est constituée par la réclusion. Si, au contraire, on part d'une conception utilitaire de la peine et si l'on attache plus d'importance au critère de la prévention spéciale, il apparaîtra plus logique d'adopter, avant la peine d'emprisonnement, d'autres sanctions de contenu moral, pouvant influencer favorablement en vue de la réalisation des finalités sociales de la peine. On touche ainsi au problème des peines de caractère essentiellement moral qu'on peut juger suffisantes dans certains cas et pour des délits déterminés. Pour certains sujets on pourra adopter la simple réprimande prononcée par le magistrat en audience publique. Cette réprimande pourrait être parfois accompagnée de la publication du jugement dans un ou plusieurs journaux périodiques ou même dans un journal de classe. Les effets intimidateurs de la peine seraient ainsi atteints. Dans d'autres cas, et même parallèlement à la réprimande judiciaire, on pourrait adopter la mesure de l'internement à domicile. Il serait opportun, pour certains accusés et, bien entendu, si le juge le considère utile, de prévoir le versement d'une caution pécuniaire. Le travail obligatoire pourrait également être un succédané utile des courtes peines d'emprisonnement. Naturellement, si le condamné violait les dispositions prises par le magistrat, on devrait appliquer la peine d'emprisonnement.

C'est un problème qui se rattache à celui des courtes peines d'emprisonnement: les courtes peines d'emprisonnement, repoussées d'une part, reviennent de l'autre. Par exemple, les peines pécuniaires

— lorsqu'elles ne peuvent être exécutées en raison de l'insolvabilité du condamné — se convertissent en vertu de la loi en peines privatives de la liberté personnelle. Le peine d'emprisonnement devient ainsi un succédané de la peine pécuniaire. On peut cependant pallier cet inconvénient par quelques remèdes. Par exemple, avant de convertir la peine pécuniaire en peine privative de la liberté personnelle, on devrait faciliter le condamné, soit en acceptant d'échelonner les paiements de la peine pécuniaire, soit en acceptant la garantie offerte par lui ou par des tierces personnes, soit encore en lui permettant d'effectuer un travail pour l'administration publique ou dans un établissement public. En somme, la conversion de la peine pécuniaire en peine privative de liberté devrait être effectuée en dernier lieu et seulement lorsque d'autres moyens, indiqués ci-dessus, n'auront pas donné de bons résultats.

Le problème des courtes peines d'emprisonnement peut également se présenter dans le cas de la condamnation conditionnelle, lorsque le condamné aura violé les conditions auxquelles le magistrat avait subordonné la suspension de la peine. Dans ce cas-là aussi, on devrait trouver le moyen d'éviter que de la condamnation conditionnelle, — qui évite l'application des courtes peines d'emprisonnement, — on retombe dans ces mêmes peines. La non-exécution des conditions fixées par le magistrat pour la suspension de la peine ne devrait pas toujours et dans tous les cas provoquer la révocation de la suspension conditionnelle.

En définitive, en plus des pouvoirs à attribuer au magistrat pour le remplacement des peines par d'autres mesures, on pourrait également conférer des pouvoirs discrétionnaires à l'administration pénitentiaire, tendant à éviter les inconvénients qui dérivent de l'exécution des courtes peines d'emprisonnement.

En conclusion, la question proposée a une raison d'être effective et réelle. On peut adopter, contre les courtes peines d'emprisonnement, des mesures sur le plan législatif, judiciaire et exécutif.

Toutefois, il faudrait, pour les cas où le remplacement de la peine d'emprisonnement par d'autres mesures ne serait pas possible, organiser l'exécution des courtes peines d'emprisonnement de façon à leur donner une certaine efficacité telle qu'on l'obtient dans les peines de plus longue durée. En d'autres termes, il faudrait concentrer dans les courtes peines d'emprisonnement le maximum de cette

activité rééducative de l'Etat que l'on trouve habituellement diluée dans l'exécution des peines d'une durée normale. On devrait intensifier l'éducation du condamné et examiner la possibilité de l'exécution de la peine dans des établissements ouverts (travail libre, etc.). Dans la législation italienne, le problème des courtes peines d'emprisonnement n'a pas été affronté. La réclusion est d'un minimum de quinze jours, l'arrestation pour les contraventions d'un minimum de cinq jours. Il n'existe plus dans le code italien actuellement en vigueur, ni l'internement à domicile, ni la réprimande judiciaire (répréhension); l'unique correctif est la suspension conditionnelle de la peine et, pour les jeunes, le pardon judiciaire. Il existe, dans le code italien, des mesures de caractère accessoire (par exemple, la suspension de l'activité de travail) qui cependant suivent les peines d'emprisonnement. Il est évident que ce genre de peine à caractère prohibitif pourrait être constitué en peine principale pouvant éventuellement remplacer l'emprisonnement de courte durée. Bien entendu, on devrait conférer au juge le pouvoir d'effectuer le remplacement de la peine d'emprisonnement par d'autres mesures, comme nous l'avons proposé dans le présent rapport.

SUMMARY

The following is a summary of the report of Mr. *Arturo Santoro*.

The question asked has no sense unless punishment is conceived as having a function of social utility, tending to the re-education and rehabilitation of the offender. In the execution of imprisonment for periods shorter than three months, one cannot sufficiently develop the aspects designed to promote rehabilitation.

Instead of prison sentences under three months, one must employ other measures, both by legislation and court action, namely suspended sentences, probation, bench pardons, reprimands, house arrest, bail, compulsory labour, fines. The fine is, however, frequently converted into imprisonment if it is not paid and then we get back to the same problem again. Such conversions should be avoided as much as possible. Furthermore, the violation of the conditions attached to suspended sentences or probation should not automatically lead to incarceration or revocation.

In instances where the short term imprisonment is unavoidable its execution should be so organized that it will have at least a reeducational value.

The problem of short term imprisonment has not been solved by Italian legislation. The suspended sentence and bench pardons (for minors only) are the only substitutes. There are found some measures of accessory nature that may eventually replace short prison terms .

Short term imprisonment and its alternatives (probation, fines, compulsory home labour, etc.).

Report presented by *Councillor* Gerhard Simson

Stockholm.

In 1890 the German criminalist Ernst Rosenfeld, a pupil of Franz von Liszt, in an impassioned book entitled "Welche Strafmittel können an die Stelle der kurzzeitigen Freiheitsstrafe gesetzt werden? = What punitive measures can replace short-term imprisonment?" expounded the circumstances which in many cases indicate the substitution of other punitive measures for short-term imprisonment. Although 60 years have since elapsed, his reasoning and suggestions for reforms are still surprisingly up to date at the present time.

Any criminalist who keeps in close touch with actualities knows that a short term in prison often causes more harm than good, in spite of the deterrent effect such punishment sometimes has. Above all, it lacks all educative value; on the contrary, it will often jeopardize the sentenced person (sometimes his dependants, too) both financially and morally and will leave him more asocial than he had been when he began to serve his sentence. By now this realization hardly meets with any contention and, as is stated in Rosenfeld's book, even as early as 1890 this view was held almost universally.

Franz von Liszt even went so far as to make this devastating pronouncement: "Short-term imprisonment is more harmful to a state of law and order than complete impunity could ever possibly be". Short-term imprisonment must, therefore, not continue to be a "stop-gap in the absence of something better" (Rosenfeld), but, insofar as the protection of the community recommends or admits it, it should be replaced by more suitable forms of sanctions.

As a consequence, the idea of punitive measures apart from prison sentences has been in the centre of the radically reformed policy of criminal justice in Sweden for about a decade and a half. In 1934 Karl Schlyter, then Minister of Justice and now Chairman

of the Penal Code Commission, gave a popular expression to that thought through the slogan "Depopulate the prisons!", and his campaign found a resounding response even in circles far removed from the legal profession. Ever since, the main object of the work on penal reform, carried out with great intensity, has been to find new humane and yet efficacious solutions which may be expected to help the occasional offender find his way back to society, and to counteract recidivistic tendency.

For a long time the *suspended sentence* for adults — and we confine ourselves here to adults exclusively — has been almost universally the foremost punitive measure capable of replacing short-term imprisonment. However, the experiences made in many countries go to prove that it depends very much on how this legal institution is shaped by the law-giver and what tangible expression it is given in actual practice. It has been realized that the hoped-for result of this policy in criminal punishment can be attained only if there is scope for its differential and elastic administration. In simple cases where the chance of relapse is remote a mere suspension of the sentence or of its execution will be sufficient to satisfy fully the demands of the security of the community. However, if it is desired to assign — in conformity with the postulates of modern trends in crime punishment — a greater scope to suspended sentences and thereby actually to "depopulate" the prisons, then it is bound to prove disastrous if, after hearing his sentence pronounced, the offender is left with the feeling that as far as tangible results are concerned he has not been given any punishment at all and that it will suffice for him not to let himself be caught again within the period stipulated in the judgment. In the case of potential recidivists a suspended sentence can fulfil its real function — i.e. to facilitate rehabilitation of the offender — only if he looks upon it as a serious punitive sanction which, in spite of the absence of a restraint of his liberty, is yet a material interference with his normal way of life.

The suspended sentence is a delicate instrument which requires to be used individually on the basis of empirical methods and sound psychological understanding of human nature. Just as it is bound to fail in its object if it tries to include in its scope unsuitable classes of delinquents, it will fail to produce its intended preventive effect if applied indiscriminately or without due regard to actualities. This

may cause dangerous disturbances of the equilibrium of the entire penal system of the country and may jeopardize the belief of the public in the reliability of the protection afforded to the community. It is, therefore, of great importance to all countries to prevent the repetition of mistakes made in the early stages of this judicial institution and to learn from the experiences gained.

It is in the nature of a variable punitive measure, specifically conditioned by the delinquent concerned, that it will affect mainly the deliberations and objects of prevention as related to the individual. There can be no objection to that. But, on the other hand, general prevention must not be lost out of sight in all those cases where it categorically demands to be taken into consideration.

The special prevention prerequisites of the suspended sentence may be summarized in the question whether the individual delinquent's personality as a whole and his domestic factors are such that it requires a prison term to deter him from relapsing. The judge is called upon to make an individual prognosis of the delinquent's criminal tendencies and in the fulfilment of this task he has at his disposal no other tools than the paraphernalia of criminology in its present incomplete state of development. Here, as in all other spheres, the adherence to hard-and-fast rules is the most dangerous enemy of criminal justice when fully conscious of its responsibility. This is as true in the case of second and subsequent offenders whom a stereotyped administration denies a suspended sentence, as it is in the case where too much importance is attached to the absence of previous convictions. Harm is done in either case. Recidivism is an indication but not a proof of an asocial disposition. If, on the other hand, it becomes the rule to give first offenders only suspended sentences if the offence is of a trivial nature, then this practice may at the same time seriously jeopardize general prevention. Sometimes, it may even stimulate criminal tendencies in the younger generation if the public gets hold of the idea that, generally speaking, the saying "once does not count" includes crime, too. Very often it is just the first step that is decisive for the criminality of a human being.

By repeatedly referring to it as the "consideration for the general law-abidance" the Swedish law-giver has found a very apt definition for general prevention. It must be taken into account also in those cases where the personality of the delinquent makes it

advisable to suspend the fixation of the quantum or the execution of the punishment. This means that the public interest demands judicious application of this punitive institution. Thus the Swedish courts no longer award suspended sentences to drivers found drunk in charge of motor vehicles, though this may often be hard upon the individual occasional offender who is not a potential recidivist.

The two basic forms of suspended sentences as practised nowadays are the suspension of the sentence or of the award of the punishment, taken from the Anglo-Saxon law, and the conditional suspension of the execution of the punishment, observed in Latin countries. Most countries have adopted one or the other system with certain modifications. However, it is quite possible for a country to practise both forms concurrently, whereby the scope of application is widened and the judge is given greater variety of treating each case according to its individual merits. This is the way Sweden chose with great benefit.

The possibilities of application are further increased if there is a provision for a conditional sentence to be awarded concurrently with a punishment awarded unconditionally. Thus the judge need not be placed in a position where he finds himself forced to decide whether the award of a suspended term of imprisonment or an unconditional pecuniary fine is the more appropriate punishment in a given case. It should be in his discretion to award in suitable cases the two forms of punishment concurrently. The imposition of a pecuniary sanction will often complement a suspended sentence and enhance its efficacy.

A suspended sentence may be of even greater value if it is awarded in conjunction with the imposition of civil obligations. This is particularly true of cases involving damages. More often than not it is most unsatisfactory if there is no connection between the criminal and civil legal consequences of one and the same offence, it being possible for the offender to serve a short prison sentence and then to escape maliciously, without any personal damage to himself, from the necessity of making good the loss caused by him. A suspended sentence makes an interaction possible. The sentence may award damages against the offender and stipulate certain amounts, terms and forms for the payment of such damages and at the same time make the fulfilment of this obligation the *conditio sine qua non* for the cancellation of the concurrently awarded term of

imprisonment. As a rule this will hit the offender in a sore spot. At the same time this system does justice to the injured person as well, who very often does not think that a mere suspended sentence is adequate.

Similarly, a person who is charged with neglecting to support his dependants may be bound over and ordered to provide for their adequate support or to fulfil other obligations. This, too, may be a punishment and at the same time an educational measure for him.

Its increased scope in modern criminal procedure makes the suspended sentence applicable to a great variety of offenders. Although the intermediate stages are numerous, two main categories will be distinguishable. One class of offenders will comprise persons whose offence appears to be less an expression of a criminal disposition than of the special constellation of a single set of environmental circumstances. In their case a binding over to be of good behaviour for a certain term of probation, to the discretion of the judge, coupled with a pecuniary fine or a controlled payment of damages, may suffice as a preventive measure. To the offenders of the other type belong those persons under sentence for whom a term of probation is a "last chance" only if it is utilized to interfere extensively with their mode of life and to make them fit to take part in the life of the community.

It may appear appropriate to give this bisection of the offenders a counterpart in the bisection of the sanctions to be applied to them. This makes for greater clarity, because in present practice the term 'suspended sentence' is applied to different forms of punishment. At the same time it increases the efficacy of the punishment, since it emphasizes the seriousness of a suspended term of imprisonment combined with supervision and a fine. The Swedish experience will most probably lead to the provision of "preventive detention" (*skyddstillsyn*) as an independent penalty for serious cases, side by side with a suspended sentence. The mere difference in terms alone may be expected to create a certain psychological effect.

Preventive detention shall be awarded with due consideration to the development of the offender's personality, his mode of life and his present and future environmental conditions. It is fixed at 3 years and shall always be accompanied by the appointment of a welfare supervisor. The court may impose the following sanctions on a conditionally sentenced person:

- (1) to obey certain directions, contained in the judgment, as to his education, employment contract, place of residence, living quarters or as to the use of his spare time,
- (2) to abstain from the use of intoxicating drink,
- (3) to submit to medical treatment, a cure of inebriety or any other cure, nursing treatment or supervision of his welfare,
- (4) to submit to restrictions of his right of disposal of his wages or any other financial means.

Sanctions of this kind — which may be imposed concurrently and varied considerably within the limits provided in the framework of the law — afford good possibilities of teaching the teachable, correcting the correctable, re-educating the educable, of curing physical or mental defects as far as possible, and in addition to that results are achieved which in their effects extend well beyond the lapse of the term imposed. The human craving for an existence without supervision and a mode of life after one's own fashion increases the desire to avoid an aggravation of the punishment, an extension of the term of probation, and any fresh conflict with the law. This very fear, more than anything else, has general preventive repercussions as well.

To a greater extent than all other punitive measures supervision during probation is dependent on the person that carries it out. This — let it be strongly emphasized — is where the crux of the whole problem lies. The supervisors are entrusted with tasks which require a great deal of social experience, criminalistic knowledge, psychological understanding and a gift that can hardly be learned — the ability of handling human beings the right way. The desired aim of penal policy can be achieved only if the supervisor can be firm when necessary and at the same time has the knack of winning the confidence of the probationers. A display of weakness is bound to result in supervision and fines not being taken seriously, whereas too much sternness may cause all orders given to be regarded as mere chicanery. The mechanical application of the forms, the employment of unsuitable supervisors, too many burdens placed on the supervisors or the absence of facilities for controlling their work make probation under supervision a blunt weapon in the combat against criminality.

To attract into this service the best candidates available, to give

them criminalistic schooling and training in social psychology involves the government in considerable financial sacrifices. If such sacrifices are apt to reduce the crime rate, then they must be viewed as a productive outlay. In addition, it is usually so that suspended sentences and probation — however costly the supervisory machinery — are still cheaper than the confinement of the offender in prison.

Another simple way of obviating short-term imprisonment is for the law to stipulate a *general minimum* duration for it. If the offence coming up for trial is of a minor nature, such a provision causes the judicial bench to take recourse to an alternative sanction, more especially the award of a *pecuniary fine*. With this object in view the minimum of a directly awarded prison sentence is fixed in Sweden at 1 month; while this is longer than in most other countries, it may still be too short at that.

However, more frequent awards of fines as an alternative to short-term imprisonment will, as a rule, yield satisfactory results only after both the traditional form of pecuniary fines and their optional conversion into alternative imprisonment have been radically reformed. It serves no purpose if — as was the general custom formerly — fines are awarded and collected according to hard-and-fast rules and a high percentage of the people thus fined later turn up in prison all the same as default prisoners.

Taking all this into due consideration, Sweden — in an endeavour to avoid short-term imprisonment — concentrated her efforts in this direction on a radical reform of the system of fines. The day-fine system introduced in 1931 and the experiences made with it may, therefore, claim general interest.

The individual day-fine now consists of two distinct parts, i.e. in respect of its number and amount. In its assessment of the fine to be imposed the court first makes the necessary investigations — as it always has to do — of the offence committed and of the offender. As a result of such investigation the offender may be ordered to pay a certain *number* of day-fines. The admissible number of day-fines is graded from 1 to 120, but if several offences are tried concurrently the court may under certain circumstances award up to 180 day-fines. Thus the criminal judge is given a vast scope for the fixation of the appropriate and just number of day-fines.

At the same time the court has to decide on a certain amount for the day-fines. This amount is independent of the seriousness of the offence and must be correlated exclusively with the income of the accused, his assets, any payment towards the maintenance of dependants, and his financial status in general. The only admissible exception is this: If the offence is of a trivial nature, the court is empowered to reduce the amount of each day-fine. The amount is to be fixed between 1 and 300 kroner; thus there is considerable scope for variation also in this respect, making it possible to adjust the fine equitably to the financial circumstances of the accused. However, the aggregate minimum must never be less than 5 kroner.

As its name implies, the system of the day-fines is based on the provision that the judge shall ascertain what amount *per day* the accused is able to do without, on the strength of his financial circumstances, without himself becoming distressed or jeopardizing his ability to maintain his dependants. It is thus possible that for one and the same offence different offenders have to pay different fines according to their individual means. In this way it is ensured that a wealthy man pays a heavier penalty than a less fortunately placed one, and at the same time this prevents the higher fine from defaming him more than the other person.

It is in the nature of things that the administration of this principle — just and uncomplicated as it may appear as such — meets with many a difficulty in practice arising from the great variety of human living conditions. However, on the whole it can be said on the strength of the experiences made in Sweden that the average daily earning will in most cases supply an equitable measurement.

The introduction of the day-fine system has made it possible to create a certain correlation between the penalty and the means of the person under sentence. As a result, this measure alone has been responsible for an almost 50 % drop in the number of alternative prison terms served in Sweden.

The subsequent Execution of Fines Act 1937 led to the almost complete disappearance of converted prison sentences. The object of these provisions is to prevent the award of an alternative prison sentence in all cases where neither malicious intent nor culpable default is proved.

If in spite of the grant of a respite or payment by instalments and ultimate distraint a fine cannot be executed, then the *conversion*

of the pecuniary fine is as such possible, but it is not carried out automatically — it requires a *fresh trial at court*. For this purpose there exists a legal limit insofar as in principle such conversion is possible only for penalties exceeding 5 day-fines. The conversion of lesser fines is only admissible in cases of blatant negligence or default, or if for reasons of individual prevention the behaviour of the accused makes such conversion appear necessary. In actual practice cases of this nature are rare exceptions.

The public prosecutor applies for conversion at the court of first instance in the same form in which he institutes proceedings. The rules of procedure are those laid down in the law of procedure. Judgment is pronounced after a hearing at which the defaulter must appear personally. A new, short respite may be granted to a defaulter who is willing and able to pay. Otherwise the fine is converted into a term of imprisonment which must be in a prescribed relation to the number of day-fines awarded. The length of the prison sentence was *increased* in 1937 in order to make the risk of its imposition bring really useful pressure to bear on the offender and in order to avoid very short terms of imprisonment on this score, too.

In suitable cases — and this in particular has gained great practical importance — conversion-imprisonment may be suspended, the maximum term for the suspended execution being fixed at 2 years. Such suspended awards of an alternative term of imprisonment occur in practice about just as frequently as unconditional ones.

The influence of the reform of the fines system on the number of admissions to Swedish prisons is extremely great. In about 95 % of all criminal sentences the courts award fines, the annual average number of such pecuniary penalties in the last decade being about 142,500. Before the Acts of 1931 and 1937 came into force over 13,000 persons sentenced in Sweden went to prison, because they were unable to pay the fine imposed on them. In 1947 the corresponding figure was still 355, i.e. less than 3 % of the former admissions. Generally speaking, there are never more than 20 to 30 so-called "fine-defaulters" simultaneously in prison.

The new fine legislation has removed about $\frac{3}{4}$ of the former inmates from the prisons in Sweden; it prevents more than ten thousand people a year from making personal acquaintance with the inside of a prison. Consequently, whatever criticism may be levied

at individual points, nobody in Sweden today would like to see a return to the old system; the view is universally held that the basic principles of the new policy have proved their value in actual practice.

Chile and Finland have introduced the idea of the day-fine in a similar manner into their respective legislations. Some other countries — such as Great Britain, Switzerland and the South African Union — hold, as Sweden does, that a new judicial act is required for the conversion of a fine into a term of imprisonment.

Unnecessary short-term imprisonment can be obviated in an altogether different way, if it is decided to *relax the principle of obligatory prosecution*.

Nearly all countries that, as a matter of principle, still make the prosecution and punishment of offences obligatory have decided to abandon this principle in the sphere of the criminal law as far as it affects juvenile delinquents. The experiences made with this reform are favourable, so that its application to the general penal system certainly deserves consideration.

The modification of the principle of obligatory prosecution is rendered easier if punishment in its essence is viewed solely from the standpoint of its usefulness to general and special prevention. In cases where the sentencing of an offender is not imperative for reasons of prevention of crime, the rule making prosecution obligatory may be waived without doing any harm to the principles of the administration of justice. By the same token the judge may be empowered to dispense with any punishment on the strength of the facts elicited by the trial in court.

In countries that have so far retained the strict principle of obligatory prosecution it will be necessary to exercise a certain degree of caution in breaking through this principle, in order that the general trust in the impartiality of justice and in the "equality of everybody before the law" is not weakened.

In Sweden the Penal Code Commission brought in a Bill in 1948 which makes it possible to dispense with prosecution and punishment in cases of a special nature. However, it must be evident in each single case that consideration for the general law-abidance does not demand punishment (general prevention) and that the offender may be expected to refrain from committing any

new offence (special prevention). In considering whether refraining from punishment is justified the judge shall be guided, more especially, by the following principles:

- (1) whether the offence caused exceptionally little damage or created exceptionally little danger,
- (2) whether the commission of the offence had anything to do with the youth of the offender or his lack of understanding, experience or judgment,
- (3) whether the offender acted in ignorance of the fact that he was committing a punishable offence,
- (4) whether the offence was the direct outcome of the inciting behaviour of a third party,
- (5) whether the offender tried of his own free will to prevent the injurious effects of his action or to make amends for such effects,
- (6) whether the offender is of an advanced age or suffers from a severe illness or whether he sustained severe injuries when committing the offence,
- (7) whether the period elapsed since the committal of the crime, after which no more charge can be brought, is to terminate soon.

Similar principles have been embodied in the laws of Denmark, Norway and Switzerland.

If the introduction of the so-called legal principle of opportunity is to decrease the number of short prison terms, then it must, of course, not be confined to those offences that are punishable with fines only. In the case of offences that are now punishable with imprisonment the number of cases in which this novum is applied in practice will not be very large as a rule. On the other hand, it will cover all those particularly important cases in which the restraint of liberty would be an unjust and avoidable hardship. In such cases the waiving of prosecution or punishment will be a more humane and adequate step than the award of a suspended sentence.

In nearly all countries *alcohol* is a very serious etiological factor in criminality. Every really worth-while system of crime prevention must, therefore, pay particular attention to this source of crime and

it must endeavour to keep down criminality by waging an energetic combat against alcoholism.

One of the steps to be taken in this direction is that in the case of offences caused or furthered by drink, terms of imprisonment should not be awarded indiscriminately; rather, at least as far as chronic alcoholics are concerned, a more suitable treatment than a short term in prison may be ordered. This leads to an adjustment of the penal system to the individual offender which serves the purpose of special prevention. At the same time the confinement in certified reformatories or homes for inebriates of persons who have committed offences under the influence of drink, may have general-preventive effects as well. Such confinement is particularly hard on habitual drinkers; as a rule, it is fixed for a considerably longer period than a prison sentence would be; discharge from such homes is generally followed by long-lasting sanctions and supervision; and the weak-willed person lives under the perpetual threat of recommitment to the reformatory even if he does not actually infringe the criminal laws.

In the case of offences wholly or partially attributable to inebriety it must be possible under certain conditions to order the commitment of the delinquent to an inebriate reformatory not as an addition, but as an alternative to imprisonment. This is the more necessary as in the light of present-day research the majority of chronic inebriates must be considered as people who suffer from a disease.

This purpose is served by a provision in the Swedish Law on Inebriety according to which it is admissible to waive prosecution of inmates of certified inebriate reformatories in all cases which are punishable with a term of imprisonment not exceeding 6 months. Likewise, as far as the inmates of such reformatories are concerned, there is no convertibility of unpaid fines at all. Finally, a provision exists for the conversion under certain circumstances of unpaid fines imposed for drunkenness in public, into confinement in a reformatory instead of imprisonment, if in the course of the preceding two years the delinquent has had three or more other convictions for the same offence.

Over and above all this, it is commendable that the court should be empowered — after having heard expert evidence — to sentence also in other cases offenders under the influence of drink to confine-

ment in an inebriate home instead of a short term imprisonment. In especially light cases the supervision of the offender, coupled with the assistance given by the so-called Prisoners Aid Societies, should suffice even without any restraint of liberty.

As has been shown, these aims can be achieved in Sweden already to-day by suspended sentences which may be coupled with sanctions demanding abstention from the use of intoxicating drink, subjection to medical treatment, or confinement in an inebriate home. However, the aim is to replace in certain cases the imprisonment of the offender by committing him to the care of the organs of the official anti-alcoholism scheme, even without a suspended sentence.

In many cases the confinement of alcoholic offenders in inebriate reformatories will have to correspond to the confinement of *drug-addicts* in institutions or homes where they have their drug supplies gradually withdrawn. Also for this measure the judge should be empowered to commit suitable offenders under certain conditions to such places as an alternative to sentencing them to short-term imprisonment.

The question of how courts should punish alcoholic or drug-addicted offenders is related to the difficult problem whether they should be enabled to replace short-term prison sentences by curative measures also in the case of *psychopaths*. This does not refer to those persons with criminal tendencies who have placed themselves into the class of dangerous criminals by the severity of the crimes they have committed but to those numerous psychically abnormal persons who are driven to the continual commission of minor offences by their disharmonic development. It is a known fact that it is just persons of this nature — the so-called borderline cases of psychiatry — who supply a large percentage of the recidivist short-term inmates of prisons, since their offences are in a causal connection with their psychopathic disposition which very often also makes them indifferent to punishment. There can be no question that it is hard eventually to send to prison as habitual criminals such offenders, although they have never really perpetrated any serious crime. On the other hand, in the interest of the protection of the community some strong measure is needed for persons that cannot be deterred from the continual committal of petty crimes — such,

for example, as repeated libel — if simple imprisonment proves without avail.

The decision on the question whether in these cases — which play such a great rôle in the courts — short-term imprisonment should be replaced by a court order to place the misdemeanant in a nursing home under medical supervision affects to a large extent the problem of insanity, its various stages and its judicial treatment, which are all outside the scope of the present paper. At any rate, the prerequisite for the practicability of such measures is the availability of suitable institutions where the classes of offenders concerned can be treated and nursed individually in order to readapt them to, and reclaim them for, normal social activities. Differential methods of therapeutic treatment of a medical, socio-psychological and curative-paedagogic nature must be selected and tried out to ascertain which are suitable for criminal patients of this kind and apt to yield satisfactory results. For the persons concerned the commitment to such an institution often means that a short-term in prison is replaced by a confinement which, though it may not have been limited as to its duration when it was ordered, may often last for years. It will thus be justifiable only if such confinement is not merely a means for the temporary protection of the community from further deprivations by the offender but also facilitates therapeutic treatment promising recovery.

One of the most important tasks to be undertaken in future by criminalists in collaboration with psychiatrists may be the establishment of institutions in which chronic misdemeanants whose psychopathic nature predisposes them to the commission of only trivial offences can be reclaimed, educated and cured. No other measure could possibly depopulate the prisons and at the same time reduce the crime rate as these institutions could. In very light individual cases of a special nature treatment without confinement in an institution might be considered as an alternative.

Sweden is concentrating special attention on this problem; legislative measures are in preparation.

Sanctions such as used in other countries, viz. the *judicial reprimand* of an offender, the *bond to keep the peace* with surety, and *compulsory labour*, are not independent legal institutions in Sweden.

The correct treatment of offenders having to spend a short time in prison in spite of all reforms is one of the most serious problems of every penal execution. More often than not it is hardly possible to find for them really useful productive work within the closed establishment. As long as there are no facilities for vocational training or re-training for them, the only work available in most cases will consist in just those mechanical or monotonous jobs which it is one of the principal aims of the modern penal system to avoid. In addition to that there is a danger that the time spent in prison loses much of its seriousness and purpose on account of these shortcomings. At any rate, that is the kind of experience Sweden had to make in the past.

For this reason the idea of compulsory labour — which in other countries finds its realization in an independent form of sanction without restraint of liberty — is carried out to a certain extent by committing the prisoners to open institutions where a greater measure of liberty is allowed than in closed establishments, but considerable physical exertion is required and great demands are made on the output and working intensity of the inmates. Even unskilled people are thus enabled to do useful work.

These open institutions are to become more and more the focus of the new Swedish penal system. For short-term prisoners the new Penal Code makes the confinement in a colony the rule. Exceptions are admissible only if considerations of age, state of health, former mode of life, availability of work or other circumstances make them imperative.

The colonies are generally situated in thinly populated districts; they consist of small farms, bought or leased by the Treasury Department, and are able to accommodate from 10 to 30 persons. Nothing in their outside appearance suggests a prison; the buildings are of the type of ordinary dwelling houses or barracks. The management is in the hands of a director, or superintendent, assisted by a staff of supervisors who are at the same time leaders of working parties or foremen. As a general rule the work done consists in farm work, road-building, wood-clearing and tree-felling.

The results obtained are satisfactory. The short-term prisoners have done productive work, although they come from a great variety of surroundings and only few of them were used to heavy manual labour. The work in the woods requires a certain period

of training, while in road-building good results are achieved very quickly. The state of health and general condition of the inmates were satisfactory. Prisoners who turn out to be trouble-makers are transferred to closed institutions; it is hardly ever necessary to resort to other disciplinary measures. Attempts at escape are rare, although there are plenty of opportunities.

When the open institutions for short-term prisoners were introduced in Sweden certain doubts were raised whether they would not be detrimental to the preventive effect of imprisonment, but these doubts have proved unfounded. It has been found, on the contrary, that potential inmates are by no means very keen on being sent to these colonies in the country. They often shun the hard physical labour; often intellectuals (for example those who have been found drunk in charge of a motor vehicle) strongly resent the close proximity of their co-prisoners; and the distant location of these colonies makes it difficult to receive visits from their families. About one third of the short-term prisoners intended for commitment to an open institution offered sound reasons for their preference for a closed institution, and in accordance with the penal code their requests were conceded.

However, any term of imprisonment — irrespective of whether it is completed in an open or closed institution — is but an *ultima ratio*. It is justifiable only where no other penalty will do. We owe this dictum to Jeremy Bentham: "If an offender can be punished with a fine of *one* shilling, then his execution is unexculpable cruelty and even imprisonment a monstrosity".

R É S U M É

Se bornant aux délinquants adultes, le rapport de M. *Gerhard Simson* démontre que, quoique pendant longtemps le sursis de la sentence ait été généralement considéré comme la substitution par excellence des courtes peines privatives de liberté, l'efficacité de ce sursis dépend, d'après les expériences faites, dans une grande mesure de la réglementation dudit sursis et de son application dans la pratique.

Ainsi en Suède le sursis de la sentence a une valeur différente pour deux grands groupes de délinquants. Pour un groupe l'acte délictueux est surtout le résultat d'un concours de circonstances, de sorte qu'une période d'épreuve jointe à une amende ou au paiement contrôlé de dommages-intérêts sont des mesures préventives suffisantes. Pour l'autre groupe le sursis veut dire la „dernière chance”, occasion qui doit être saisie pour intervenir vigoureusement dans la manière de vivre du délinquant afin de le réadapter à la vie sociale. En Suède on a l'intention de créer une peine nouvelle, „internement préventif” (*skyddstillsyn*) pour trois ans avec sursis et placement sous surveillance.

Les conditions imposées au condamné pourront être:

1. observation de certaines indications formulées dans la sentence concernant instruction, contrat de travail, lieu de séjour, etc;
2. abstinence absolue d'alcool;
3. soumission à un traitement médical, à une cure anti-alcoolique;
4. restrictions dans l'emploi du salaire ou des autres ressources.

Surtout ceux qui exercent la surveillance sur le condamné sont en état de contribuer au succès de la condamnation avec sursis; c'est pourquoi leur personnalité doit répondre à des exigences rigoureuses et le gouvernement s'impose des sacrifices financiers considérables pour leur instruction.

Afin de réduire le nombre des courtes peines privatives de liberté la loi suédoise en a fixé la durée à un mois au minimum. Dans les cas qui ne demandent même pas une peine d'un mois, le juge doit recourir à l'amende.

Depuis 1931 il existe en Suède un système d'amendes fixées par jour mettant le juge en état d'imposer un certain nombre de ces amendes (120 au minimum, dans certaines circonstances même 180) selon la gravité de l'infraction commise, et la personnalité du délinquant.

Le montant de l'amende fixée par jour dépend du salaire du délinquant, de ses biens, de charges spéciales etc. et varie de 1 à 300 couronnes suédoises. Toutefois le minimum est de 5 couronnes.

Dans les cas de condamnation à de courtes peines de prison alternant avec paiement d'une amende le système des amendes fixées par jour a réduit de 50 % le nombre des peines de prison.

A présent dans les 95% de toutes les condamnations on inflige une peine d'amende; dans les dernières années le nombre moyen d'amendes imposées était de 142.500. Le nombre de prisonniers a diminué de ¾.

Le nombre des courtes peines privatives de liberté peut être réduit en atténuant le principe de la poursuite obligatoire de toute infraction à la loi. Dans la plupart des pays on a déjà abandonné ce principe pour les délinquants juvéniles. Pour les adultes également on a constaté que souvent le juge peut se dispenser de condamner le délinquant à une peine sans nuire à qui que se soit. Naturellement il faut éviter avant tout de réveiller la méfiance du public en ce qui concerne l'impartialité de la justice. Une Commission pénale suédoise a rédigé un projet de loi à cet effet en 1948.

Quant aux infractions commises par suite d'abus de spiritueux la législation suédoise connaît plusieurs dispositions tendant à faire entrer le délinquant dans un sanatorium pour alcooliques au lieu de le condamner à une courte peine de prison.

L'auteur regarde la fondation d'établissements pour la cure de délinquants chroniques qui par leur disposition pathologique sont pré-destinés à commettre des actes délictueux de caractère moins sérieux („cas-limites”) comme une tâche primordiale qui doit être entamée par des criminalistes et des psychiatres ensemble. Ce serait un des moyens par excellence pour „dépeupler les prisons” — le mot d'ordre du Ministre de la Justice, Karl Schlyter, en 1934 — et pour réduire le pourcentage de la criminalité.

Conformément au Code Pénal nouveau les courtes peines privatives de liberté sont en général purgées dans des colonies, institutions ouvertes permettant un assez large degré de liberté, mais demandant par contre des efforts physiques considérables. On y exige beaucoup d'efforts des colonistes quant à la production et à l'intensité de travail.

Ces colonies, situées dans les régions peu peuplées, se composent de petites fermes (achetées ou louées), où il y a de la place pour 10 à 30 personnes. Les colonistes travaillent dans les fermes, prennent part à la construction de chemins, à l'abattage d'arbres, etc. Les résultats sont satisfaisants.

Environ un tiers des condamnés à de courtes peines alléguait des raisons bien fondées pour être placé dans un établissement fermé.

Short term imprisonment and its alternatives (probation, fines, compulsory home labour, etc.).

Report presented by Jørgen Trolle

Public Prosecutor for Copenhagen.

In Denmark the consciousness of the deficiencies of short term imprisonment is old. For a long time it has been agreed among criminologists that this form of penalty was not apt to reform the prisoner, but on the contrary might accustom him to prison and thus diminish the effect upon him of the general threat of punishment. Since the beginning of this century therefore penologists have endeavoured to find means of supplanting the short term imprisonment by other measures against criminality.

A. 1. In most cases where a short term imprisonment may be applied the article of the law in question will open the possibility of imposing a fine instead.

The usefulness of this possibility is, however, a limited one. In many cases — and especially in cases of theft committed on account of poverty — the accused will not be able to pay a fine. And although the administration — the Police, the Prosecution and the Ministry of Justice — may at its discretion permit respite as far as the payment of the fine is concerned or decide that it shall be paid by instalments over a shorter or longer time, the criminal's possibility and willingness to pay a reasonable fine — not too small in comparison with the term of imprisonment he otherwise ought to have had — within a reasonable time may be so small, that a term of imprisonment may be more adequate.

2. Since 1905 the law has opened the possibility of probation in the form of suspension of the execution of the sentence. According to Art. 56 of the Penal Code of 1930 it is a condition that the punishment does not exceed one or two years of prison of different degrees.

In many cases the convicted person is placed under the surveillance of special societies. They authorize a man or a woman to act as a sort of ward for the criminal, who is obliged to follow his or her directions. The system has been much applied especially upon first

offenders. In the years before the second World War about one fourth of all sentences of imprisonment were with suspended execution. Of first offenders about 40 pct. were sentenced on probation.

It might be mentioned perhaps, that in less serious cases of exhibitionism where formerly a sentence of imprisonment for a couple of months was used, probation has been tried on condition that the accused underwent a psychotherapeutic treatment. In the future perhaps narco-analysis may be used too.

During the war it was necessary to abolish to a certain degree the use of probation, but now conditions are again verging on the state of the 1930ies.

3. In the cases of minor offences against Police Regulations and the like, probation is not in use; it is preferred to fine the offender. But in these cases the Magistrate may give the accused a reprimand instead of sentencing him, if he pleads guilty and agrees to accept it (the Act of Procedure, Art. 937).

4. The Courts, however, have not otherwise the power of not punishing a guilty offender or criminal.

5. But the prosecution (the Attorney-General) has a theoretically unlimited power to give up prosecution in any case when it is found reasonable — and eventually on condition that the guilty pays a fine. The administration of this extraordinary power is a very cautious one. It is used almost exclusively when the accused has admitted his guilt, and when the case is of minor importance, for instance petty thefts, frauds and unimportant offences against public decency, etc. Here the Public Prosecutors (*procureurs généraux*) are empowered to desist from trial. Only very rarely and under special circumstances are graver cases settled in this fashion.

A similar but more far-reaching power is given the Prosecution when the criminal is under 18 years of age. (Penal Code Art. 30). This power is used to such an extent that persons of such age are punished only in extremely few cases, educational measures being used instead.

All things considered, this power of giving up prosecution is a very valuable one and of the utmost importance for avoiding too many short term sentences. In the years before the second Great War 5 or 6.000 cases a year ended with the conviction of the suspected. About 3–6.000 cases were not brought before the Courts — the cases not being proved. But between 5 and 11.000 cases every year, i.e.

between one third and half of all criminal cases were settled by the Public Prosecutors without trial.

6. The King (through the Ministry of Justice) may pardon a convicted person — eventually on condition that he is placed under surveillance as mentioned above under 5. This power is used to a certain degree, but is of no greater importance because of the possibility of abandoning prosecution.

7. A system of making compulsory home labour an alternative to short sentences has — until now — not been tried in Danish law and has not been advocated by any authority among practitioners or theorists of criminological science. The question ought certainly to be taken into consideration.

B. The question of more appropriate treatment of the persons sentenced to short terms of imprisonment is a very difficult one, the short time of imprisonment being in itself a hindrance to a thorough educational treatment. But on the whole it may be said, I think, that the treatment in the prisons is as good as can fairly be expected.

In my opinion short term imprisonments are in themselves an evil, but an unavoidable one. Their use to a certain extent, with their preventing and deterring effect, is a necessary weapon in the fight against crime. But it should always be borne in mind that they are a dangerous remedy and every means should be used to diminish their detrimental effects.)

RÉSUMÉ

Dans son rapport M. *Jörgen Trolle* en arrive à cette conclusion que les courtes peines privatives de liberté sont un mal dont on ne saurait se passer, cependant, la privation de la liberté étant l'élément essentiel empêchant la récidive. Mais il ne faut jamais perdre de vue qu'elle est en même temps un remède dangereux.

Les amendes ne peuvent pas remplacer les courtes peines de prison, puisque bien souvent, malgré l'indulgence du tribunal, le condamné fait preuve d'incapacité ou de mauvaise volonté lorsqu'il s'agit de payer une amende raisonnable.

L'article 53 du Code Pénal danois de 1930 prévoit le sursis à l'exécution de peines privatives de liberté ne dépassant pas un ou deux ans (délais dépendant du degré de la peine). Dans bien des cas le condamné est placé sous surveillance. Avant la deuxième guerre mondiale l'exécution d'un quart des peines de prison infligées a été suspendue; 40 % des délinquants condamnés pour la première fois ont été mis à l'épreuve („probation”).

En matière de contraventions il n'est pas d'usage d'appliquer le système de la mise à l'épreuve („probation”); on préfère infliger une peine d'amende. Cependant à certaines conditions le juge peut aussi réprimander le coupable au lieu de le condamner à une peine.

En général les autorités auxquelles incombe la poursuite ont la compétence de prononcer une ordonnance de non-lieu, éventuellement à condition que le coupable paye une amende. Pratiquement on ne prend cette décision que lorsqu'il s'agit de causes de moindre importance et que le délinquant s'avoue coupable.

Quant aux délinquants juvéniles ayant moins de 18 ans cette compétence est d'une portée plus large: ils ne sont punis que rarement, des mesures éducatives se substituant à la punition.

Avant la deuxième guerre mondiale on a appliqué au Danemark le système susmentionné à 5—11.000 cas par an, tandis qu'en 5—6.000 cas par an une condamnation a été prononcée.

La question de savoir si le système du travail obligatoire dans les établissements pourrait être appliqué comme alternative des courtes peines privatives de liberté n'a pas été discutée jusqu'ici.

Le désavantage des courtes peines de prison est que la durée du séjour dans l'établissement est trop limité pour qu'on puisse pratiquer des méthodes réellement éducatives; le traitement dans les prisons est d'ailleurs satisfaisant.

Comment faut-il régler la libération conditionnelle des condamnés? Est-il nécessaire d'instaurer un traitement pénitentiaire spécial pour les prisonniers proches de leur libération, dans le but d'éviter les inconvénients qui dérivent de leur brusque réintégration dans la communauté sociale?

Rapport général ¹⁾ présenté par Jean Dupréel

Directeur général des établissements pénitentiaires de Belgique, Chargé de cours à l'Université de Bruxelles.

Tous les pénalistes sont d'accord pour reconnaître la nécessité de mettre en oeuvre un système satisfaisant de libération conditionnelle, dans le cadre de l'organisation générale de l'exécution des peines privatives de liberté. Mais des divergences de vue assez profondes se manifestent en ce qui concerne la nature et le fonctionnement de cette mesure.

Historiquement, la libération conditionnelle a d'abord été conçue comme une faveur destinée à récompenser la bonne conduite des détenus en prison et à encourager leurs manifestations de

¹⁾ Ce rapport est basé sur les rapports préparatoires nationaux présentés par les personnes suivantes (ces rapports sont numérotés ci-dessous et sont cités dans l'exposé par leur numéro d'ordre, indiqué entre parenthèses:

1, *Argentine*: M. Alfredo J. Molinario, Professeur de droit pénal et Directeur de l'Institut de droit pénal et de criminologie de la Faculté de droit et des sciences sociales de l'Université de Buenos-Aires; 2, *Belgique*: M. L. van Beirs, Procureur du Roi et Professeur à l'Université libre de Bruxelles, et M. P. Sasse-rath, Substitut du Procureur du Roi, Bruxelles; 3, *Danemark*: M. Cai Jensen, Directeur de prison, Copenhague; 4, *Etats-Unis*: M. Sanford Bates, Chef du Département des institutions et offices sociaux de l'Etat de New-Jersey, Trenton, N. J.; 5, *Italie*: M. Arturo Santoro, Professeur de droit pénal à l'Université de Pise, Rome; 6, *Norvège*: M. Andreas Hauge, Directeur du pénitencier central, Oslo; 7, *Pays-Bas*: M. G. Th. Kempe, Professeur à l'Université d'Utrecht; 8, *Royaume-Uni*: M. Max Grünhut, chargé de cours de criminologie à l'Université, Oxford; 9, *Suède*: M. Ivar Strahl, Professeur à l'Université d'Up-sala; 10, *Suisse*: M. Jean Graven, Professeur de droit pénal et de procédure à l'Université de Genève, Président de la Cour de cassation du canton de Genève.

repentir. Dans un tel système, elle demeurerait tout naturellement d'application peu fréquente. Mais petit à petit les idées ont évolué et des notions plus complexes se sont dégagées, notamment sous l'influence des mesures prises à l'égard des jeunes délinquants.

Dans la plupart des pays, la libération conditionnelle est conçue comme une mesure facultative. On estime qu'elle doit être sollicitée par le condamné et méritée par lui (2 et 10).

Certaines garanties doivent être réunies pour que la libération conditionnelle puisse être accordée, ces garanties étant l'écoulement d'un certain temps (pour permettre l'action pénitentiaire), une conduite et un climat psychologique satisfaisants ainsi que des perspectives de reclassement favorables (2, 3, 6, 10). Mais l'on s'accorde à reconnaître que lorsque ces garanties existent, le condamné a un droit moral à obtenir sa libération sous conditions (7), celle-ci doit être „relativement obligatoire” (10) ce qui exclut l'idée d'un pouvoir arbitraire de la part de l'autorité compétente pour accorder cette mesure (2).

La libération conditionnelle devient ainsi une mesure normale, qui prend habituellement place dans le cycle d'exécution de la peine, pour former une transition entre la prison et la liberté (3 et 4). On en arrive de cette manière à faire de la libération conditionnelle une sorte de mesure de probation, un test qui permet de mesurer l'efficacité des méthodes pénitentiaires (5 et 7).

La législation suédoise, adoptant un point de vue différent, a complètement intégré la libération conditionnelle dans l'exécution de la peine, en lui donnant un caractère obligatoire. Dans ce système, inauguré en 1943, la libération conditionnelle a lieu d'office, lorsque les 5/6 de l'emprisonnement ont été subis et que la peine était d'au moins 6 mois. Il en est ainsi même si la conduite a été mauvaise et qu'on peut craindre la récidive. La peine comporte donc, dans ce cas, une détention pendant les 5/6 et une libération conditionnelle pendant 1/6. Il convient de remarquer que les tribunaux tiennent compte de ce fait lorsqu'ils prononcent la peine: il leur est donc loisible d'imposer le temps de détention qui leur paraît nécessaire.

Chose intéressante, la loi suédoise a maintenu, en outre, la possibilité d'accorder la libération conditionnelle facultative, lorsque les 2/3 ont été subis (avec un minimum de détention de 8 mois). Cette dernière forme de libération est assez peu appliquée. (9).

Il convient cependant de noter que la plupart des rapporteurs sont hostiles à la notion de libération conditionnelle obligatoire (2, 6, 8, 10), tout en souhaitant que la mesure soit largement utilisée et qu'elle prenne normalement place dans l'application des peines.

Lorsque la libération conditionnelle est facultative, ce qui est le cas le plus général, elle doit être accordée par une autorité. Laquelle? Plusieurs systèmes sont en vigueur. Souvent, c'est le Ministre de la Justice sur avis de certaines autorités judiciaires (5) ou administratives (3) ou encore administratives et judiciaires (Belgique). Parmi les vœux qui sont formulés à cet égard, on trouve une nette tendance à confier à une commission spéciale (2 et 10) le pouvoir d'accorder le bénéfice de la libération conditionnelle.

Les qualités à réunir par l'organisme chargé de ce pouvoir ont été lumineusement exposées dans la déclaration de principes faite aux Etats-Unis par les délégués à la „National Parole Conference” (4): il faut une autorité impartiale, compétente, discrète et complètement informée sur le cas à examiner.

Aussi nous propose-t-on l'organisation d'une commission mixte comprenant un magistrat, un avocat, un médecin anthropologue, un haut fonctionnaire de l'administration pénitentiaire et un représentant des organismes de tutelle post-pénitentiaire. Cette commission aurait connaissance des dossiers judiciaire et administratif (avec enquête sociale), elle entendrait l'avis du Ministère public, du directeur de la prison et du détenu, assisté d'un avocat (2). Une commission constituée à peu près de cette manière fonctionne dans le canton de Genève (10).

Les avis sont partagés sur le point de savoir si c'est le juge qui a prononcé la peine qui doit donner son avis au moment de l'octroi de la libération conditionnelle. Certains en sont partisans (10) d'autres l'excluent (3, 4, 8). D'autres encore, sans en être adversaires, reconnaissent la difficulté de faire appel à ce magistrat qui parfois siège fort loin de la prison ou a été appelé dans l'entretemps à d'autres fonctions.

Sur quels éléments convient-il de se fonder pour accorder ou refuser la libération conditionnelle?

Tout le monde reconnaît que les critères de bonne conduite et d'amendement (repentir; désir de se bien conduire à l'avenir) ont de l'importance mais sont insuffisants à eux seuls pour servir de

base à la décision. Il ne faut pas que celle-ci soit trop influencée par les impressions et les préférences du personnel de surveillance de la prison (2 et 7).

Dès qu'il y a eu privation de liberté d'une certaine durée, proportionnée à la gravité du fait délictueux commis, la prévention générale est satisfaite et la question peut alors se résumer ainsi: ce prisonnier peut-il être libéré avec une probabilité raisonnable de vie régulière? (2 et 4). Ce sont donc les possibilités et les chances de reclassement qui forment dorénavant le souci dominant, dans le but de concilier au mieux les intérêts de la société (défense sociale au sens large) et ceux de l'individu. De toute manière il s'agit toujours de cas individuels et la solution du problème, pour être satisfaisante, doit pouvoir varier d'un cas à l'autre.

Comment la libération conditionnelle doit-elle fonctionner et, en particulier, quelles doivent être les conditions imposées au détenu libéré et les modalités d'application de la mesure (contrôle retrait, durée, etc.)?

L'organisation générale d'un bon système de libération conditionnelle a été, elle aussi, fort bien exposée dans la déclaration de principes déjà citée, de la „National Parole Conference" (4): on insiste particulièrement sur le fait qu'une tutelle compétente, et vigilante, doit être prévue; sur la nécessité de subsides suffisants de la part de l'Etat ainsi que sur l'importance du concours que le public, en général, peut et doit apporter à l'oeuvre du reclassement des condamnés libérés.

En ce qui concerne la tutelle, des controverses existent quant au rôle qui doit être assumé par les organismes privés, d'une part, et par les services officiels, d'autre part. Les organismes privés ont certains avantages (souplesse de fonctionnement, action directe, formalisme et frais réduits) qui sont contrebalancés par des faiblesses: irrégularité et manque de formation professionnelle des concours bénévoles (3).

D'une manière générale on tend actuellement à donner la préférence aux organismes officiels, pourvu d'un personnel full-time, convenablement rémunéré et offrant de sérieuses garanties de capacités professionnelles en matière de „social training" (3, 4, 7, 8, 9). Mais cela n'exclut nullement le concours dévoué des oeuvres de patronage privées: les deux actions doivent se combiner pour atteindre le but désiré.

Le genre de conditions à imposer au condamné libéré sous tutelle est difficile à définir de manière absolue. Il s'agit essentiellement de règles de conduite, édictées dans l'intérêt d'un bon reclassement et choisies en fonction de l'individu à qui elles s'appliqueront (8, 9, 10). Des propositions doivent autant que possible être faites à l'autorité qui accorde la libération conditionnelle par un assistant social compétent et expérimenté (2).

C'est la législation anglaise actuelle qui semble tenir compte au plus haut point de la nécessité d'individualiser au maximum le fonctionnement de cette mesure. Elle prévoit six types différents de procédure de libération conditionnelle suivant les catégories de détenus appelées à en bénéficier (8).

Lorsque la libération conditionnelle a été accordée, il faut encore que le condamné démontre qu'il la méritait (2 et 10) et cela par une conduite satisfaisante pendant un délai d'épreuve d'une certaine durée. Celle-ci est, suivant les systèmes, égale au terme d'incarcération qui restait à subir (9), ou au double de ce terme (Belgique) avec un minimum légal, fixé d'après les législations à 6 mois, 1 an, 2 ans et parfois plus (2, 9, 10).

Lorsque les conditions imposées au libéré ne sont pas observées il convient que des mesures soient prises sans retard, sur proposition de l'organisme chargé de la tutelle. Ceci illustre la vigilance dont le tuteur doit faire preuve (4).

Ces mesures sont, le plus possible, individualisées et elles sont prononcées par l'autorité compétente pour accorder la libération conditionnelle, ce qui écarte le danger d'arbitraire. Elles peuvent consister soit en une simple modification de conditions reconnues inadéquates, soit en un renforcement du contrôle, soit même en une réincarcération, temporaire ou définitive. Il n'est pas souhaitable que la loi impose à cet égard des obligations strictes, ou trop rigides (cf. révocation automatique ou obligatoire). De toute manière il est utile de prévoir qu'en principe un avertissement sera donné avant la révocation, celle-ci constituant une mesure extrême motivée par des manquements fort graves: le plus souvent ce sera le fait de commettre un nouveau délit pendant le temps d'épreuve (2, 9, 10).

Faut-il instaurer un traitement pénitentiaire spécial pour les prisonniers dont la libération est prochaine?

Presque tous les rapporteurs se déclarent très favorables à l'organisation dans les établissements de détention d'un régime de

pré-liberté destiné à servir de transition entre la captivité et la vie libre (1, 2, 3, 5, 8, 10). Mais les conceptions varient au sujet de ce que doit être ce régime. Les uns souhaitent un régime régulièrement progressif, par paliers successifs, dont le ou les derniers stades préparent à la liberté par un régime de plus en plus large, faisant appel au sens de la responsabilité chez le détenu (5, 10). Les faveurs consistent en des autorisations de sorties, des visites à la famille, des séances de travail sans surveillance directe, etc.

Les autres préconisent un régime tout à fait distinct, une période de pré-liberté proprement dite, à subir dans un établissement spécial de transition, conçu comme un home de semi-liberté ou tout au moins à régime très large (2, 3). Le séjour dans un tel établissement doit, pour bien faire, être assez court, ne pas dépasser quelques mois (2).

D'autres enfin estiment que ce régime peut être organisé dans tous les établissements, où serait créée à cette fin une section de pré-liberté, à régime commun durant la journée. C'est le système actuellement appliqué en Argentine (1).

Par contre, plusieurs rapporteurs préfèrent voir organiser tout le régime pénitentiaire, dès le début, en vue de la libération conditionnelle qui, fort probablement, interviendra vers la fin du traitement pénitentiaire. Pourquoi, en effet, appliquer au commencement de la peine un régime „déformant” que l'on s'efforcera ensuite de corriger juste avant la libération? (4, 7, 9). Mais même dans ce système on peut concevoir une organisation spéciale de la dernière partie de l'emprisonnement, phase de préparation professionnelle intense, par exemple (4).

CONCLUSIONS

- I. La protection de la société contre le crime commande d'intégrer la libération conditionnelle dans l'exécution des peines d'emprisonnement. Cette mesure doit pouvoir être appliquée normalement, c'est à dire chaque fois qu'un résultat favorable peut en être attendu.
- II. La libération conditionnelle n'est pas automatique: il convient qu'elle soit accordée, sous une forme individualisée, lorsque les facteurs qui rendent son succès probable se trouvent réunis. Ces facteurs sont:

- a) Concours du condamné lui-même (bonnes conduite et dispositions);
- b) Pouvoir de libérer et de choisir les conditions confié à une autorité impartiale, compétente et complètement éclairée sur tous les aspects des cas individuels qui lui sont soumis;
- c) Concours vigilant d'un organisme de tutelle bien entraîné et convenablement outillé;
- d) Compréhension et aide de la part du public, pour donner au libéré „une chance” de refaire sa vie.

III. Le régime des établissements pénitentiaires doit être organisé et fonctionner de manière telle qu'il conduise normalement, dès le début de l'incarcération, à la libération conditionnelle qui précède la liberté complète.

How should the conditional release of prisoners be regulated? Is it necessary to provide a special régime for prisoners whose sentence is nearing its end so as to avoid the difficulties arising out of their sudden return to community life?

General report ¹⁾ presented by Jean Dupréel

Director-General of the Penal Institutions of Belgium, Lecturer, University of Brussels.

All penologists agree on the need for establishing a satisfactory system of conditional release within the framework of the general organization of the execution of punishments by imprisonment. However, considerable differences in view point are evident with respect to the nature and the functioning of conditional release. Historically, it was first conceived of as a favour designed to reward the good behaviour of prisoners and to encourage them to show repentance. Under such circumstances, it was naturally not granted very often. Little by little ideas have changed and more complicated concepts have arisen, especially under the influence of measures taken to deal with juvenile delinquents.

¹⁾ This report is based on national reports prepared by the persons listed below. The citations in the text refer by number to these national reports. (1) *Argentina*: Mr. Alfredo J. Molinario, Professor of Penal Law and Director of the Institute of Penal Law and Criminology, Faculty of Law and Social Sciences, University, Buenos Aires; (2) *Belgium*: Mr. L. Van Beirs, State Prosecutor, Professor, University of Brussels, and Mr. P. Sasserath, Assistant State Prosecutor, Brussels; (3) *Denmark*: Mr. Cai Jensen, Prison Governor, Copenhagen; (4) *Italy*: Mr. Arturo Santoro, Professor of Criminal Law, University of Pisa, Rome; (5) *Netherlands*: Mr. G. Th. Kempe, Professor University of Utrecht; (6) *Norway*: Mr. Andreas Hauge, Director of the Central Penitentiary, Oslo; (7) *Sweden*: Mr. Ivar Strahl, Professor University, Uppsala; (8) *Switzerland*: Mr. Jean Graven, Professor of Criminal Law and Procedure, University of Geneva, Chief Justice Supreme Court, Canton of Geneva; (9) *United Kingdom*: Mr. Max Grünhut, Lecturer in Criminology, Oxford University; (10) *United States*: Mr. Sanford Bates, Commissioner, Department of Institutions and Agencies, State of New Jersey, Trenton, N.J.

In most countries, conditional release is considered as a discretionary measure. It is felt that the prisoner should petition for it and that he should merit it (2 and 8).

Certain prerequisites should exist before conditional release can be granted, such as the passage of a given period of time (to permit prison treatment), satisfactory conduct and mental attitudes as well as a perspective of favourable social adjustment (2, 3, 6 and 8). When these requirements exist, there is general agreement that the prisoner has a moral right to a release on conditions (5), that should be "relatively mandatory" (8), thus excluding the idea of arbitrary power on the part of the authority competent to grant such release (2).

Conditional release then becomes a regular and normal step in the process of administering punishment and forms a transition between prison and liberty (3 and 10). Thus conditional release is turned into a kind of probationary device, a test which permits one to measure the effectiveness of prison methods (4 and 5).

Adopting a different view, Swedish legislation has completely integrated conditional release with the execution of punishment by giving it an obligatory character. In this system, dating from 1943, conditional release is automatic when 5/6 of the prison term has been served and the sentence was at least 6 months in length. It takes place even if conduct in prison has been bad and recidivism can be feared. Thus the punishment consists, in such a case, of imprisonment for 5/6 of the time and conditional release during 1/6. We might mention that courts take this into account when they fix sentences; they are therefore in a position to set the length of term they deem necessary.

It is interesting to note that the Swedish law has also retained the possibility of the discretionary granting of conditional release, when 2/3 of the term has been served (when the term is at least 8 months in length). This form of conditional release is not often used (7).

We should note that most rapporteurs are opposed to the idea of an obligatory conditional release (2, 6, 8 and 9), although they want a wide use of conditional release and look upon it as a normal element in the application of punishments.

When conditional release is facultative, which is generally the case, it should be granted by some authority. What authority?

There are several systems in vogue. It is often the Minister of Justice, on the advice of certain judicial (4) or administrative authorities (3), or both (Belgium). Among the suggestions made in this connection there is a definite tendency to confide the power to grant conditional release to a special board (2 and 8).

The qualifications possessed by the organ charged with this power has been clearly set forth in the Declaration of Principles formulated in the United States by the delegates to the National Parole Conference (10); the authority should be impartial, competent, discrete and completely informed about the cases under consideration.

An organization is also suggested composed of a judge, a barrister, a medical anthropologist, a high official of the prison administration and a representative of the work with released prisoners. This board would be familiar with court and administrative case data (including social investigation) and would hear the views of the prosecuting authorities, the prison governor and the prisoner, assisted by counsel (2). A board of somewhat the same character functions in the Canton of Geneva (8).

Opinions are divided on the matter of whether the views of the sentencing judge should be sought on the granting of conditional release. Some are in favour (8), others are against it (3, 9 and 10). Still others though not opposed recognize the difficulty of addressing a request to this judge who sometimes is stationed far from the prison or has in the meanwhile been transferred to some other post.

What data should furnish the basis for granting or denying conditional release?

Everybody agrees that the criteria of good conduct and reformation (repentance; desire to behave well in the future) are important but insufficient in themselves to serve as a basis for the decision. Neither should this decision be too much influenced by the impressions and preferences of the custodial staff of the prison (2 and 5).

As soon as imprisonment has lasted for a certain time, proportioned to the gravity of the crime, general prevention has been satisfied and the question may then be stated as follows: Can this prisoner be released with a reasonable probability that he will lead an orderly life (2 and 10)? From this moment on it is, consequently,

the possibility and the chances of social readjustment which are of dominant concern, with the aim to reconcile as well as possible the interests of society (social defense in the broad sense) with those of the individual. It is always a question of individual cases; the solution of the problem, to the satisfactory, should permit of variation from one case to the other.

How should conditional release function and, in particular, what conditions should be imposed on the released prisoner and how should this be applied (control, revocation, duration, etc.)?

The general organization of a good system of conditional release has also been well described in the Declaration of Principles of the National Parole Conference, already mentioned (10); stress is particularly placed on competent and watchful supervision, the need for sufficient state appropriations, and the importance that public aid, generally speaking, can and should bring to the work of social readaptation of released prisoners.

As to supervision, there are differences of opinion regarding the role that should be played by private organizations, on the one hand, and official services, on the other. Private organizations have certain advantages (more flexible, direct action, less formalism and smaller cases) which are counterbalanced by weaknesses; intermittent activity and lack of professional training (3).

Generally there is now a tendency to prefer official agencies with a full-time staff, properly salaried and possessed of professional skill and social work training (3, 5, 7, 9 and 10). But this does not exclude the devoted help of private aid societies; both activities should be joined in the attainment of the desired end.

The kind of conditions to impose on a prisoner released to supervision is difficult to define in an absolute manner. Essentially it is a question of conduct rules imposed in the interest of good social readjustment and chosen with reference to the particular person to whom they apply (7, 8 and 9). If at all possible, a competent and experienced social worker should make appropriate suggestions to the authority granting the release (2).

Current British legislation seems to have paid the greatest attention to the need for individualizing the operation of conditional release. It provides for six different procedures of release depending on the kind of prisoner receiving it (9).

When conditional release has been granted the offender should

demonstrate that he merited it (2 and 8) by conducting himself in a satisfactory manner during a given period of time. This period, depending on the system, is equivalent to the balance of the prison term (7) or twice as long (Belgium) with a legal minimum fixed by law and ranging from 6 months to one year, two years and sometimes longer (2, 7 and 8).

When the conditions imposed on the released prisoner are not observed countermeasures should be taken promptly at the instance of the authority supervising the offender. This is evidence of the vigilance which the supervision must exercise (10).

Countermeasures should be individualized as much as possible and are pronounced by the authority empowered to grant conditional release; this removes the danger of arbitrary action. They may consist in a simple modification in conditions that are recognized as inadequate, either by a strengthening of control or by reincarceration, temporary or definitive. It is not desirable that the law should be mandatory or too rigid in this respect (e.g. automatic or obligatory revocation). It is, at any rate, useful to provide that in principle a warning should be given prior to revocation, for revocation is an extreme measure presupposing serious faults; usually this would mean the commission of a new crime during the test period (2, 7 and 8).

Is it necessary to set up a special institutional programme for prisoners where conditional release is approaching?

Nearly all the rapporteurs express themselves in favour of arranging a pre-freedom regime in the prisons designed to serve as a transition between captivity and freedom (1, 2, 3, 4, 8 and 9) but the ideas vary on what this system should be like. Some would want a regular progressive grade system, the later or last grades of which would offer preparation for freedom through an increasingly liberal regime and by an appeal to the prisoner's sense of responsibility (4 and 8). Favours would consist of permits to leave the institution temporarily, home visits, working without direct surveillance, etc.

Others visualize a distinct system, a real pre-freedom stage, served in special transition establishments, like a semi-open home or under at least very liberal rules (2 and 3). The stay in such an institution should be fairly short to be beneficial and should not exceed a few months (2).

Still others believe that the system could be introduced in all prisons; a pre-freedom section could be set up with community life in the daytime. This is the system now used in Argentina (1).

On the contrary, several rapporteurs prefer to see the whole prison treatment organized, from the beginning, with a view to the conditional release, which in all likelihood will come toward the end of the term. Why indeed apply at the beginning of a punishment a "deformatory" treatment which one then tries to correct just before liberation (4, 5 and 7)? However, even in this system one can conceive of a special organization of the last part of the prison term, a period of intense vocational instruction, for instance (10).

Conclusions.

1. The protection of society against crime requires the integration of conditional release in the execution of penal imprisonment. It should be used as a normal procedure, i.e. whenever one may hope for a favourable result from its use.
2. Conditional release is not automatic: it is proper that it should be granted, in an individualized form, when there exists an accumulation of factors which point to its probable success. These factors are:
 - (a) The co-operation of the prisoner (good conduct and attitudes);
 - (b) The vesting of the power to release and to select conditions in an impartial and competent authority, completely familiar with all the aspects of the individual cases presented to it;
 - (c) The vigilant assistance of a supervising organ, well trained and properly equipped;
 - (d) An understanding and helpful public, giving the released prisoner "a chance" to rebuild his life.
3. The functions of the prisoners should be organized and should operate in such a manner that they will as a general rule, from the very beginning of the prison term, work towards conditional release which precedes complete freedom.

How should the conditional release of prisoners be regulated? Is it necessary to provide a special régime for prisoners whose sentence is nearing its end so as to avoid the difficulties arising out of their sudden return to community life?

Report presented by Sanford Bates

Commissioner, Department of Institutions and Agencies, State of New Jersey,
Trenton N. J., U. S. A.

Those who have had the experience with the operation of that system of release from prison known as parole would have no hesitation in giving an answer to the first part of this question, namely: Conditional release of prisoners should be by parole.

Parole is not pardon; it is not leniency; it is not a means of escaping the punishment of the court; it is not probation.

Parole is a method of releasing men at the end of the prescribed term to which they have been committed by the court. Much of the lack of clarity in thinking about parole has been due to the fact that we are apt to talk about granting men parole. As a matter of fact, what we do under the average American system is to subject them to parole after they have finished the portion of their term to be spent in the institution.

It must be quite obvious on a moment's reflection that every person sent to prison, reformatory or training school must some day come out. An angry public may heave a sigh of relief when the door clangs to against the prisoner; but the same door swings open again at the end of his term and the individual issues forth into the community. If the end and aim of a penal system is the protection of society rather than pure revenge against the offender, then we must think very carefully whether that end has been achieved merely by locking men up in prison and turning them out worse or at least less efficient, less amenable to law, less resolved to live in harmony with their fellows than when they entered the institution.

Of course there are some people who like to see certain men

kept in prison for life. Perhaps when we have a more accurate method of evaluating human nature and its inherent capacity for good or evil, we may be able to single those men out of the community who should not be permitted to roam at large and keep them in prison for life. But unless we are prepared to do this, of course any present view of the situation is totally impossible. Ninety-five per cent will one day resume their places next to us in our communities. It is no more possible to keep all men in prison for life than it is to keep them colonized or apart from their fellow men. Not only is it important, therefore, as to when they are released but how.

Parole seems to offer a solution for this difficulty, — assuming that during a man's incarceration there has been some attempt to teach him a trade, at least teach him habits of industry, that he has had a thorough mental and physical check-up, that foci of infection have been removed, that his health has been restored and that possibly some realization has been borne in upon him that crime, after all, does not pay. He has served sufficient time in the prison to satisfy the demands of justice. How is he to be released? Without control or assistance into an unfriendly world where temptations abound or under a measure of control and with the assistance that comes from guidance of a parole officer?

Arguments abound to the effect that it is better for the prisoner to be released under supervision than it is to go scotfree; but the most convincing arguments are, that it is better for the public to have him in this sort of environment. There need be no alarm in the well established parole system that the prisoner will come out too soon. Rather is there danger that he may even be kept too long, through the fear of the parole board of public censure.

Repeated studies have been made which seem to indicate that the actual time spent in prison under the parole system is longer than that spent by the prisoner in the institution under the older definite sentence plan.

Under excellent parole systems, such as prevail in the State of New York, figures amply demonstrate the value of a carefully supervised parole system as a crime preventative. In that State statistics have been faithfully recorded as to the progress of persons released from prisons over a period of years. Five years are permitted to elapse before a careful check-up is made of those previously turned out on parole. The figures differ slightly from year to year,

but they look something like this: 7 % of persons released from New York State prisons have committed a felony, which is a higher grade of crime, during a period of five years. About 8 % have committed a lesser grade of crime, carrying a slighter punishment than that to which they are originally subjected. About 18 % have been recalled to prison, not for the commission of a new crime but for the breach of some parole regulation. Thus 67 % may be claimed to have successfully readjusted themselves into the community. It will be remarked at this point that this 18 % have been brought back to the institution *as a means of protecting the public*, and the commission of further criminal activity thus forestalled.

The advantages of the parole method of release over the old definite sentence plan may be summarized as follows:

1. The date of release can be adjusted, timed to a day when the prisoner has best prepared himself for release.
2. The date of release may also be adjusted to a suitable environmental situation in the outer community.
3. The amount of time served may be made commensurate with the prisoner's success in readjusting himself.
4. The parole system makes possible the preparation of a program of employment and home surroundings most advantageous to the continued rehabilitation.
5. The release is always a conditional one and may be summarily terminated and the prisoner promptly returned without the delay of apprehension and trial.
6. Mistakes made by the trial court or the prosecution may be properly rectified without recourse to the unusual method of pardon or other clemency.
7. The limited control of the state over the prisoner may be continued at very much less expense and the difficult transition from institution life to free life undertaken with less risks to the public.

As long as we maintain prisons according to the present pattern, there will inevitably be a certain abnormality about prison life. A prisoner commencing his sentence will naturally have some

difficulty in accustoming himself to this regime. By the same token, when he is to be released, he must again re-acustom himself to an independent existence. Parole is the bridge which helps him over this later difficult period.

At the National Parole Conference held in Washington in April of 1939 the late President Roosevelt once and for all put the whole matter of parole on an acceptable basis when he said: "I have long been of the opinion that parole is the most promising method of terminating a prison sentence".

Parole, then, in and of itself, is not an evil. Unless the release of men from prison is an evil, parole is the acceptable method of releasing them once that the time for release has arrived. Again quoting former President Roosevelt: "The true purpose of parole is to protect society, all of us, by supervising and assisting released prisoners until they have a chance to get on their feet and to show that they intend to live law-abiding, self-supporting lives".

But this is not saying, however, that the supervision and selection processes of parole are all good merely because the parole idea is a good one. What we should all strive for now is to bring the operation of parole as closely in conformity to the great principles of parole laid down at this same National conference. It is worth quoting at this point the entire Declaration of Principles, which is the Magna Charta of parole in America today.

DECLARATION OF THE PRINCIPLES OF PAROLE

We, the delegates to the national parole conference, assembled at the request of the President of the United States, and representing the governors of the Several States, the judiciary, federal, state and municipal law enforcement officials, the church, the community, and the various penal and correctional systems in the United States,

Recognizing that practically all imprisoned offenders are by operation of law ultimately released, and that parole, when properly administered and carefully distinguished from clemency, protects the public by maintaining control over offenders after they leave prison, do declare and affirm that for parole fully to achieve its purpose:

1. The paroling authority should be impartial, non-political, professionally competent, and able to give the time necessary for full consideration of each case;

2. The sentencing and parole laws should endow the paroling authority with broad discretion in determining the time and conditions of release;
3. The paroling authority should have complete and reliable information concerning the prisoner, his background, and the situation which will confront him on his release;
4. The parole program of treatment and training should be an integral part of a system of criminal justice;
5. The period of imprisonment should be used to prepare the individual vocationally, physically, mentally, and spiritually for return to society;
6. The community through its social agencies, public and private, and in cooperation with the parole service should accept the responsibility for improving home and neighbourhood conditions in preparation for the prisoner's release;
7. The paroled offender should be carefully supervised and promptly reimprisoned or otherwise disciplined if he does not demonstrate capacity and willingness to fulfill the obligations of a law-abiding citizen;
8. The supervision of the paroled offender should be exercised by qualified persons trained and experienced in the task of guiding social readjustments;
9. The state should provide adequate financial support for a parole system, including sufficient personnel selected and retained in office upon the basis of merit;
10. The public should recognize the necessity of giving the paroled offender a fair opportunity to earn an honest living and maintain self-respect to the end that he may be truly rehabilitated and the public adequately protected.

The main factors on which the granting of parole should be based are: Can this prisoner be released with a reasonable probability of his living within the law and with due regard to the welfare of the public?

The best thought is that there should be in the information available to the parole board the opinion of the judge *made at the*

time of the sentence. In almost every case of a good parole system the judge ceases to follow up the case after it leaves the court, and therefore there is no reason why his opinion should be asked as to when or whether the parole should be granted. However, the reaction of the prosecutor and the probation officer, as well as the judge, should be written out by them at the time of sentence and furnished to the parole board.

It is certainly wise to have in mind the conduct of the prisoner and his prospects of social rehabilitation. But here, as in all cases, the safety and protection of the public is paramount and that should be the governing factor.

With reference to the specific problem as to when preparation for release into the community must start, it must be remembered that, except as to those who are to be incarcerated for life, the whole purpose of modern penitentiary administration is to prepare the individual for resumption of life on the outside. In a sense, therefore, preparation for parole starts with the day of arrival at the institution — not that the exact time of his release can be anticipated at that time or even approximated nor that the prisoner should be given any false hopes as to the immediacy of his release.

In cases of long sentence he must first be accustomed to the restrictive discipline of the institution. One of the inherent difficulties of our prison administration is that men must learn new and somewhat abnormal ways of living before they can begin to get the benefits of educational and reorientation processes. However, we must be careful to see that such lessons in conformity do not make harder the inevitable process of preparation for free life. Throughout his whole prison sentence the prisoner will look forward to the day of his release; either in the somewhat submerged hope that he may resume his anti-social practices or with a more sincere desire to acquit himself well and restore himself to a place in the society of well-intentioned citizens.

Lessons in discipline and conformity may, if properly applied, contribute towards the right attitude towards society on release. All efforts towards eliminating disease from the corporeal body, ridding the minds of prejudices and delusions, inculcating habits of good personal hygiene, industry and the elements of citizenship contribute towards a successful ultimate parole.

It is never too early in the prison sentence to begin this training.

Of course, when the time for parole approaches, the preparation will take a somewhat more specific and definite turn and men will be instructed in how to apply for and retain a job; how to make themselves worthy of their return of the franchise in jurisdictions that permit such resumption of citizenship, and in a more direct and immediate way how to live within the confines of the law.

While parole is the acid test of the success of prison administration, at the same time the whole duration of the prison term is the preparation for it.

For students anxious to pursue further a study of the history, evaluation and practice of parole in America, reference should be had to the five-volume monumental study of parole completed in 1939 and known as the Attorney's General Survey of Release Procedures, the printed proceedings of the National Parole Conference in April 1939, the reports of the New York State Parole Commission and the proceedings of the annual conferences of the American Prison Association.

The idea of parole is no longer under serious attack in the United States. Its administration is oftentimes open to criticism, but with the standards in personnel required under the Declaration of Principles conscientiously applied, parole is being accepted as an integral part of a modern protective penal system.

RÉSUMÉ

En réponse à sa première question, M. Sanford Bates dans son rapport n'hésite pas à affirmer que la libération d'épreuve de prisonniers doit s'effectuer sur parole, c'est-à-dire, suivant le système américain¹⁾ de libération d'épreuve lequel, selon lui, a été adopté aux Etats-Unis comme partie intégrante d'un système protecteur moderne.

Les avantages du système sont les suivants:

- a. le jour de la libération peut être adapté au moment où le prisonnier s'est préparé de son mieux à sa libération;
- b. ce jour peut être adapté aussi aux meilleures circonstances possible dans le milieu où il va retourner;
- c. la période qu'il passe à la prison peut être proportionnée au succès du prisonnier quant à sa ré-adaptation;
- d. le système fournit l'occasion de préparer un programme de travail propice à sa réhabilitation et de rendre ses circonstances familiales aussi favorables que possible;
- e. la libération d'épreuve peut être révoquée à tout instant, de sorte que le prisonnier libéré est renvoyé promptement à la prison, sans plus de formalités;
- f. les erreurs éventuelles commises par le tribunal ou par le ministère public peuvent être dûment rectifiées;
- g. la surveillance restreinte que le système fournit aux autorités à l'égard du prisonnier libéré peut être continuée à moins de frais que quand on le garde en prison et la transition difficile de la prison à la vie libre peut s'effectuer avec moins de risques pour la société.

A la Conférence Nationale sur la libération sur parole à Washington en avril 1939, les principes suivants ont été établis solennellement:

1. l'autorité décidant de la libération d'épreuve doit être impartiale, libre de toute politique, parfaitement compétente et capable de donner le temps nécessaire à ce travail.

¹⁾ Pour l'histoire, l'évaluation et la pratique du système voir: The Attorney General's Survey of Release Procedures (1939); the Proceedings of the National Parole Conference (1939); the Reports of the New York State Parole Commission and the Proceedings of the annual conferences of the American Prison Association.

2. cet organisme qualifié doit avoir ample compétence pour fixer le moment de la libération et les conditions à imposer.
3. cette autorité doit disposer de renseignements détaillés et dignes de foi en ce qui concerne le prisonnier, son histoire, et ses circonstances au moment de la libération.
4. le programme de traitement et d'instruction qu'on impose en vue de la libération doit faire partie intégrante du système de la justice criminelle.
5. la période d'emprisonnement doit être utilisée pour préparer l'individu mentalement et spirituellement et quant à son physique et à son métier à son retour dans la société.
6. à l'aide de son service social public et privé et en coopération avec les "Probation Officers" la société doit assumer la responsabilité d'améliorer les conditions familiales et environnantes en préparation du retour du prisonnier.
7. le délinquant, libéré de cette façon, doit être soumis à une surveillance rigoureuse; il doit être renvoyé aussitôt en prison ou bien soumis à une autre discipline, s'il ne fait pas preuve de son aptitude et de sa disposition à mener une vie comme il faut.
8. de cette surveillance doivent être chargées des personnes qualifiées, instruites et expérimentées en ce qui concerne la réadaptation sociale.
9. l'autorité publique doit fournir une subvention suffisante et avoir soin d'un personnel sélectionné.
10. il faut que le public reconnaisse la nécessité de donner au délinquant libéré de cette façon toute occasion de pourvoir à ses besoins et de maintenir le respect de lui-même en vue de sa réadaptation, de sorte que le public soit suffisamment protégé.

Il faudra prêter une attention particulière au comportement des détenus et aux possibilités de leur réadaptation sociale. Cependant la sécurité générale et l'intérêt public devront toujours prévaloir.

Sauf en ce qui concerne les condamnés à perpétuité le système pénitentiaire moderne ne vise que le reclassement social des détenus. Aussi la rééducation doit-elle commencer dès l'entrée du condamné dans l'établissement, bien que, naturellement, dans les cas où il s'agit de condamnations à de longues peines de prison les détenus doivent apprendre avant tout à s'adapter au régime pénitentiaire.

La conduite des libérés sur parole est la preuve de l'efficacité du traitement qu'on leur a appliqué.

Comment faut-il régler la libération conditionnelle des condamnés? Est-il nécessaire d'instaurer un traitement pénitentiaire spécial pour les prisonniers proches de leur libération, dans le but d'éviter les inconvénients qui dérivent de leur brusque réintégration dans la communauté sociale?

Rapport présenté par

L. van Beirs, et P. Sasserath,

Procureur du roi et professeur à l'Université libre de Bruxelles, Belgique.

Substitut du Procureur du roi à Bruxelles, Belgique.

§ 1 *Quelle autorité doit être compétente pour prendre cette décision?*

L'exécution des peines n'était proprement qu'une question d'administration aussi longtemps qu'elle ne constituait qu'une exécution matérielle de l'injonction formulée par le juge, les modalités de l'incarcération qu'entraînent les peines privatives de liberté étant fixées par la loi et par les règlements pris en vertu de celle-ci. Dès le moment où la loi a admis que cette exécution pouvait se réaliser, au moins pour partie, dans des conditions telles que la peine, dans sa réalisation matérielle, n'apparaissait plus spécifiquement déterminée par la décision du juge, il en est résulté, en apparence au moins, un empiètement de l'autorité administrative sur l'action du pouvoir judiciaire. Cette conséquence s'est encore aggravée lorsque l'administration pénitentiaire, soucieuse de réaliser mieux l'oeuvre de réadaptation sociale dont le législateur se préoccupait, a pris en considération moins les distinctions que la loi établit entre les diverses peines privatives de liberté, que l'action qu'il était permis d'exercer sur les condamnés au cours de l'exécution de celles-ci.

Cette emprise de l'administration sur la décision judiciaire a pris d'autant plus figure d'empiètement que le choix dans les modalités d'exécution de la peine implique l'appréciation d'éléments divers intéressant le comportement social du condamné et qu'à cet

égard, les circonstances du fait délictueux dont il a été jugé coupable doivent nécessairement être retenues.

Une seconde décision relative à l'exécution de la peine se greffant sur celle qui énonce la peine, on a pu se demander s'il ne fallait pas instituer un organe de juridiction au stade de l'exécution ou si au moins un contrôle juridictionnel ne devait pas être exercé.

La détermination de l'autorité à laquelle devrait être dévolue la mission de statuer sur la libération conditionnelle et d'en déterminer les modalités est un aspect particulier de la question plus générale de l'autorité à laquelle il convient de confier le contrôle de l'exécution des peines. Toutefois, la nécessité de confier à un organe juridictionnel un pouvoir de décision apparaît d'autant plus pressante à propos de la libération conditionnelle que cette mesure se traduit en fait par une suspension de la peine et qu'elle ne peut être envisagée qu'après un examen attentif de l'intérêt social qu'elle présente dans chaque cas, du caractère personnel du condamné et des facteurs propres à celui-ci, comme d'ailleurs du fait délictueux qui lui est imputé. Il est donc souhaitable qu'elle fasse l'objet d'une décision formelle et peut-être même, pour écarter toute suspicion d'arbitraire et tout risque d'automatisme, qu'elle donne ouverture à un débat.

Ce n'est pas le lieu de refaire l'exposé des différentes solutions qui ont été proposées au sujet d'un problème qui a fait l'objet de nombreuses études et discussions. Il suffit de rappeler que l'on peut, grosso modo, concevoir dans ce domaine trois systèmes différents, susceptibles les uns et les autres de variantes. ⁽¹⁾ La libération conditionnelle est ordonnée:

- 1°) soit par l'administration pénitentiaire,
- 2°) soit par l'autorité judiciaire (juridiction de jugement ou juge de surveillance),
- 3°) soit par une commission mixte.

La conception qui prévaut généralement — tout au moins en Belgique — est celle d'une collaboration entre la Magistrature et l'administration pénitentiaire, en ménageant éventuellement à

⁽¹⁾ Sliwoski, G. — Des pouvoirs du juge dans l'exécution des peines et des mesures de sûreté privatives de liberté, Paris, Sirey, 1939.

l'individu en cause la faculté d'intervenir. ⁽²⁾ En Belgique, l'opinion est sollicitée par l'expérience des vingt dernières années en matière de libération à l'essai des délinquants anormaux internés en vertu de la loi de défense sociale du 9 avril 1930. Cette loi a institué une commission auprès de chaque annexe psychiatrique. Composées d'un magistrat, d'un avocat et d'un médecin, ces commissions, outre la désignation de l'établissement où l'internement doit avoir lieu, statuent sur la mise en liberté à l'essai, ou à titre définitif; en cas de libération à l'essai, elles fixent les modalités de la surveillance à laquelle le libéré sera soumis et ordonnent, le cas échéant, sa réintégration; les commissions se prononcent après débats contradictoires entre le ministère public et l'intéressé assisté d'un avocat (art. 13 à 18, 20 et 21). D'une manière générale, ces commissions ont depuis 20 ans fonctionné d'une manière satisfaisante.

Dès lors, à la lumière de cette expérience, il paraît tout indiqué de confier le pouvoir de décision relatif à toutes les questions intéressant la libération conditionnelle des condamnés normaux à des commissions dont la composition s'inspirerait de celle des commissions psychiatriques mais élargies au profit de l'élément administratif et social: un haut fonctionnaire de l'administration pénitentiaire et un membre des organismes assumant la tutelle des libérés conditionnels.

Ces commissions de libération conditionnelle se composeraient ainsi de 5 membres, à savoir d'un magistrat effectif ou honoraire désigné par le premier président de la Cour d'Appel, d'un membre du barreau choisi par le Ministre de la Justice sur une double liste de trois noms présentés par le Procureur du Roi et le Bâtonnier de l'Ordre, du Médecin anthropologue de la prison, d'un haut fonctionnaire de l'administration pénitentiaire centrale et d'un membre des organismes assumant la tutelle postpénitentiaire. Avant de prendre leur décision, les commissions entendraient toujours le

⁽²⁾ Belym, L. — L'intervention judiciaire dans l'exécution des peines, Rev. intern. droit pén. 1934, p. 334 et s.

Cornil, Léon — Le droit pénal et la procédure pénale après la tourmente, Introduction aux Nouvelles, Procédure pénale, T. I., p. 65-70, Bruxelles, Larcier, 1946.

Cornil, Paul — La peine et le crime, Revue de droit pén. et crim. 1946-1947, p. 251.

Ministère Public ainsi que le Directeur de l'établissement pénitentiaire; le condamné et son conseil seraient entendus. Ces commissions auraient la faculté, avant de statuer, de prendre l'avis de toutes autres personnes qu'elles estimeraient aptes à les éclairer.

Il est évident que le transfert à plusieurs commissions du pouvoir de décision dévolu jusqu'ores à l'administration pénitentiaire centrale, comporte le risque de rompre l'unité de jurisprudence existant actuellement en matière de libération conditionnelle. La présence du même représentant de la haute administration pénitentiaire dans les différentes commissions serait de nature à réduire dans une large mesure cet inconvénient. Par contre l'institution d'une commission d'appel ne paraît pas souhaitable. Elle entraînerait un alourdissement de la procédure et les membres qui la composeraient seraient généralement des personnes qui n'ont pas eu de contacts avec le condamné et devraient se borner à juger sur pièces.

Le système de la Commission mixte de libération conditionnelle dont nous venons d'esquisser la composition, offre les avantages suivants: par la présence d'un représentant de l'ordre judiciaire, il maintient une certaine continuité dans l'action répressive en établissant un lien entre la phase judiciaire et la phase d'exécution; il présente la garantie de la collégialité; il écarte les dangers d'arbitraire de l'administration; il consacre la collaboration plus étroite de personnes qui, dans le régime actuel où la décision appartient exclusivement à l'administration, sont seulement consultées en raison de leur compétence et ont une tendance à ne prendre en considération que certains aspects du problème.

Si l'on a pu songer à associer le pouvoir judiciaire à l'exécution des peines, bien que celle-ci relève plutôt de la compétence du pouvoir exécutif dans un système de gouvernement qui consacre le principe de la séparation des pouvoirs, il semble cependant désirable de maintenir une certaine distinction organique entre la mission de dire le droit, c'est-à-dire de trancher le problème juridique que soulèvent la question de culpabilité et l'application de la peine que la loi prévoit comme sanction du fait délictueux, et la charge d'exécuter la décision rendue et d'assurer à la peine un effet curatif.

Serait-on enclin, pour mieux réaliser cette fin, à admettre que les condamnations à des peines privatives de liberté ont essentiellement pour portée de décréter que les condamnés sont soumis au

régime pénitentiaire durant le temps déterminé par le jugement, encore l'application et le respect des principes légaux doivent-ils demeurer la fonction primordiale du pouvoir judiciaire, garantie essentielle des droits de l'individu. La direction à imprimer à l'action finaliste que la loi permet d'exercer et que commande l'intérêt social semble devoir être le fait d'un organe distinct auquel il semble convenir de donner un caractère juridictionnel et dont il est souhaitable de coordonner l'action avec celle du pouvoir judiciaire.

Cette solution est réalisée par l'institution de la commission de libération conditionnelle.

§ 2 *De quels éléments d'appréciation l'autorité compétente doit-elle disposer?*

La libération conditionnelle est subordonnée à une double condition: l'amendement du condamné et les possibilités de reclassement. Quels sont les éléments qui devront être soumis à la commission de libération conditionnelle pour lui permettre d'apprécier dans quelle mesure ces conditions se trouvent réalisées. Il importe, au préalable, notamment en raison du caractère complexe de l'amendement, de préciser le contenu des notions d'amendement et de reclassement social.

En principe, l'amendement devrait être le repentir, c'est-à-dire la conscience de la faute jointe à la résolution de ne plus enfreindre les règles de la morale sociale et le prescrit de la loi positive. Ce serait alors l'amendement de portée morale, comparable à la contrition. L'on a fait remarquer avec raison que pareilles dispositions morales ne pourraient être que l'apanage de bien peu de détenus. Le repentir suppose, en effet, le sentiment d'une culpabilité et la plupart des condamnés, s'ils savent généralement distinguer le bien du mal, ne comprennent pas toujours la raison de cette distinction et le motif des prohibitions légales⁽³⁾. D'autre part, l'amendement par la vertu des habitudes contractées: habitudes de travailler, de ne plus boire, etc. ne résistera guère lors de la libération, s'il n'est pas associé à une certaine disposition d'esprit. Cette disposition morale nouvelle c'est, dit Cannat, la naissance chez le détenu d'un désir,

(3) Cannat, P. — La réforme pénitentiaire, Paris, Sirey, 1949, p. 253—256.

même très léger, de changer de vie, peu importe qu'il relève de la conscience, de l'intelligence, de l'instinct ou même de l'intérêt. Ce sentiment est, dit-il, quelque chose d'intermédiaire entre le sentiment de repentir et le simple réflexe né d'habitudes contractées.

Cette forme modeste d'amendement que constitue le désir sincère de vivre en conformité avec les règles de la société, serait sans lendemain si elle n'était affermie dès l'élargissement par la conjonction d'une série de facteurs favorables qui concourent au reclassement du libéré. Les possibilités et le genre de travail, le milieu dans lequel s'établira le libéré compte tenu de son passé et de ses tendances, l'organisation de la tutelle dont il fera l'objet constituent à cet égard les points essentiels à prendre en considération.

La vérification des dispositions morales du condamné constitue un problème fort délicat car il s'agit en somme de voir ce qui se passe dans l'âme du détenu. Il est évident que la bonne conduite et le travail, qui ne sont que des éléments tangibles d'une discipline pénitentiaire, n'ont qu'une faible valeur indicative quant à l'appréciation de l'amendement.

Trop souvent, malheureusement, l'appréciation par le Directeur de la prison, de l'amendement du détenu est axée sur la conduite de ce dernier dans l'établissement. Par contre, l'on trouve bien rarement dans son avis au sujet de la libération conditionnelle une véritable synthèse de l'observation du condamné effectuée, tout au long de la détention, par lui-même, ses adjoints et le personnel subalterne.

En fait, l'on n'aperçoit pas comment cette tâche qui consiste, par une véritable méthode d'introspection psychologique, à promouvoir la rééducation du détenu et à déceler les progrès qui constitueront en fin de compte des présomptions d'amendement, pourrait être menée à bien par le personnel pénitentiaire actuel. Un rôle prépondérant est attribué dans ce domaine au directeur de l'établissement. Or, des tâches multiples absorbent de plus en plus son activité. L'on a dit qu'un directeur de prison est aujourd'hui un éducateur, un gestionnaire, un entrepreneur de travaux et un gardien. (4) Sans doute, la spécialisation des prisons et la division du travail de direction entre les adjoints peuvent-elles lui faciliter une tâche qui sans cela serait impossible. Mais il n'en reste pas moins

(4) Cornil, Paul — Le directeur de prison, Bulletin de l'admin. pénitent. 1947, p. 131.

que l'oeuvre de rééducation sera de toutes façons pour une large part entre les mains du personnel subalterne. Or, si la formation professionnelle du personnel de surveillance a fait d'incontestables progrès, on ne peut exiger de lui des qualités qui sont celles d'éducateurs ou de psychologues éclairés. Quant aux membres des comités de patronages qui se consacrent à la visite des détenus, beaucoup d'entre eux ne peuvent compenser par leur bonne volonté et leur dévouement leur manque de préparation, d'expérience éprouvée et d'aptitudes acquises à remplir une tâche difficile entre toutes. La tutelle post-pénitentiaire paraît demeurer un champ d'action plus indiqué pour eux.

La tâche de promouvoir l'amendement et de noter ses progrès devrait être confiée à des personnes formées spécialement à cette mission et dont les fonctions devraient être distinctes du travail de surveillance. La rééducation psychologique est à base de confiance. Le surveillant, si compréhensif soit-il, pourra rarement jouir de la confiance totale des détenus qu'il doit en même temps surveiller et à l'occasion faire punir; (5) seul le directeur de l'établissement peut normalement cumuler la tâche de direction et de rééducation. Le rapport circonstancié de ces observateurs spécialisés que sont les éducateurs dirigés par le directeur, doit constituer l'élément essentiel dont disposera la Commission de libération conditionnelle pour apprécier le degré d'amendement du condamné.

Pour apprécier l'amendement la commission devra être complètement éclairée tant sur la nature de l'infraction qui a entraîné la condamnation que sur toutes les circonstances qui ont entouré la perpétration du délit. Une notice rédigée par le Parquet ne peut être suffisante. La communication du dossier à la commission s'imposera d'une manière absolue. Celle-ci sera éclairée ainsi non seulement au sujet de la matérialité des faits et des circonstances diverses qui ont entouré la perpétration de l'infraction, mais aussi sur la personnalité du condamné jusqu'au moment du délit, grâce à la présence dans le dossier répressif du dossier relatif aux caractéristiques personnelles du délinquant. (6)

(5) Cannat, P. — op. cit. p. 264—266.

(6) Versele, S. — Le dossier de personnalité, Revue de droit pén. et crim. 1948—1949, p. 309 et s.

Matthys, J. — Le dossier de personnalité dans la procédure répressive, Revue de droit pén. crim. 1948—1949, p. 453 et s.

Les renseignements relatifs à la personnalité du condamné devront être complétés par les éléments d'information contenus dans le dossier d'observation que le médecin anthropologue de l'établissement constitue sur le modèle établi en 1937 par la Commission internationale pénale et pénitentiaire. (7) Il est essentiel de connaître la personnalité du condamné, ses tendances, pour apprécier ses possibilités de reclassement, les conditions auxquelles il devra être soumis, etc. Aucune objection, tirée de l'obligation de respecter le secret professionnel, ne pourrait être valablement opposée, croyons-nous, par le médecin anthropologue. Il ne s'agit nullement en l'espèce d'un médecin qui prodigue ses soins à un individu qui s'est confié à lui. Le condamné est soumis d'office, et éventuellement contre son gré, aux examens de l'anthropologue. Ce dernier se trouve en quelque sorte commis, tel un expert, pour procéder dans un intérêt social à l'examen du condamné et pour faire part du résultat de ses investigations à l'autorité qui doit disposer de ces renseignements pour prendre, en connaissance de cause, une décision qui tend à replacer l'individu dans la société dans des conditions favorables.

Enfin, les résultats d'une enquête effectuée par le service social pénitentiaire et portant sur le milieu familial, social, professionnel dans lequel le détenu se trouvera après son élargissement, sur les possibilités de travail et d'adaptation à la vie sociale, devront être soumis à la commission afin de l'éclairer d'une manière complète sur les possibilités de reclassement. (8)

En somme, la commission pénitentiaire doit disposer des éléments les plus complets pour formuler un diagnostic aussi sûr qu'il est possible sur l'aptitude du condamné à se comporter normalement dans le milieu social dans lequel il s'insère et sur les conditions qui permettent de réduire les risques de réactions anti-sociales.

Fondé sur les examens, études et observations auxquels le condamné a pu être soumis dans sa personne physique, mentale et

(7) Le formulaire général belge est reproduit dans Cannat, op. cit. p. 202-230.

— Alexander — Le service d'anthropologie pénitentiaire, Bull. adm. pén. 1950, p. 55-61.

(8) Genonceaux, D. — Service social pénitentiaire, Bulletin de l'admin. pénitent. 1947, p. 206.

morale, dans son comportement tant antérieur à sa condamnation qu'au cours de sa détention, un tel diagnostic est le fruit d'une appréciation en importance et intensité de tous les facteurs accidentels ou permanents de nature économique, sociale, physiologique, psychologique ou pathologique qui ont concouru à la réalisation du fait délictueux; de leur confrontation avec les éléments révélateurs de l'aptitude du condamné à considérer ses propres actes suivant les normes de la vie sociale, à les diriger, à corriger ou à réfréner ses impulsions, à assurer de façon constante son existence régulière et celle des êtres dont il aurait la charge; de l'analyse de l'évolution qu'a pu déterminer et l'action judiciaire et le régime pénitentiaire; de l'examen des conditions d'existence que rencontrera le condamné à sa libération.

La commission doit pouvoir s'appuyer sur toutes les données utiles que les hommes de sciences — médecins, psychiatres, sociologues — sont habiles à lui fournir pour la solution du problème de réadaptation sociale à laquelle la mesure qu'elle est appelée à prendre doit concourir.

Le magistrat qui a prononcé la condamnation doit-il être consulté à propos de la libération conditionnelle ?

L'intervention de ce magistrat ne paraît pas indispensable et elle sera la plupart du temps difficilement réalisable dans la pratique.

Ce qui importe, c'est que la commission soit parfaitement informé de la nature des faits commis par le condamné et ne se méprenne pas, faute d'être éclairée à ce sujet, sur le caractère réel de ce dernier et spécialement sur la périculosité que son activité criminelle a révélée.

Une continuité s'impose, en outre, dans l'action répressive. La détermination du juge dans le choix de la peine ne doit pas être contredite par les modalités d'exécution de celle-ci.

S'il est souhaitable pour que le juge remplisse pleinement sa mission, qu'il ait connaissance de l'action que l'exécution de la peine prononcée par lui permet d'exercer sur le condamné, il n'en résulte pas qu'il doive dans chaque cas prendre part aux décisions relatives à cette exécution, les éléments sur lesquels ces décisions s'appuient ne se confondant pas avec les considérations qui justifient la condamnation.

Il serait d'ailleurs à craindre qu'à raison du grand nombre de

causes qu'il est appelé à juger et du temps qui s'est écoulé depuis le jugement, le juge ne soit plus en mesure de fournir par lui-même des éléments d'appréciation particulièrement utiles au sujet de la libération conditionnelle. Il se recommande plutôt qu'au moment même du jugement, il fixe, dans les motifs de la décision, les considérations auxquelles il conviendra d'avoir égard lorsque devront être arrêtées les modalités de l'exécution de la peine.

Dans les limites de la loi qui prévoit l'application des sanctions propres à assurer la sauvegarde de la société, le juge a mission de déterminer dans chaque cas la forme et la mesure dans lesquelles s'exercera vis-à-vis de l'individu déclaré coupable de faits délictueux, l'action coercitive socialement utile.

L'évolution des idées en matière pénale permettant de considérer que, par l'effet de l'individualisation de la peine, la sanction prononcée tend essentiellement à soumettre le condamné au régime pénitentiaire pendant un temps maximum en-dessous duquel la durée de réclusion devient fonction des nécessités et du résultat du traitement pénitentiaire, l'on n'aperçoit pas les données sur lesquelles le magistrat qui a prononcé la peine mais qui ignore tout des progrès de l'amendement du condamné, pourrait se fonder pour émettre une opinion particulièrement éclairée au sujet de l'opportunité de procéder à la libération conditionnelle.

Au surplus, dans le système proposé, la présence du magistrat présidant la commission mixte, assure une cohésion suffisante de l'action répressive pour que les effets de prévention générale attachés à la peine soient pris en considération dans les limites utiles.

L'application d'un régime pénitentiaire adéquat au caractère propre du condamné pouvant entraîner le choix d'un établissement qui n'est pas nécessairement situé au lieu où le juge exerce ses fonctions, la coordination de son activité de juge avec celle d'élément consultatif de la commission présenterait souvent de graves difficultés.

Certes, il se recommande que la commission joigne à la connaissance des faits commis par le condamné, celle des considérations qui ont déterminé le choix de la peine à la fois dans sa nature et dans sa durée. Actuellement, l'administration ignore si le juge a principalement eu la préoccupation de favoriser la rééducation du condamné ou s'il a entendu en outre réaliser tant l'effet de

prévention individuelle que l'effet de prévention générale.

Non seulement l'administration ne dispose pas toujours au moment où elle entreprend sa mission de rééducation, des indications dont elle devrait tenir compte dans l'élaboration du traitement auquel elle va soumettre le condamné, mais encore n'est-elle pas suffisamment avertie des considérations auxquelles elle devrait être attentive pour que l'action répressive produise tout l'effet envisagé, à la fois sur le plan individuel et sur le plan social. Cette lacune pourrait être comblée par une motivation plus circonstanciée des décisions répressives. Le jugement devrait, par un exposé concis des circonstances du fait, mettre en lumière les éléments qui en révélaient exactement la gravité. Il devrait, de plus, indiquer les éléments personnels au prévenu et les facteurs d'ordre social dont il a été tenu compte dans le choix de la peine. (9).

Les dispositions morales du détenu et les possibilités de reclassement social doivent-elles l'emporter sur la nécessité d'une répression exemplaire de l'infraction commise? Une telle question ne peut recevoir une réponse valable dans tous les cas.

La peine ne doit jamais dépasser ce qu'exige et justifie l'intérêt social. Celui-ci commande à la fois le reclassement du délinquant et le souci de l'action inhibitrice individuelle ou générale que peut avoir la peine.

Lorsque le législateur belge a prévu qu'un minimum de détention devait être subi avant que la libération conditionnelle pût être accordée au détenu, il semble avoir voulu conserver à la peine un effet intimidant.

Si l'on envisage la prévention générale, il est assez communément admis aujourd'hui qu'elle est bien plus l'oeuvre du juge que de l'administration. C'est l'effet produit par le prononcé de la sanction

(9) Versele, S. — Een los woord over strafvonnissen in motivering. Rechtskundig Weekblad 1947-1948, p. 1105.

Versele, S. — De la césure entre les phases judiciaire et pénitentiaire dans l'action répressive, Rapport présenté à „Renaissance judiciaire” en séance du 6 octobre 1947,

Cornil, P. — Césure entre le prononcé et l'exécution de la peine, Revue pénit. et de droit pén. 1948, p. 294 et s.,

Cornil, P. — La peine et le crime, Revue de droit pén. et crim. 1946-1947, p. 256.

qui impressionne le public. Sauf circonstances exceptionnelles, la prévention générale opère d'ailleurs plus par la certitude et la célérité de la répression que par la rigueur avec laquelle la peine prononcée est effectivement mise à exécution.

Quant à la prévention spéciale, de bons esprits estiment qu'elle se réalise par la seule privation de liberté dont la durée ne saurait en aucun cas être insignifiante par rapport à la peine prononcée puisqu'elle doit compter un temps minimum mais sérieux, nécessaire pour procéder à l'observation et à la rééducation du condamné.

Il n'y a pas de hiérarchie ou de préséance à établir entre l'amendement et la réadaptation sociale d'une part et la nécessité de la prévention générale d'autre part. L'amendement et le reclassement social du condamné sont les buts à atteindre. A cet effet, la ségrégation est nécessaire. Celle-ci comporte en elle-même un pouvoir d'intimidation.

Dès que son amendement et son reclassement sont assurés, le condamné doit, en principe, être mis en liberté conditionnelle.

Des circonstances d'ordre général peuvent pourtant imposer une certaine prolongation de la détention. Il est intéressant de remarquer à cet égard que, dans la matière très spéciale des infractions contre la sûreté extérieure de l'Etat, sollicités à la fois par l'opinion publique animée d'un esprit de vengeance que les circonstances expliquent, et incertains quant à la portée même du reclassement en cette matière, les organes consultatifs (conférence du personnel des établissements pénitentiaires — commissions administratives des prisons) et l'autorité administrative ont généralement considéré insuffisant le minimum légal du tiers de la peine comme durée de l'incarcération effective avant la libération conditionnelle et ont estimé qu'il n'y avait, en principe, lieu d'envisager la libération qu'après une détention effective atteignant au moins la moitié de la peine privative de liberté.

§ 3 *Convient-il d'appliquer un traitement pénitentiaire spécial aux détenus proches de leur libération?*

Il s'impose de ne réintégrer dans la société que des individus dont on a pu contrôler, de la manière la plus efficace, le degré réel d'amendement. Si le condamné peut espérer voir mettre fin à la

ségrégation dont il est l'objet dès qu'il est rééduqué et ne constitue plus un danger pour ses semblables, la société a de son côté le droit incontestable et même le devoir de s'entourer du maximum de garanties avant de procéder à un élargissement anticipé.

Les difficultés que présente l'appréciation de l'amendement du condamné ont été soulignées. En envisageant l'hypothèse la plus favorable — emploi des méthodes les plus modernes par des observateurs spécialisés — il ne pourra jamais être question d'une preuve de l'amendement du condamné, mais uniquement d'une présomption d'amendement qui devra résister à l'épreuve redoutable de la liberté.

Dans le régime actuel, le condamné dans le chef duquel on relève des indices d'amendement, passe, sans transition, du régime pénitentiaire proprement dit à la liberté conditionnelle. Le libéré conditionnel est pratiquement maître de ses actions. Le régime de libération conditionnelle suppose, en effet, à peine de ne pas répondre au but qui lui est assigné, moins une surveillance étroite qu'il serait d'ailleurs pratiquement impossible de réaliser, qu'une tutelle. Aussi la libération conditionnelle devrait-elle être précédée d'une période de semi-liberté pendant laquelle le détenu, tout en appartenant encore au milieu pénitentiaire dont il est appelé à se libérer définitivement, sera mis à même de prendre des décisions et d'assumer des responsabilités dans un milieu professionnel et social se rapprochant de celui auquel correspondait son état avant sa condamnation, compte tenu des correctifs qui y auraient été apportés et dont les événements auraient démontré la nécessité.

En quoi consiste le régime de semi-liberté? Les détenus, revêtus de leurs vêtements civils, quittent l'établissement pénitentiaire le matin pour se rendre individuellement chez leur employeur respectif comme le feraient des salariés libres. Le soir, ils réintègrent la prison dans les mêmes conditions pour y prendre leur repas et y dormir. Le dimanche, ils demeurent à l'établissement: un contrôle discret est exercé chez leurs employeurs respectifs au sujet de leur présence au travail et de leur comportement. Des périodes de contact avec le milieu familial et social sont ménagées, très courtes d'abord, plus longues ensuite (Permis de sortie).

L'on s'accorde à reconnaître que dans le régime de semi-liberté appliqué aux adultes, les condamnés sont soumis à une épreuve très

de dure que seuls peuvent surmonter des caractères bien trempés. ⁽¹⁰⁾ En contact journalier avec des hommes libres, ils sont exposés aux tentations les plus diverses qu'il convient de ne pas rendre irrésistibles. Le régime de semi-liberté paraît devoir être limité à une durée de trois mois maximum et comporter s'il est possible des épreuves graduelles de liberté. A l'issue de cette période, la libération conditionnelle constituera la dernière étape de la réintégration du détenu dans la société.

Le régime de semi-liberté préparatoire à la liberté conditionnelle peut encore constituer un critère insuffisant à l'égard de certains détenus aux dispositions incontestablement sincères mais dont le caractère faible ou instable les expose à des rechutes dès que l'élargissement du milieu pénitentiaire risque de supprimer les effets d'habitudes contractées dans l'établissement. Ils se soumettent à la règle de vie qui leur est imposée mais sont incapables d'opposer par eux-mêmes une discipline quelconque aux sollicitations de la vie libre.

Il serait sans doute opportun de prévoir pour ces personnes pendant une période limitée de la libération conditionnelle, l'obligation de résider dans un home de semi-liberté. Le passage dans le home de semi-liberté prendrait rang parmi les autres conditions de la libération conditionnelle. Ces libérés seraient soumis à ce régime pendant une période relativement courte, mais suffisante cependant pour donner une assise plus ferme à leur reclassement. Ces libérés se trouveraient sous la tutelle étroite des assistants sociaux attachés au home.

§ 4 *La libération conditionnelle, en tant que dernière étape du régime progressif, ne doit-elle pas, dans une certaine mesure du moins, s'appliquer obligatoirement?*

Dans la conception traditionnelle, la libération conditionnelle constitue une faveur. Une faveur ne pouvant jamais être imposée à son bénéficiaire, ce dernier est libre de la refuser. Cette conception

⁽¹⁰⁾ Cornil, P. — Quelques considérations sur les effets de l'emprisonnement, *Revue de droit pén. et crim.* 1935, p. 1302.

Belym, L. — Un projet de réforme pénitentiaire, *Revue de droit pén. et crim.* 1937, p. 262-265.

Cannat, P. — op cit., p. 110-111.

ne peut plus être admise dès lors que l'on admet que la libération conditionnelle est une phase indispensable de l'oeuvre de rééducation à laquelle tend le régime pénitentiaire. Elle est une forme de ce régime. Il s'impose de libérer par anticipation ceux-là dont les manifestations d'amendement et les possibilités de reclassement rendent la rechute improbable. L'amendement ne constituant qu'une probabilité, l'épreuve de la libération sous condition est un contrôle qui assure à la fois la protection de la communauté et du libéré lui-même. Lorsque les conditions d'amendement et de reclassement paraissent être réunies, la libération conditionnelle, dans les limites où la loi la prévoit, prend le caractère d'une obligation pour l'administration.

On imaginerait cependant mal que la libération conditionnelle soit imposée à un condamné qui s'y refuserait obstinément. Il lui suffirait d'ailleurs de ne pas remplir l'une des conditions qui lui seraient imposées pour se soustraire à la mesure. La libération conditionnelle par contrainte constituerait une antinomie logique, car il ne peut y avoir amendement réel chez un individu qui manifeste un état de rébellion que traduit, quel que soit le motif invoqué, le refus de se soumettre à un assujettissement que justifie la faute qu'il a commise. Il convient cependant, pour que cette considération ait sa valeur, que la libération ne soit pas subordonnée au respect de conditions portant atteinte à la dignité humaine. De plus, il ne faut pas que la loi, par une contradiction interne dont elle n'est pas toujours exempte, rende la situation du condamné libéré à l'essai qui a subi l'épreuve sans défaillance, moins favorable que celle du condamné qui a purgé effectivement sa peine. ⁽¹¹⁾

Faute d'un critère certain et objectif de l'amendement, la libération à l'essai ne peut jamais constituer un droit pour le condamné. Il peut en solliciter le bénéfice; il peut éventuellement exiger que son cas soit examiné. ⁽¹²⁾ Il ne peut jamais exiger sa libération à l'essai.

⁽¹¹⁾ En droit belge, le bénéfice de la réhabilitation ne peut être obtenu, les autres conditions légales étant remplies, qu'après un délai prenant cours à l'expiration de la peine. Or, pour le libéré conditionnel, la peine n'est censée subir qu'au terme de la période d'épreuve. Celle-ci est du double de la durée de la peine qui restait à subir, avec minimum de 2 ans.

⁽¹²⁾ Vidal et Magnol — *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire* 1947-1949; T. I, n° 525, 4°.

§ 5 *Organisation de la libération conditionnelle. Révocation et suspension de la mesure.*

Il est délicat de fixer théoriquement les conditions auxquelles la libération à l'essai doit être subordonnée.

Celles-ci dépendent des caractères propres du condamné, de la nature de l'infraction qu'il a commise, des tendances antisociales ou asociales qu'il a manifestées, de ses aptitudes, de ses faiblesses, de ses défaillances, de son milieu social, de sa place dans la famille et dans la société, de son état physique et moral, des conditions de son reclassement.

La libération conditionnelle, phase du régime pénitentiaire, ne peut être envisagée sans qu'en même temps soient arrêtées les modalités selon lesquelles elle doit se réaliser. Les éléments dont procède la décision de libération, conditionnent celle-ci.

Appelée à prendre une décision, la commission de libération doit être éclairée sur les aspects divers de la personnalité du condamné et sur ses conditions de vie; elle doit aussi avoir un programme d'action, un régime approprié à l'homme et aux circonstances, d'après lequel elle arrêtera les conditions de la libération conditionnelle propres à promouvoir la réadaptation sociale à laquelle tend la mesure.

Il serait souhaitable que ce programme puisse être proposé par un assistant social possédant une large expérience dans le domaine de la rééducation des délinquants.

La tutelle postpénitentiaire se recommande spécialement, ne serait-ce que pour opérer la vérification de l'exécution des conditions imposées. Elle est nécessaire aussi pour réaliser l'assistance morale et sociale indispensable, comme pour prendre les décisions que les circonstances peuvent commander.

Les conditions: résidence régulière hors de certains lieux, non fréquentation de certains milieux ou de certains endroits (cafés, jeux, courses, foires ou marchés), activité professionnelle, contrôle médical ou psychiatrique, etc., doivent être déterminées selon les circonstances particulières à chaque cas.

Le pouvoir de retirer le bénéfice de la libération conditionnelle doit être attribué à la Commission de libération conditionnelle en cas d'inobservation des conditions de la libération à l'essai, de mau-

vaie conduite manifeste, de fréquentations dangereuses, de nouvelle condamnation à une peine privative de liberté.

La commission doit pouvoir, pour les mêmes raisons ou pour trouble ou irrégularité fautive dans le comportement du libéré, suspendre les effets de la libération pendant un terme dont elle fixe la durée mais qui ne pourrait dépasser 2 à 3 mois.

Agissant soit d'office, soit à la demande de la personne chargée de la tutelle postpénitentiaire, le magistrat chargé du ministère public doit être en droit de procéder à l'arrestation provisoire du libéré conditionnel dont la conduite donne de sérieuses raisons de craindre qu'il ne commette à nouveau des actes délictueux.

Lorsqu'une mesure d'arrestation est ainsi prise, la commission devrait statuer dans les 10 jours sur le cas du condamné libéré, faute de quoi il serait remis en liberté.

Un délai d'épreuve égal au double du terme d'incarcération restant à subir avec minimum de deux ans, porté à 5 ans en cas de condamnation d'une certaine gravité, antérieure aux faits ayant entraîné la condamnation dont l'exécution est poursuivie, semble devoir être envisagé.

§ 6 *Appendice: Exposé succinct des modalités régissant la libération conditionnelle en Belgique.*

Les dispositions légales qui régissent en Belgique la libération conditionnelle sont:

- 1°) la loi du 31 mai 1888 établissant la libération conditionnelle et les condamnations conditionnelles dans le système pénal, modifiée par celles du 3 août 1899, 1er mai 1913, 19 août 1920 et 24 juillet 1923 et 14 novembre 1947,
- 2°) l'arrêté royal du 17 janvier 1921 (remplaçant l'A.R. du 1er août 1888) contenant les mesures d'exécution des dispositions de la loi du 31 mai 1888.

Conditions de l'octroi de la libération conditionnelle.

- 1°) Le condamné doit avoir accompli le tiers de sa peine pourvu que la durée de l'incarcération déjà subie dépasse trois mois

(art. 1er de la loi du 31 mai 1888 modifié par la loi du 24 juillet 1923). S'il y a récidive légale, la durée de l'incarcération subie doit dépasser six mois et correspondre aux deux tiers de la peine.

Les condamnés à perpétuité peuvent être mis en liberté conditionnelle lorsque la durée de l'incarcération subie dépasse 10 ans ou 14 ans s'il y a récidive.

2°) La libération conditionnelle est subordonnée à la bonne conduite du condamné en prison. Elle ne doit être accordée qu'aux condamnés qui ont fait preuve d'amendement.

La mise en liberté conditionnelle est accordée par un arrêté ministériel après avis du directeur de la prison qui a recueilli les suggestions de la conférence du personnel, de la Commission administrative de l'établissement pénitentiaire, du Parquet qui a exercé les poursuites et du Procureur Général.

Le permis de libération énonce les conditions que le condamné devra observer (résidence fixe; interdiction de fréquenter les cabarets, etc.).

Durée du délai d'épreuve.

La libération définitive est acquise au condamné si la révocation n'est pas intervenue avant l'expiration d'un délai égal au double du terme d'incarcération que celui-ci avait encore à subir à la date à laquelle la mise en liberté a été ordonnée en sa faveur. Toutefois, ce délai ne peut en aucun cas être inférieur à deux ans. Le délai minimum est de cinq ans si le libéré avait encouru dans le courant des cinq années antérieures à la date de sa dernière condamnation soit une peine principale de trois mois de prison, soit deux peines principales d'un mois au moins, sauf si ces condamnations étaient conditionnelles et n'ont pas été subies (art. 4, loi du 31 mai 1888).

Le libéré conditionnel doit faire viser sa feuille de route par le bourgmestre chaque fois qu'il quitte une commune pour aller établir sa résidence dans une autre localité. Il doit présenter sa feuille de route à toute réquisition des autorités qui doivent le surveiller attentivement mais avec discrétion afin de ne pas mettre obstacle

à son reclassement dans la société (A.R. du 17 janvier 1921, art. 13.)

Révocation.

La libération conditionnelle peut toujours être révoquée par le Ministre de la Justice sur l'avis du Procureur du Roi dans le ressort duquel se trouve le condamné et des autorités locales (art. 5 al. 2).

La révocation peut avoir lieu:

- a) pour cause d'inconduite ou d'infraction aux clauses spéciales énoncées dans le permis de libération (art. 14, A.R. du 17 janvier 1921),
- b) en cas de condamnation pour crime ou délit commis pendant le délai d'épreuve (art. 4 loi du 31 mai 1888). Si le jugement intervient après l'expiration du délai d'épreuve, la mise en liberté sera censée avoir été révoquée à la date à laquelle ce crime ou ce délit se trouvait avoir été consommé.

La réintégration a lieu en vertu de l'arrêté de révocation pour l'achèvement du terme d'incarcération que l'exécution de la peine comportait à la date de la libération (art. 5 al. final de la loi du 31 mai 1888).

L'arrestation provisoire du libéré conditionnel peut être ordonnée par le Procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel il se trouve ou, s'il s'agit d'un militaire au service actif, par l'auditeur militaire, à la charge d'en donner immédiatement avis au Ministre de la Justice qui prononcera la révocation, s'il y a lieu. L'effet de la révocation remonte, dans ce cas, au jour de l'arrestation (art. 6).

La prescription des peines ne court pas pendant que le condamné se trouve en liberté, en vertu d'un ordre de libération qui n'a pas été révoqué (art. 7).

L'expiration du délai d'épreuve rend la libération définitive. Mais la condamnation qui est censée avoir été entièrement exécutée n'est pas effacée. Elle peut servir de base à la récidive.

CONCLUSIONS

1.— Le pouvoir de décision relatif à la libération conditionnelle doit être attribué à une commission mixte présidée par un magistrat et se composant d'un avocat, d'un médecin anthropologue, d'un haut fonctionnaire de l'administration pénitentiaire et d'un membre des organismes de tutelle.

Un débat doit s'ouvrir devant cette commission. Le condamné assisté d'un conseil doit être admis à y formuler ses observations.

2.— Cette commission doit baser son appréciation notamment sur

- 1^o) un rapport circonstancié relatif à l'amendement établi par le Directeur de l'établissement assisté par des éducateurs,
- 2^o) le dossier répressif comprenant l'enquête de personnalité,
- 3^o) le dossier d'observation anthropologique,
- 4^o) un rapport du service social pénitentiaire sur les possibilités de reclassement.

Il n'y a pas lieu de consulter le magistrat qui a prononcé la condamnation. Il est, par contre, hautement souhaitable que le jugement de condamnation soit motivé quant au choix et à la durée de la peine.

3.— Il convient d'appliquer un régime de semi-liberté préalablement à la libération conditionnelle. Pour certains libérés conditionnels il s'impose de prévoir parmi les conditions mises à la libération, l'obligation de séjourner pendant une période limitée dans un home de semi-liberté.

4.— La libération conditionnelle doit intervenir dès que les conditions d'amendement et de reclassement paraissent être remplies.

5. a.) La tutelle postpénitentiaire du condamné libéré doit être organisée. Les conditions auxquelles la libération est subordonnée doivent être adaptées à la périculosité du condamné et concourir à sa réadaptation sociale.

b) Outre la révocation par la Commission de libération conditionnelle, il y a lieu de prévoir la suspension temporaire de la mesure de libération en cas de danger de rechute dans la délinquance.

SUMMARY

The following is a summary of the report of Mr. *L. van Beirs* and Mr. *P. Sasserath*.

1. The authority to grant conditional release should be placed in a board composed of a judge as chairman, a lawyer, a psychiatrist (médecin anthropologue), a high official of the Prison Administration and a member of the aftercare organizations. This board should hold a hearing on the case. The prisoner assisted by counsel should be present and be permitted to make a statement.
2. The decision of the board should be based primarily on
 - (a) a full report concerning the reformation of the prisoner set up by the warden of the institution aided by educational supervisors;
 - (b) the criminal file including the record of the examination into the prisoner's personality;
 - (c) the file on his physical and mental examination;
 - (d) a report from the prison social worker on his chances of social readjustment.

There is no reason why the sentencing judge should be consulted but it would be very desirable to have the reasons for the choice and duration of the sentence clearly stated.

3. Prior to the conditional release it would be well to apply a semi-open régime for a while. For some prisoners so released one of the conditions should be the obligation to live for a short period in a supervised hostel.
4. Conditional release should occur as soon as reformation and social readjustment seem assured.
5. (a) Aftercare should be organized. The conditions imposed on the released prisoner should depend on the risk he represents to the community and should aid his social readjustment.
(b) In addition to the revocation of conditional release by the board it should be possible to suspend it temporarily if the danger of recidivism arises.

Comment faut-il réglementer la libération conditionnelle des condamnés? Est-il nécessaire d'instaurer un traitement pénitentiaire spécial pour les prisonniers proches de leur libération, dans le but d'éviter les inconvénients qui dérivent de leur brusque réintégration dans la communauté sociale?

Rapport présenté par Jean Graven

Professeur de droit pénal et de procédure à l'Université, Président de la Cour de Cassation du canton de Genève, Suisse

I. LA POSITION FONDAMENTALE.

L'exécution des peines ou des mesures privatives de liberté sous le régime dit „progressif” comporte l'étape intermédiaire de la „libération conditionnelle” assurant le passage de la privation de liberté dans l'établissement pénitentiaire, d'internement ou d'éducation, à la liberté complète dans la vie sociale normalement recouvrée au „lendemain de la peine”.

Ce passage sainement aménagé nous apparaît comme une véritable *nécessité*. Il est indispensable que le délinquant qui a fait la preuve de son caractère antisocial ou dangereux, et dont on a jugé qu'il devait être privé de sa liberté pour qu'il s'amende ou que la société soit protégée contre lui, soit rééduqué à la liberté afin qu'il soit digne d'en jouir, et capable de s'y maintenir et de se reclasser durablement. Comme on l'a dit, la privation de la liberté doit être pour lui l'apprentissage ou l'école de la liberté.

Cette position de principe, en même temps qu'elle éclaire le sens de la libération conditionnelle, montre aussi quels doivent être son esprit, son organisation et ses conditions si l'on veut qu'elle atteigne son but.

La libération conditionnelle devra être organisée de telle sorte qu'on exige en premier lieu du condamné de faire la preuve qu'il la mérite, pour l'obtenir et abrégier la durée de la peine ou de la mesure en cours d'exécution; mais elle devra l'être de telle sorte aussi qu'il fasse de plus la preuve, pour la conserver et voir sa peine définitivement éteinte, qu'il est vraiment digne de cette liberté et

sait résister aux dangers et aux tentations qu'elle présente pour lui. Si une telle organisation rationnelle et consciente des buts à atteindre fait défaut, toute l'institution même est défaillante.

Le principe de la libération conditionnelle, ainsi lié à la réforme et à l'amendement interne du condamné, exige à l'évidence que l'on donne le pas à toutes les possibilités de stimuler la bonne conduite et l'amélioration pendant la détention, sur la „nécessité d'une répression exemplaire de l'infraction commise”. Il faut choisir, sans les opposer totalement car elles ne s'excluent pas totalement, entre la politique de la répression intimidante, et celle du reclassement social. Dès l'instant que c'est ce dernier objectif final qui paraît le plus précieux, ce qui est selon notre conviction la tendance dominante d'aujourd'hui et sera la conception générale de demain, le caractère vindicatif et strictement punitif de la sanction doit passer au second plan. On ne peut plus châtier pour châtier, faire de la répression intimidante le but même du jugement pénal et de son exécution; mais on emploiera la punition, psychologiquement et pédagogiquement dosée avec soin, comme un remède et un moyen. La libération conditionnelle est manifestement, de par sa nature même, moins tournée vers la répression du fait que vers la réformation de l'homme. Elle vise à corriger le coupable et non à le frapper.

C'est donc l'organisation de l'institution ainsi définie qu'il nous appartient d'examiner, afin d'en établir les conditions les plus capables d'assurer la réalisation des objectifs proposés.

2. LA DECISION DE MISE EN LIBERTE CONDITIONNELLE.

En Suisse, l'autorité compétente pour décider la libération conditionnelle est désignée par les cantons (art. 374 du code pénal sur l'exécution des jugements). Elle peut varier et varie effectivement suivant l'organisation cantonale.

A Genève, que nous prenons pour exemple ¹⁾ cette autorité est

¹⁾ Loi cantonale du 22 novembre 1941 sur l'exécution des peines, la libération conditionnelle et le patronage des détenus libérés, art. 5 à 8. L'art. 6 réserve les dispositions de la loi du 7 décembre 1940 sur la Chambre pénale de l'enfance, et sa compétence de statuer (art. 25) sur toutes les questions concernant le patronage et la surveillance des délinquants mineurs, et notamment aussi à l'égard des adolescents libérés de la maison d'éducation, cf. art. 94 du code pénal fédéral.

constituée par la „Commission de libération conditionnelle”, composée du chef du Département cantonal de justice et police, du procureur général ou de l'un de ses substituts, d'un juge (civiliste) à la Cour de justice cantonale délégué par celle-ci, et de six autres membres (avec autant de suppléants) désignés par le Conseil d'Etat (exécutif). Un des membres de la Commission au moins doit être médecin; un autre, choisi parmi les associations de patronage des détenus libérés.

La Commission statue sur tous les cas de libération conditionnelle et sur les demandes de révocation et de réintégration dans l'établissement, qui lui sont soumis par le procureur général. C'est elle qui fixe les conditions de la libération et les règles de conduite qui doivent être imposées au condamné dans le cadre des prescriptions générales du code pénal fédéral (art. 38 pour la réclusion et l'emprisonnement, 42 à 45 pour l'internement); elle décide aussi la soumission à un patronage, s'il y a lieu, et exerce le contrôle, directement ou par l'autorité de patronage, qu'il lui appartient de désigner, sur la conduite des détenus libérés. Pour exercer sa tâche, „elle fait procéder à toutes enquêtes nécessaires, elle s'entoure de tous renseignements et peut requérir le concours de toute autorité. Les membres de la Commission ont le droit de visiter et d'interroger dans l'établissement les détenus dont le cas va être discuté”. Au surplus et naturellement la Commission, „avant toute libération conditionnelle, demandera le préavis des fonctionnaires de l'établissement”, en exécution de la disposition même du code pénal (art. 38, chif. 1), qui s'impose généralement.

Tel étant le thème d'ensemble, examinons-en les deux aspects.

A. L'autorité compétente.

Le système de la „commission” administrative composée de personnes compétentes, au courant des problèmes d'exécution des peines et mesures judiciaires, et réunies sous l'égide de l'autorité exécutive de justice et police naturellement chargée de ces questions d'après les conditions d'organisation nationales et locales, semble en soi juste et bon; il est sans doute le meilleur pour les conditions de droit public interne et l'organisation cantonale en Suisse. Toutefois, si nous en approuvons le principe, il doit être précisé et au besoin corrigé et amélioré sur des points essentiels.

a) Quant à sa *composition* d'abord, la Commission devrait com-

prendre non seulement des personnes et des magistrats aptes *généralement* ou théoriquement à se prononcer sur les diverses questions pouvant relever de ses attributions, mais avant tout les magistrats et les personnes les mieux placés pour le faire de manière *spéciale et concrète*, dans tous les cas dont elle doit connaître. C'est la condition même pour qu'elle en connaisse *bien*, et avec efficacité.

La Commission idéale devrait donc nécessairement réunir, nous semble-t-il, à côté des représentants du service ou ministère de la justice, du parquet, des autorités de patronage ou de tutelle: le *juge* qui a connu l'affaire et l'inculpé (il devrait toujours les avoir connus à fond et véritablement), qui a statué sur le sort du délinquant et prononcé la peine ou la mesure à subir, et qui ne doit pas s'en désintéresser, mais contrôler de loin ses effets; le *directeur* de la maison pénitentiaire, d'internement ou d'éducation qui a dirigé l'exécution et en a la responsabilité, qui a suivi jour après jour le condamné pendant toute sa détention, et apprécié l'effet progressif de celle-ci sur son comportement et son amélioration; un préavis lointain ne suffit pas, il doit avoir directement voix au chapitre; le *médecin-psychiatre* de l'établissement, qui lui aussi a examiné et suivi (comme ce devrait être le cas dans toutes les affaires d'une certaine importance) le délinquant, si souvent taré et déficient du point de vue biologique ou psychique, et qui a dirigé psychologiquement le traitement pendant la détention; un médecin quelconque, se prononçant sur le vu d'un mince dossier anonyme et sans examen ne suffit pas; enfin, non seulement un membre d'une société de patronage, mais *l'assistant social* ou l'assistante qui, dès le temps de détention, se sera occupé du détenu, l'aura „pris en charge” et aura fait les démarches nécessaires afin d'assurer au libéré la reprise de la vie normale et la réadaptation familiale, professionnelle ou sociale, comme nous le verrons plus bas.

La Commission aurait ainsi une spécialisation et une compétence plus réelles, en même temps que plus de souplesse dans sa composition: celle-ci étant bien dosée et fixée dans l'ensemble et quant au cadre général, certains membres devraient pouvoir varier selon le cas à examiner. De plus, elle ne devrait en aucun cas être composée politiquement (comme dans certains cantons suisses), mais de manière uniquement *technique*, c'est-à-dire en prenant en considération la seule qualification de ses membres.

Nous savons que ce système est, dans les circonstances actuelles, de nature à bouleverser les usages. Car il implique une conception et une organisation différentes de la justice pénale, exigeant des juges familiarisés avec la tâche répressive et rééducative qui leur incombe, des services ou centres d'observation médico-psychiatriques et psychologiques s'occupant des délinquants, des institutions d'assistance sociale et de patronage réorganisées pour répondre au but qui doit être réellement le leur. Ces réformes, que nous avons déjà demandées ailleurs,²⁾ sont indispensables; elles sont d'ailleurs en marche, on les réalise de plus en plus dans divers pays,³⁾ et nous sommes assuré qu'elles sont appelées à se généraliser. C'est dans cette direction que s'est engagée notamment aussi la loi genevoise sur la Chambre pénale de l'enfance (art. 6), et il n'y a pas de raison de n'admettre des méthodes saines et raisonnables qu'à l'égard de certaines catégories de délinquants, notamment des mineurs, et de ne pas les étendre à toutes, avec les aménagements nécessaires, lorsqu'elles sont justes dans leur principe et heureuses dans leur effet.

b) Le système du renvoi, pour toute décision, à une Commission d'une certaine ampleur, réunie et siégeant au complet, nous paraît excessif et trop compliqué dans les cas *simples et clairs*. Il y aurait avantage à le simplifier.

Pour prononcer la libération conditionnelle en cas de peine ou de mesure privative de liberté n'allant pas jusqu'à un an, par exemple, il serait facile et très possible de permettre au *Directeur de l'établis-*

²⁾ Notamment dans notre rapport au IIe congrès international de défense sociale, à Liège, en octobre 1949: „Introduction à une procédure rationnelle de prévention et de défense sociales”, publié dans la Revue pénale suisse, 1950, No 1 et 2.

³⁾ En Suisse, la réalisation la meilleure et la plus avancée est celle qui fonctionne, depuis 1948, dans le canton du Valais, grâce aux efforts créateurs de M. de Dr. A. Repond, directeur de la maison de santé de Malévoz et fondateur des services médico-psychiatriques et pédagogiques, et de M. A. Luisier, directeur des établissements pénitentiaires cantonaux, soutenus par l'autorité clairvoyante du chef du Département cantonal de justice, M. le conseiller d'Etat Pitteloud, et avec l'aide de collaborateurs dévoués. Toute la tâche du reclassement est assurée par une Commission composée du chef du Service juridique du Département de justice, fonctionnant comme chef de l'Office du patronage; du directeur des établissements pénitentiaires, fonctionnant comme secrétaire de la Société cantonale de prophylaxie criminelle et de patronage des détenus libérés, du médecin psychiatre attaché aux établissements pénitentiaires,

sement, membre de la Commission, auquel le détenu doit tout naturellement présenter sa demande de libération, ou si on le préfère, au *Président de la Commission* sur préavis du directeur, de statuer sur la requête, tout aussi bien que le „juge unique” ou le „président” le fait en matière judiciaire, ou le „chef de service” ou de département en matière administrative. La possibilité d'un *recours* serait naturellement réservée, selon un mode simple, rapide et dépourvu de formalisme inutile. Une telle pratique, avantageuse quant à l'économie de temps, de moyens et de frais, serait suffisante tout en offrant au requérant les garanties d'examen impartial et sérieux qu'il est en droit de demander.

B. *Les éléments d'appréciation et la décision.*

L'autorité qui décide doit pouvoir le faire et être tenue de le faire à bon escient, puisque toute l'institution, pour avoir une valeur sociale réelle, doit être fondée aussi bien sur le „diagnostic” tiré de la conduite du détenu, que sur le „pronostic” que son comportement autorise quant à sa conduite future s'il est libéré.

En effet, la libération conditionnelle n'est ni un droit absolu, ni un don gratuit; elle doit être méritée, puisqu'elle donnera le privilège de ne pas subir une partie importante de la peine, et elle ne doit pas être prononcée par routine et sans examen sérieux, mais doit n'être accordée que si elle est justifiée, et a chance de ne pas l'être en vain. Son but est de contribuer véritablement au résultat attendu de la peine ou de la mesure, par l'encouragement très sensible, la

et des assistantes sociales, faisant fonction d'agents du patronage. Le délinquant est connu de chacune de ces personnes, dont chacune a pour mission de s'approcher de lui et de travailler à sa rééducation. C'est cette Commission, réunie au moins une fois par mois à date fixe, qui étudie les règles de conduite les meilleures à imposer aux libérés, discute tous les rapports des assistantes sociales et du patron relatifs au patroné, peut être appelée à proposer une modification des règles de conduite imposées lors de la libération, et qui donne son préavis et ses motifs sur la nécessité d'une révocation. L'expérience permet d'affirmer que cette création est une réussite. Il ne faudrait plus qu'y joindre le juge (pénalement qualifié) ayant eu à statuer sur le cas. On peut même se demander s'il ne conviendrait pas de donner à la Commission le pouvoir de décision dans tous les cas, et de faire ainsi l'économie d'une autre instance. Mais, comme toutes les institutions, cette institution remarquable vaut ce que valent, du point de vue du dévouement et de la compétence, ceux qui la composent.

prime qu'elle donne au reclassement. ⁴⁾ Il faut en déduire les conséquences suivantes:

a) Tout d'abord, la libération conditionnelle ne doit *jamais être absolument obligatoire* à partir d'un certain moment, soit de la durée d'exécution de la peine ou de la mesure dès laquelle la loi la rend possible. C'est une contradiction dans les termes mêmes, puisqu'elle cesserait par là d'être conditionnelle. Elle perdrait ainsi presque tout son effet d'encouragement, d'espoir, de soutien dans la lutte quotidienne pour l'amélioration et le reclassement; elle cesserait d'être une récompense et d'agir comme telle; la peine prononcée et nécessairement réduite dans l'exécution apparaîtrait bientôt comme la peine normale; la perspective *incertaine* de la libération, avec tout ce qu'elle contient d'aiguillonnant pour la mériter, serait ruinée, et l'institution vidée de sa substance en même temps.

Ce qui est juste, c'est que la libération conditionnelle reste facultative en principe et subordonnée non seulement à la condition extérieure d'écoulement du temps, mais aux conditions psychologiques et matérielles strictes de diagnostic et de pronostic dont nous avons parlé; la condition première et sine qua non doit être la conduite du condamné en détention et celle qu'on peut attendre de lui en liberté, la condition de temps n'est que secondaire. Mais, ces conditions *effectivement réalisées*, c'est-à-dire lorsque le condamné a fait l'effort nécessaire et progressivement atteint l'état qui *justifie* la récompense et le privilège de la libération, et légitime les espoirs qu'on peut fonder sur elle, alors l'autorité compétente pour la décider ne doit pas pouvoir la refuser de manière arbitraire, c'est-à-dire sans des motifs précis et sérieux, d'ordre supérieur, pouvant faire apparaître la mesure comme malgré tout dangereuse ou contre-indiquée. Sous réserve de tels cas exceptionnels, la libération doit être *relativement obligatoire* chaque fois que ses conditions légales sont indiscutablement remplies, puisque le législateur même, en l'admettant, en a fait une forme normale de l'exécution.

⁴⁾ En Suisse, le législateur a formellement subordonné la libération conditionnelle à la triple condition que l'auteur se soit „bien comporté dans l'établissement”, que l'on puisse „prévoir qu'il se conduira bien en liberté”, et qu'il ait „autant qu'on pouvait l'attendre de lui, réparé le dommage fixé judiciairement ou par accord avec le lésé” (art. 38, chif. 1 CP), ce qui est un signe qu'il est conscient du tort qu'il a commis, et décidé à faire l'effort dépendant de lui pour se reclasser.

b) Les *éléments d'appréciation* et conditions de la décision sont eux-mêmes de deux sortes, comme on vient de le voir.

Un certain *temps*, une certaine période d'exécution de la peine ou de la mesure est nécessaire, avant qu'on songe à la libération. Il faut en effet, puisque le délinquant a été condamné légalement à une peine ou une mesure reconnue justifiée, que cette décision soit exécutée en principe et qu'elle lui soit sensible.⁵⁾ Et il faut, d'autre part, que cette période soit suffisamment longue pour que la peine ou la mesure et ses modes d'exécution — avec les influences du travail, de la discipline, de l'éducation morale et professionnelle qui doivent être à la base de tout le système,⁶⁾ — aient le temps de s'exercer, de jouer leur rôle réformateur, et pour que le détenu puisse être connu, jugé, apprécié de manière à permettre le diagnostic présent et le pronostic futur sur lesquels repose la décision de libération.⁷⁾

Quant aux *éléments psychologiques et matériels*, ils sont faciles à discerner, et chaque directeur d'établissement, auquel incombera naturellement le préavis indispensable à toute décision, saura les reconnaître assez aisément et de manière relativement sûre, s'il a quelque expérience et quelque don d'observation et de psychologie, et s'il est bien entouré d'un personnel non dépourvu de ces qualités.

La conduite quotidienne du condamné par rapport à ses supérieurs, ses surveillants et contre-maîtres, et ses codétenus; son ardeur durable au travail et la qualité de celui-ci; son attitude, sa façon d'envisager son passé, sa situation présente et son avenir, les résolutions et les intentions qu'il dévoile dans les entretiens qu'il doit nécessairement avoir de temps à autre avec le directeur; la manière

⁵⁾ La durée minimum est en droit suisse des $\frac{2}{3}$ de l'exécution de la peine pour l'emprisonnement et la réclusion, ou de 15 ans pour la réclusion perpétuelle (art. 38, chif. 1), de 3 ans pour l'internement des récidivistes, ou de toute la durée de la peine qu'il remplace si cette durée était plus longue (42, chif. 5), de 1 an ou de 3 ans, suivant les circonstances, en cas de renvoi d'un adolescent délinquant dans une maison d'éducation (art. 94).

⁶⁾ Voir notamment les art. 37 al. 1, 38, 43, 84, 91 du code pénal suisse, et notre étude sur „Le système pénitentiaire suisse”, à paraître dans l'ouvrage collectif sur les principaux systèmes pénitentiaires actuels, publié par l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris.

⁷⁾ C'est la raison pour laquelle le projet de révision partielle du code pénal suisse propose, suivant les propositions de la commission d'experts, que la durée minimum de l'exécution, pour la peine d'emprisonnement, soit au moins de six mois; Message du Conseil fédéral aux Chambres fédérales, du 20 juin 1949.

habituelle dont il supporte les ennuis inévitables, les heurts à l'intérieur ou les nouvelles de l'extérieur; le choix de ses lectures et de ses distractions, la qualité des attaches qu'il a gardées avec sa famille, ses connaissances ou son employeur, etc., forment autant d'indices précieux qui permettront d'apprécier avec des chances de vérité suffisantes malgré la simulation et la dissimulation si fréquentes dans les établissements de détention prolongée, l'état de ses progrès et les perspectives de bonne conduite future.

Mais ces éléments d'appréciation véridiques et sûrs ne peuvent être réunis qu'à la condition que le nombre des détenus ne soit pas trop grand, qu'ils ne se confondent pas en une masse anonyme et décourageant toute investigation et toute connaissance personnelles. Les immenses établissements-casernes fermés, les „prisons centrales” tentaculaires sont une nécessité peut-être dans certains grands pays, mais sont certainement une erreur du point de vue de la politique criminelle et pénitentiaire; la nécessité des petites et moyennes colonies (pavillons), permettant une connaissance et un traitement individualisés, s'impose si l'on ne perd pas de vue que la libération conditionnelle est au premier chef, parmi les autres problèmes d'exécution et de reclassement, un problème d'individualisation, comme les modalités de son application vont encore mieux le montrer.

3. LES MODALITES ET CONDITIONS DE LA MISE EN LIBERTE.

Deux questions principales se posent: Celle de la préparation du détenu à la libération conditionnelle et à la reprise de la vie normale, et celle des conditions mêmes auxquelles doit être subordonnée la libération pour qu'elle ne soit pas illusoire et pour que l'exercice de la liberté confirme ce qu'avait fait espérer l'emploi éducateur de sa privation; en d'autres termes, pour que le libéré tienne ce qu'il promettait et mérite de conserver le privilège qu'il avait mérité d'obtenir.

A. La préparation à la libération conditionnelle.

Le premier principe à observer, c'est que le détenu ne soit pas replongé brusquement de la privation de la liberté dans la liberté, c'est-à-dire du monde spécial et factice de la détention, où il est maintenu par toutes sortes de contraintes et d'impossibilités, dans la société où il est rendu livré à lui-même et à ses instincts, et qui le

recevra soit avec suspicion et malveillance du côté des „honnêtes gens”, soit avec trop d’empressement et de tentations du côté du „monde criminel”. C’est un double danger qui le guette. L’impréparation et la transplantation subite le condamneraient à y succomber presque avec certitude. Aussi sommes-nous partisan convaincu d’un régime résolument progressif, avec un accroissement de plus en plus grand de liberté jusqu’à l’acquisition de la liberté complète, et avec un accroissement aussi de responsabilité qui conduise le libéré à savoir supporter la plus lourde qui lui incombe, celle de la liberté même et de son bon usage, malgré les difficultés et les tentations souvent très grandes qui ne manqueront pas de l’assaillir. C’est d’une part le détenu lui-même, le futur libéré, qui doit être psychologiquement adapté et entraîné; et ce sont d’autre part les conditions matérielles et sociales qu’il trouvera à sa sortie, qui doivent être assurées.

a) Pour la préparation du futur libéré, on l’habitue peu à peu à une liberté croissante par le transfert de pavillon en pavillon sous un régime toujours plus large et plus autonome; on lui attribue des tâches de confiance (direction d’une équipe, conduite des produits du domaine ou recherche de matériel à la station la plus proche, etc.); on l’autorise à se rendre chez le médecin ou le dentiste, à aller accomplir un travail ou faire une livraison au dehors sans escorte; on pourra lui octroyer, toujours prudemment et s’il le mérite, des congés pour passer un jour de fête dans sa famille ou s’y occuper d’une affaire pressante, pour subir des épreuves d’orientation professionnelle, prendre contact avec un employeur et s’entendre sur la reprise du travail, visiter la personne du patronage qui doit être son guide et son garant lors du retour à la vie libre, assister à une manifestation religieuse, patriotique, culturelle ou sportive de nature à exercer sur lui une heureuse influence, etc. En un mot, le détenu commencera une vie qui se rapproche le plus possible d’une vie normale et l’y conduise naturellement.

La mise en action de ces moyens suppose il va sans dire une organisation qui les permette et ne risque pas de les faire tourner au désordre et à l’échec, soit à cause de la grandeur excessive de l’établissement et des inconvénients qui y sont inhérents, soit à cause d’un régime de „notes” ou de „classes” trop schématique et rigide, empêchant un traitement et un épanouissement individuels, variables selon les progrès de chacun et le rapprochement de la mise en liberté.

Le système des établissements „ouverts”, des colonies et pavillons. offre aussi de grands avantages à cet égard.⁸⁾

Au moment où approche le délai lui permettant de formuler sa requête de libération, délai qui doit naturellement lui être communiqué avec les autres conditions dès son incarcération, le détenu prendra conseil du directeur et s’ouvrira à lui de ses projets. La requête devrait toujours être présentée si possible avec l’accord et l’appui du directeur, et la date où elle interviendra être connue d’avance de l’intéressé, pour qu’il y trouve le levain nécessaire à parfaire sa transformation et puisse se préparer, moralement et matériellement, à sa sortie. L’opportunité en est plus désirable encore pour le détenu soumis à une mesure d’internement de durée indéterminée; la fixation de la date de la libération est tout particulièrement importante pour cette catégorie de délinquants, car rien n’est plus déprimant et rien ne constitue un obstacle plus réel à la rééducation, d’après l’expérience, que le caractère indéterminé de la détention.⁹⁾

b) Cette connaissance préalable de la date de sortie permettra de préparer de même, *au dehors*, les conditions les meilleures (familiales, sociales et professionnelles) pour la réception du libéré et la reprise de ses occupations. Grâce à elle, les parents, les amis, les connaissances, le directeur de l’établissement, la société de patronage et ses agents, les membres du service social, le détenu lui-même — qui doit naturellement être associé à ces recherches et démarches dont il est l’objet — disposent de tout le temps nécessaire pour procurer au libéré ce qui est la condition même de la réussite de l’essai qui va être tenté: un travail, un asile et des moyens d’existence certains. On pourra, dans cette situation, tenter avec plus de confiance la difficile épreuve du „lendemain de la peine”. Car la libération n’a pas une vertu en soi, elle n’en a que par les garanties dont on l’entoure; on n’est en droit d’en espérer le résultat maximum que si l’on a effec-

⁸⁾ De tels pavillons de réadaptation et d’entraînement avant la libération existent par exemple, en Suisse, aux établissements bernois de Witzwil (home du „Nusshof” et alpe de „Kiley”), ainsi qu’aux établissements valaisans de Crêtelongue (maison de „Pramont”) où le système est si individualisé qu’il comporte un échelonnement de régime de 8 étapes.

⁹⁾ A Crêtelongue (Valais), pour les internés en vertu de l’article 42 CP, la date de la libération a été fixée dans certains cas une année ou même plus à l’avance, étant bien entendu qu’elle n’interviendra que si la conduite le justifie.

tivement donné au libéré le maximum de chances à la veille du retour dans la société.

B. Les garanties de conduite et de contrôle.

Le tout n'est pas d'avoir rendu le détenu apte à recouvrer la liberté et à faire l'essai du reclassement, mais de le voir gagner son droit à la liberté définitive et obtenir son reclassement effectif. Faible et exposé comme il l'est, et par sa nature et par son lourd passé, il ne pourra le plus souvent y réussir s'il n'est pas aidé, suivi, mis en garde et protégé contre lui-même, encouragé et surveillé. Toutes les législations qui prévoient la libération conditionnelle ne peuvent ou ne devraient se passer d'exiger ces garanties pour le temps postérieur à la mise en liberté et pendant la durée du délai d'épreuve, comme elles en exigent ou devraient en exiger pour le temps d'épreuve en détention qui la précède. Le code pénal suisse s'est efforcé de bien établir les conditions d'efficacité de la libération, avec mise à l'épreuve pendant un temps suffisant pour que la solidité des résolutions et la bonne conduite du libéré puissent s'affirmer. Les principes en paraissent recommandables dans l'ensemble, sous certaines réserves et améliorations nécessaires.

a) L'autorité compétente pour prononcer la libération peut — elle *devrait*, généralement — imposer au libéré certaines *règles de conduite*, de nature à le protéger contre les risques les plus dangereux pour lui. Ce seront l'obligation de se passer de boissons alcooliques, de séjourner dans un lieu ou dans un établissement déterminé (asile, colonie), de rester au service d'un employeur désigné, ou encore, pour l'adolescent, d'apprendre un métier.¹⁰⁾ Ces règles, non limitatives, peuvent être des plus diverses; l'obligation imposée pourra être aussi par exemple de vivre dans tel home, de ne pas fréquenter tel milieu dont l'entraînement a été funeste, de signer une déclaration de tempérance pour un buveur ou, pour un adolescent, de ne pas fréquenter les cinémas, dancings ou établissements de nuit où il trouvait la source ou l'occasion de sa perversité.

Mais, si abondantes et diverses que soient les règles possibles en général, elles ne doivent pas être trop nombreuses dans le cas particulier où elles sont appliquées, car elles risqueraient sinon d'être une gêne plus qu'un secours, et elles ne doivent pas imposer, comme

¹⁰⁾ Voir CP suisse, art. 38, chif. 3; 42,6; 43 et 44,5; 94, al. 2.

cela arrive, des obligations que le libéré ne peut pas remplir, parce qu'elles ont été fixées théoriquement et non par rapport à lui et aux possibilités réelles où il se trouve. C'est dire que ces *règles doivent* toujours être choisies de manière *individuelle*, ce qui suppose une connaissance personnelle et non superficielle du condamné, de son caractère, de ses penchants et faiblesses, non moins que de ses aptitudes ou lacunes professionnelles et du milieu social dans lequel il a vécu et doit être appelé à vivre. L'individualisation des règles de conduite, d'après cette connaissance approfondie et les observations et enquêtes préliminaires qu'elle exige, est aussi indispensable et plus même que celle de la peine, parce que les risques sont plus grands en liberté.

Il est aussi désirable que ces règles, si bien choisies qu'elles soient, puissent être *modifiées* au besoin, en tout temps, ou par l'autorité de patronage avec l'accord de la commission qui les avait fixées, ou par la commission même sur proposition du patronage, afin de s'adapter pour le mieux non seulement à l'individu qu'elles visent, mais aussi aux circonstances auxquelles il doit faire face et à la manière dont il s'y comporte. Une telle modification, prudente et peu fréquente il va sans dire, devrait être possible lorsqu'il résulte des rapports des agents de patronage ou d'assistance sociale qu'il est de l'intérêt véritable du condamné qu'on reconsidère les règles qui lui avaient été imposées, pour assurer une réadaptation meilleure ou éviter une rechute menaçante, comme le code suisse permet à l'autorité qui les a décidées de modifier en tout temps les mesures prises à l'égard des délinquants mineurs, si leur intérêt bien compris l'exige (art. 86 et 93).

b) Mais le respect de ces règles suppose quelqu'un pour aider le libéré à s'y tenir, et pour le contrôler. Le *patronage et l'assistance sociale*, quelles que soient la forme — officielle ou privée — et les modalités qu'on leur donne, sont indispensables à cet effet. Comme on a préparé avec leur concours les conditions de vie du futur libéré, il faut avec leur concours en assurer la bonne exécution. Le code suisse a consacré expressément l'institution du patronage (art. 47)¹¹⁾, et lui a assigné un rôle important en matière de sursis et de libération conditionnelle.

¹¹⁾ Le code laisse son organisation aux cantons, sous la seule réserve de ne pas en confier l'exercice à des agents de la police (art. 379).

Pour cette dernière, il a prévu son concours soit de manière *facultative*, dans les cas ordinaires et pour les délinquants par penchant à la boisson (art. 38, 2 et 44,4), soit de manière *obligatoire*, pour les récidivistes invétérés libérés de la maison d'internement, les délinquants par fainéantise ou inconduite libérés de la maison de travail, et les adolescents libérés de la maison d'éducation (art. 42,6; 43,5; 94,2). On a pensé qu'il pouvait être superflu et parfois même contre-indiqué pour les premiers. Nous doutons que tel soit réellement le cas,¹²⁾ en supposant naturellement toujours qu'il s'agisse d'institutions de patronage et d'assistance sociale bien comprises et organisées, n'ayant rien de commun avec une sorte d'„assistance publique” ni avec cette forme traditionnelle de „patronage” bienveillant et un peu dédaigneux, plus utopique et sentimental que social et réaliste, agissant de manière sporadique, à l'occasion et au hasard, telle qu'on la pratiquait au siècle dernier et qu'on la conçoit souvent encore aujourd'hui.

c) Le *délai* de cette mise à l'épreuve surveillée doit être enfin suffisant pour garantir son efficacité. Mais il ne doit pas être excessif au point de ligoter le libéré, de le déshabituer de l'autonomie et de la responsabilité de sa conduite, et de submerger les services d'assistance et de contrôle.

On peut se demander s'il est suffisant de prévoir comme règle générale que le délai d'épreuve expirera „avec la peine (ou fraction de peine) qui restait à subir” (art. 38, chif. 2 du code suisse), ou s'il n'est pas plus expédient de prévoir d'emblée des minima et maxima suffisamment larges pour permettre à l'autorité qui décide d'agir pour le mieux dans chaque cas (ainsi par exemple en Suisse le délai ordinaire de 1 à 5 ans pour les libérés de l'emprisonnement et de la réclusion temporaire). En tout cas les délais fixes¹³⁾ ne nous semblent

¹²⁾ A notre avis, le secours et le contrôle du patronage sont utiles et nécessaires et devraient être *obligatoires* dans certains cas — où la mesure serait spécialement examinée et prononcée sur préavis du directeur de l'établissement — même pour certains détenus libérés *définitivement*, comme l'a proposé M. le directeur Kellerhals à la commission d'experts pour la révision partielle du code pénal suisse; cf. message du 20 juin 1949, p. 35.

¹³⁾ Ces délais sont par exemple, dans le code pénal suisse, de 1 an pour les libérés de la maison de travail (art. 43,5), de 2 ans (au plus) pour les buveurs délinquants libérés de l'asile (44,4), de 3 ans pour les délinquants d'habitude (42,6), et de 5 ans pour les réclusionnaires à vie libérés au bout de 15 ans (38,2).

pas heureux, car il faut plus de souplesse dans une matière qui est toute d'adaptation aux variations infinies des circonstances de la vie et du caractère de l'individu. On doit pouvoir continuer le régime de protection et de surveillance s'il est indispensable dans certains cas, et le mieux serait probablement de ne prévoir qu'un délai minimum („d'au moins un an”, par exemple, comme le fait le code suisse pour les adolescents libérés de la maison d'éducation), en laissant à l'autorité de décision — comprenant bien sa tâche et capable de bien l'exercer — le soin de fixer dans chaque cas la durée du délai d'épreuve et d'assistance, d'après les nécessités réelles et individuelles soigneusement examinées.

4. L'ECHEC DE L'EPREUVE ET LA REVOCATION DE LA DECISION.

Sur ce point encore il convient de se rapprocher et de s'inspirer en même temps des exigences de la vie, et de celles du but qu'on se propose. On peut et doit naturellement prévoir des règles pour guider l'autorité compétente, mais il ne faut pas les prévoir trop théoriques et rigides, et il ne faut pas prévoir la révocation en quelque sorte obligatoire et presque automatique en cas de manquement sans gravité particulière. La réadaptation est difficile et les obstacles sont grands; l'essai doit en être poursuivi, malgré quelque fléchissement occasionnel, tant qu'il paraît offrir une chance de succès final.

A. Les conditions matérielles de révocation.

Le législateur suisse a prévu la révocation de la libération conditionnelle et la réintégration du libéré dans la maison pénitentiaire s'il „commet un crime ou un délit intentionnel, persiste à enfreindre les règles de conduite à lui imposées, se soustrait obstinément au patronage, ou si, de toute autre manière, il trompe la confiance mise en lui”; la révocation est dans ce cas *obligatoire* (art. 38, chif. 4). Pour le récidiviste libéré de la maison d'internement, il suffit qu'il commette „une nouvelle infraction”, quelle qu'elle soit, même si elle n'est que d'une importance minime (comme une contravention en matière de police de la circulation) ou si elle n'a été commise que par négligence, et la clause générale de la déception de la confiance accordée n'est pas spécialement indiquée; mais ici la

révocation et la réintégration dans la maison d'internement sont *facultatives* (42, chif. 6).¹⁴⁾

Il est sans doute fort bien en soi d'avoir voulu régler toutes les diverses situations par des dispositions législatives, mais il ne l'est pas, à notre avis, de fixer le régime distinct dans l'abstrait et par le soin même du législateur, au lieu d'en laisser la charge normale à l'autorité ou à la commission de libération compétente en pratique, dans chaque cas concret. Le système suisse, avec son énumération limitative et ses conditions strictes, montre bien — et l'expérience des années d'application l'a mis en lumière — comment une législation qui se veut différente dans les termes pour chaque situation est artificielle et, si l'on est en contact avec la pratique, assez vaine et peu satisfaisante.

La révocation pour n'importe quelle insoumission, désobéissance ou contravention dans certains cas est excessive.¹⁵⁾ Dans d'autres au contraire une infraction non intentionnelle devrait pouvoir être malgré tout prise en considération. Enfin, la révocation et la réintégration ne devraient pas être obligatoires pour certaines classes ou catégories de libérés, mais uniquement pour certains *actes* qui, effectivement et sans aucun doute, ont trop d'importance ou de gravité pour ne pas montrer que le libéré n'est pas digne de la liberté, que son essai de reclassement a échoué, et qu'il doit donc subir jusqu'au bout la peine ou la mesure à laquelle il avait été condamné.

La décision juste nous paraît être de prévoir formellement la révocation, dans la loi, en cas de nouveau crime ou délit intentionnel, et de violation grave et intentionnelle, pendant le délai d'épreuve, des conditions et règles de conduite imposées au libéré, qu'il s'agisse du refus de se soumettre au patronage ou aux obligations fixées, ou de la rupture de la confiance qui lui avait été accordée. L'appréciation de cette gravité et la décision, de même que l'application dans

¹⁴⁾ Les conditions et les formules sont encore partiellement différentes pour le libéré de la maison de travail (art. 43,5) et pour le jeune délinquant libéré de la maison d'éducation (94,3), et la révocation est facultative dans le premier cas, obligatoire dans le second.

¹⁵⁾ La revision partielle du code pénal suisse en a tenu compte par une disposition nouvelle, précisant que „dans les cas de très peu de gravité” (l'adverbe „très” pourrait être supprimé sans inconvénient), „la réintégration pourra être remplacée par un avertissement, par de nouvelles règles de conduite ou par la prolongation du délai d'épreuve”, lorsque de telles mesures pourraient encore avoir de bons résultats; cf. message du 20 juin 1949, p. 26 et 50.

tous les autres cas de moindre importance, doivent relever normalement de l'autorité à laquelle on donne la compétence de statuer sur le refus, l'octroi, les conditions et l'annulation de la liberté.

B. La condition formelle.

La révocation ne doit pas intervenir, lorsqu'il s'agit de la violation d'une des règles de conduite imposées, sans un *avertissement formel*. Cet avertissement devrait être exigible d'une manière générale, envers tout libéré mis à l'épreuve,¹⁶⁾ et cela aussi lorsqu'il cherche à se soustraire au patronage ou agit de telle sorte qu'on peut discerner qu'il va commettre une faute grave ou une infraction, ou tromper la confiance mise en lui. En dehors du cas indiscutable de nouvelle infraction intentionnelle qui démontre l'échec, l'avertissement, l'appel à la persévérance ou le rappel à l'ordre devrait être prévu chaque fois où il est nécessaire, et il devrait émaner de la commission de décision dans les cas les plus graves, et de l'autorité de patronage dans les cas les plus courants d'indiscipline ou d'insoumission, menaçante ou partielle, à ses instructions.

Nous souhaitons, en conclusion, que les dispositions législatives sur la matière, mieux pesées, réfléchies et coordonnées, soient suffisamment larges et souples, et qu'elles laissent un pouvoir d'appréciation plus considérable et un pouvoir de décision plus individualisé à l'autorité compétente pour les prononcer, cette autorité devant être composée, selon notre postulat fondamental, de toutes les personnes intéressées au problème de la libération dans le cas posé, réellement à la hauteur de la tâche socialement et moralement si considérable qui leur est confiée, et travaillant en liaison à sa réalisation. Car c'est là en définitive la condition de la réussite. Il faut, pour que la libération conditionnelle soit l'institution progressive et très belle qu'elle peut et doit être, un travail d'équipe soutenu, compréhensif et conscient du but final commun: Et cela à toutes les étapes, du prononcé de la condamnation au moment de la souhaitable, difficile, mais souvent possible régénération.

¹⁶⁾ Le code suisse, tout en admettant le principe de l'avertissement, a prévu qu'il doit émaner dans certains cas de l'„autorité compétente” pour accorder la libération (art. 38,4) et dans d'autres, parfois pourtant les plus graves comme lorsqu'il s'agit des délinquants d'habitude, de l'„autorité de patronage” (42,6; 43,5; 44,4). On peut se demander pourquoi il ne l'a pas expressément prévu pour les adolescents, où il est le plus naturel (94,3).

SUMMARY

M. Jean Graven's report gives a critical survey of the Swiss regulation on the conditional release of prisoners.

Premising that the period during which the prisoner is deprived of his liberty must for him be a term of apprenticeship for liberty, the author points out that conditional release has to be organised accordingly. So before being released conditionally the prisoner has to prove that he deserves to be liberated definitely. This on the other hand entails that, already during his term in prison, every means must be taken advantage of to encourage him to behave well, thus influencing him morally.

In Switzerland the decision as to conditional release is with twenty-five Committees created by the Cantons. Thus the Canton of Geneva has its "Committee for conditional release", consisting of the Head of the Canton's Department of Justice and Police, the public prosecutor or one of his deputies, a member of the High Court and six other members designated by the Council of State. This Committee decides on conditional release and its recall, it defines the conditions and the rules of conduct to be imposed upon the released, it provides surveillance or exercises it if need be.

The author advocates enlarging this Committee to include those persons who are or had been in personal contact with the prisoner involved, such as the judge who handled his case, the governor of the prison where he is detained, the psychiatrist who saw him there, the social assistant who visited him; though he is well aware that such innovations implicate other reforms. Moreover simple and clear cases should be settled without referring them to the whole Committee.

Conditional release must not be arranged in such a way as to make its granting obligatory at any time, irrespective of the prisoner's conduct. On the other hand it must not be withheld on any consideration whatever should its conditions have been complied with. Among other data concerning the prisoner the following are of importance: his habitual conduct, his zeal, his attitude regarding his past, his present condition and his future, his reaction to daily annoyances and news from outside, his choice of reading and diversion, the ties with his family, friends and employer. All these valuable indications however cannot effectively be collected except in a prison of limited dimensions.

The prisoner should be prepared for conditional release by a progressive system, and by gradually charging him with more responsible jobs. He could also be given leave to call on the person who is going to be charged with his supervision and assistance.

The prisoner should be informed in good time of the date of his release and its conditions. Only then it will be possible betimes to arrange things outside the prison on his behalf, for the utmost should be done to give him the best chances of succeeding on his return to community life.

Success however is not assured until the probationer has definitely deserved his full liberty, and again in his striving to prove this he needs the greatest possible support. With that in view the law authorizes the Committee to prescribe rules of conduct for him. The author deems it advisable to give them an individual character adjusted to the personality of the prisoner involved.

But it should also be possible to change these rules afterward so as to adapt them to changed circumstances, which Swiss law already allows in the case of minor delinquents.

Then, as a rule, supervision and social assistance, when rightly conceived and efficiently organized, cannot be dispensed with. The author even takes a stand for the compulsory supervision and social assistance of definitely liberated offenders in special cases.

The length of the probationary period is fixed by Swiss law; the author however would prefer the law only to fix its minimum duration.

As to the possibility of recall Swiss law gives a detailed set of regulations, while the author recommends more freedom for those charged with supervision to act on their own discretion.

Recall, however, should only be proceeded to after due warning of the probationer, at least when no intentional offence can be laid to his charge. In the author's opinion, in the more serious cases the Committee should give this warning, in the others the person charged with the supervision.

How should the conditional release of prisoners be regulated? Is it necessary to provide a special régime for prisoners whose sentence is nearing its end so as to avoid the difficulties arising out of their sudden return to community life?

Report presented by Dr. Max Grünhut

University Lecturer in Criminology, Oxford.

The International Penal and Penitentiary Congress has frequently considered the question whether it is advisable to shorten prison sentences by conditional release of the prisoner. This subject seems to reappear on the agenda every twenty years; in 1910 in Washington, in 1930 in Prague, in 1950 in The Hague. So far the discussion has failed to solve an inherent controversy. Should conditional release be a benefit for those who deserve an early release from custody and can be trusted that they will not misuse the newly regained liberty? Or is it a help for, and a control of, prisoners in their most critical time, twice needed by men with doubtful prospects of social readjustment? If the latter course prevails, actual and potential recidivists would be especially qualified for conditional release. The French statute of 1885 bears the title *loi sur les moyens de prévenir la récidive*. Many experts have demanded that the release of persistent offenders from preventive detention (*internement*) should always be conditional. Others, however, like Professor Streicher with his experience with the Austrian law of 1920 would restrict the operation of conditional release and exclude from its application at least certain types of recidivists. If conditional release is an incentive for the prisoner's good behaviour and industry, his conduct while in prison should claim first consideration, and he may even be conceded a right to conditional release if he complies with prison regulations and the demands for his work. But again, if it is a method of preventing further offences, and of preventing them more successfully than by long prison sentences alone, then a discretionary assessment of the prisoner's chances of social readjustment, and of his prospects of finding work and lodging seem indispensable. From a comparative

point of view little can be said about success or failure of the different systems. Obviously the rate of reconvictions among conditionally released prisoners depends on whether a high proportion of prisoners is affected as in Sweden, Norway and England, or a small selection only as in Holland and France.

These divergent observations suggest an ambiguity within the conception of conditional release itself. Conditional release substitutes a period of restricted and supervised liberty for a portion of the prison term. As a preliminary and premature release from custody it shortens the time the prisoner has to spend in prison, but as a release under a condition it subjects the ex-prisoner for some time to restrictions of the newly gained liberty. In the persistent controversies the contesting parties emphasize either the benefit of an early release, or the burden of the conditions imposed. The answer to this dilemma is that conditional release has different functions with regard to different types of offenders. This is the contribution which English experience renders to the international discussion. England has a multiform system of release procedure, not as the result of a theoretical doctrine, but of a gradual and empirical development.

Individualisation of treatment has been the avowed aim of penal reform. For this purpose subsequent acts of legislation have exempted certain groups of prisoners from the standard routine of the common gaol and subjected them to new forms of treatment. Each special regime has its own release procedure. In England, according to the Criminal Justice Act, 1948, and the Prison Rules, 1949, six different forms of release procedure are at present in operation.

(1) The ordinary prison routine includes a remission scheme. Every prisoner with a sentence of more than one month „may” by good conduct and industry become eligible for discharge after he has served two-thirds of his sentence (Rule 37). In practice, every prisoner is expected to earn the number of marks required for the full one-third remission, while remission for a fortnight, if not remission altogether, may be forfeited as a punishment for disciplinary offences. A prisoner released under the remission scheme is free of any supervision or restriction, nor is there any possibility of his being recalled to prison. The sentence to be served in prison is shortened, but the release is unconditional.

(2) A modified release procedure applies to young offenders who are under 21 years of age at the commencement of their sentences. When they have earned the usual remission, the Prison Commissioners have the choice of either granting remission, or releasing them on licence (Crim. J. Act, s.56 (2)). If the young prisoner is licensed, he would be under the supervision of a specified Society either until the expiration of his sentence, or for a period of six months whichever is longer. He has to comply with special requirements imposed on him. He may be recalled and detained in custody until the expiration of his sentence (not counting the time outside prison under licence) or the remainder of the six months whichever is shorter. Young Prisoners Committees, linked with the Visiting Magistrates, shall pay special attention to after-care work. (Rule 141 (3)).

(3) After the abolition of penal servitude a new release procedure has been introduced for certain types of recidivists as a substitute for the former release on licence of convicts. If an offender with at least two previous prison or Borstal sentences or one previous sentence of corrective training receives a new sentence of twelve months or more for an indictable offence punishable with two years' imprisonment, the Court, as a rule, shall order the prisoner to keep an „appointed” Society informed about his address for a period of twelve months from his discharge from prison. If the prisoner fails to comply with this obligation, the police would replace the appointed Society as the supervising agency. Non-compliance with police supervision is a criminal offence (Crim. J. Act, s.22; Schedule IV, No. 2 (1)).

(4) Borstal training is a special educative regime for adolescents between 16 and 21, within the penal system, though with a great deal of independence in administration and flexibility of treatment. It consists of two parts, viz. training in an open or enclosed institution, and after-care. Under the present law a committal to Borstal is a sentence of four years. Within this period the Prison Commissioners detain the offender in a Borstal institution for any length of time between nine months and three years. For the rest of the four-year period he is assigned to the care and supervision of a specified Society. Special positive requirements, like conditions of a probation order, may be imposed on him. He may be required not to change his lodging and work without the

consent of the agent of the Society. If he does not comply with these obligations he may be recalled to a Borstal institution either for the unexpired part of the three-year maximum detention period or for six months, whichever is longer (Crim. J. Act, Schedule II).

(5) Corrective training is a further alternative to traditional prison sentences, intended to promote the social readjustment of persistent criminals in the making (Crim. J. Act, s.21). It is an extension of Borstal ideas to the treatment of certain types of recidivist offenders over 21, and has been designed with a view to the experience gained in the Training Centres of Wakefield and Maidstone. Sentences are fixed between two and four years. After the expiration of the usual two-thirds of the sentence a prisoner may be licensed to a specified Society (Rule 157). As in the case of Borstal trainees positive requirements may be imposed in connection with the licence. If the prisoner does not comply with the conditions of his licence, he may be recalled to prison and detained until the expiration of his sentence (Schedule III).

(6) Preventive detention (*internement*) is a segregation of persistent offenders of 30 years and over for terms fixed by sentences of not less than five nor more than fourteen years (s.21 (2)). Like Borstal training and corrective training, preventive detention is an alternative to plain imprisonment. For its administration the Prison Rules provide a progressive-stage system. Its adoption for preventive detention serves the purpose to counteract obnoxious effects of long-term segregation. The prisoner serves the first one to two years in an ordinary prison, is then transferred for the second stage, a sort of long-sentence division with special alleviations and privileges, from where he may be promoted by an Advisory Board to a third stage intended to prepare the prisoner by industrial and social training for his new life in the world at large. In their decision the Advisory Board has not only to consider the prisoner's conduct at the second stage, but also the prospects for his conditional release after further six to twelve months at the third stage. Prisoners in the third stage may be released on licence after the usual two-thirds have been served, while those who fail to reach the third stage have to serve at least five-sixth of their sentences. The Board of Visitors, when advising the Prison Commissioners on the prisoner's release on licence, shall consider the character, conduct, and further prospects of every individual prisoner. Licensed prisoners are

assigned to a specified Society for supervision. Positive requirements may be imposed in the same way as in connection with corrective training. A prisoner recalled for breach of his licence may be detained until the expiration of his sentence. He has to start again at the first stage and may stay there up to two years. (Rules 160-173).

This survey of present English release procedure shows three principal solutions of the problem. Conditional release in the full meaning of the word with imposition of special „positive” requirements is the normal release procedure for offenders undergoing Borstal training, correctional training, and preventive detention. With regard to young prisoners it is an alternative to a mere remission of a part of the sentence. Certain types of recidivists serving ordinary prison sentences are released with the obligation to keep a certain agency informed about their whereabouts, without any further restrictions. Other ordinary prisoners are discharged unconditionally, but may shorten their prison terms by earning a one-third remission.

The value of an automatic remission is much contested. The Prague Congress, 1930, declared it undesirable that a prisoner should be legally entitled to remission by merely complying with prison regulations. Even one of the English experts admitted that this would be a reward for the docile prisoner rather than for the good citizen. American Criminologists are sceptical about the effect of good-time laws (Sutherland, Barnes and Teeters). The answer to this is that an assessment of the prisoner's needs and prospects is only possible under a regime where there are strong educative and rehabilitative forces at work. In the case of Borstal it is left to the discretion of the Prison Commissioners to fix the date for conditional release within the statutory limits of nine months to three years. This, however, does not rule out an arrangement for individual institutions with a fixed treatment programme to be completed in a certain number of months. According to the Prison Rules remission of one-third of corrective training seems to be the rule, even if it is not in the same way automatically earned as under ordinary prison routine; as a disciplinary punishment remission of corrective training would not be „forfeited”, but rather „the date postponed” on which the prisoner becomes eligible for release on licence. Preventive detention involves special safeguards against

unjustified premature release of dangerous persistent criminals. The Prison Rules therefore provide that here every case and its prospects are to be assessed according to its individual merits.

It is not unlikely that English law will develop more forms of educative and tutelar treatment and thus further narrow the orbit of ordinary imprisonment. But as long as the standardized prison routine of the common gaol remains, rewards and punishments must be administered with a semblance of equality, and conditional release cannot be withheld from those who never gave cause to trouble and always performed their allotted task. Thus it is still true what Du Cane said more than sixty years ago: „The time has long gone, if ever it existed, when the prisoner could profit by any lip profession of piety and reformation”. An automatic remission scheme has therefore its place in the common gaol as an incentive to good discipline and industry. Thomas Mott Osborne was right when he denounced the pain-and-pleasure principle and contended that from a moral point of view speculation for profit is no better motive than fear of punishment. But the risk of losing remission marks makes the resort to force in many cases superfluous, gives the whole atmosphere a less repressive character, and thus reduces the obstacles to a personal approach to the prisoner.

With regard to conditional release in the full sense of the word five questions suggest themselves for further discussion.

First, who shall be responsible for the release decision? Present-day penal reform is faced with a re-distribution of functions between trial court and penal administration. Some advocate a participation of the trial judge in release decisions to establish a link between the traditional judicial functions and the final destiny of the prisoner. Others want to divest the trial judge of his sentencing power altogether. Neither of these extreme views is here recommended. The trial judge is concerned with the act committed, and with an assessment of the offender's personality, in order to make the appropriate use of his punitive discretion and of the statutory classification of criminals. Wherever a remission scheme or a system of conditional release prevails, his sentence is in fact a maximum sentence with an implied minimum. This flexibility, however, between the minimum and maximum should be an opportunity to adjust the treatment to the man's development, to his habits, reactions and outlook. Release decisions must therefore be based

on the experience of the prison authorities, but should not be assigned to the head of the institution whose rule dominates the prisoner's daily life. In the United States one third of the states have independent parole boards with the power to grant conditional release and to supervise the ex-prisoner during the parole period. (Giardini). The Austrian law of 1920 provides for release tribunals composed of the president of the local court, the public prosecutor, and the head of the penal institution. In England the decision rests with the central authority, the Prison Commissioners, but they act on the advice of Boards of Visitors. Members of these boards are appointed by the Secretary of State with the statutory proviso that at least two of them must be Justices of the Peace. To this extent the English system admits a judicial element to the administration and control of the central institutions. These Boards are expected „to consider periodically the character, conduct, and prospects of each of the persons sentenced to corrective training, preventive detention, or Borstal training, . . . and to report to the Prison Commissioners on the advisability of his release on licence or under supervision” (s.53 (4)). For preventive detention an Advisory Board of seven members is appointed, three of them members of the Board of Visitors and one a Prison Commissioner. By deciding on the prisoner's promotion to the third stage, the Advisory Board has a direct influence on the shortening of the period of detention.

Secondly, the question has been put before the congress whether conditional release should be compulsory. This question has a twofold meaning. Conditional release is compulsory in the sense that unlike probation it is effective without the prisoner's consent. It is a *minus* to the deprivation of liberty which the prisoner is under the legal obligation to suffer, and it is a measure in the interest of society which the prisoner cannot be allowed to waive by asserting a right to serve his sentence. But should it be also compulsory in the sense that no prisoner might be released otherwise than provisionally and under certain conditions? According to a Swedish law of 1943, conditional release is obligatory when the prisoner has served five-sixths of his term. English law has one instance of compulsory conditional release; a Borstal sentence implies institutional treatment for any period from nine months to three years *plus* after-care and supervision until the

end of the fourth year. This is a valuable precedent which might well be extended to further groups of offenders and adopted by other legal systems.

The third question refers to the criteria which ought to be relevant for the release decision. Unlike the trial court the releasing authority would regard the gravity of the offence committed as of secondary importance. It cannot be omitted as far as it is part of the offender's life and a symptom of his character. And it is a factor of the offender's dangerousness which consists of two elements, the seriousness of the probable violation of the law and the degree of its probability. But beyond these supplementary considerations, the release decision must be based on an assessment of the man himself and of his future. His conduct in prison cannot be ignored; it would not be compatible with fairness and justice if a man's sentence were shortened in spite of serious breaches of trust, insubordination, and notorious bad influence on fellow-prisoners. Only if a prison regime is realistic enough to allow for temptations and decisions, for a choice of objectives to be pursued or abandoned, the prisoner's behaviour during captivity is a positive symptom for his social inclinations. An evaluation of the prisoner's needs and prospects, and of his release risk, must be based on individual case studies assessed in the light of criminological experience. For such a comprehensive view the environment into which the prisoner is expected to return cannot be ignored. However, it would be wrong to burden the prisoner in the seclusion of his captivity with responsibility for work and lodging.

Fourthly, since success of conditional release depends on the type of penal institution from which the prisoner is discharged it is advisable to provide a special pre-release regime. Prison practitioners have always been aware of the danger of an abrupt change from the minutely regulated life in prison to full liberty. The remedy seemed to be a transitional period with a suitable form of residential control. Attempts to provide such facilities outside the penal system, by voluntary hostels or asylums, again and again ended in disappointments. This makes a strong case for a special pre-release routine within the prison regime. In Sir Walter Crofton's Irish system an intermediate institution was the last stage in a progressive-stage system, „a filter between the prison and society" where men worked „under circumstances of exposure to the

ordinary temptations and trials of the world". In many administrations it has been an established practice to reserve open-air work outside prison walls to prisoners who are near to the end of their terms; the short time until the expiration of their sentences seemed to diminish the risk of escape. Such precedents must be followed with the positive intention to provide an opportunity for a man to be trained and tested for his impending release. English training centres which provide invaluable experience for the new statutory form of corrective training, have open-camp annexes for this purpose. While this is part of a deliberately reformative regime, the recent Prison Rules apply the idea of a special release stage to preventive detention. Preventive detention has been primarily intended to protect society against dangerous persistent criminals, but it is not a segregation for life, nor does it exclude the possibility of a belated social adjustment. For those amenable to reform, promotion to the third stage offers an opportunity to „fit a prisoner to take his place in normal social life on discharge", and a chance of an earlier release than their fellow-prisoners who have to stay at the second stage.

Finally the effect of conditional release depends on the conditions imposed and the way in which they are enforced. In conformity with the unanimous opinion of Criminologists and the resolution of the London Congress, 1925, the Criminal Justice Act, 1948, abolishes police surveillance and entrusts Societies with the supervision of ex-prisoners. This preference for voluntary organisations is due to the fact that they had been the first in the field of prison welfare work and after-care. In the meantime, however, England looks back at forty years of experience with probation. Probation, a substitute for ordinary punishment, is a non-institutional treatment „in the open", i.e. within man's normal social environment, a social service rendered by professional welfare workers at the disposal of the courts. Supervision is a legal abbreviation of a much wider object which involves the establishment of a personal relationship with the aim "to advise, assist and befriend" the probationer (Schedule V, No. 3 (5)). The treatment of conditionally released prisoners calls for the application of probation methods. At the Washington Congress, 1910, Professor Mittermaier suggested that „protective supervision" should be the task neither of the police, nor of societies, but of a special

public service like American probation officers. In its best instances the American parole system has been developed on these lines. At the Prague Congress, 1930, Mr. Ruck recommended an integration of probation and parole into one comprehensive rehabilitative service. In England probation officers have frequently worked as agents of the Borstal Association and other after-care societies. The Criminal Justice Act, 1948, explicitly stipulates that it is the probation officer's duty „to advise, assist and befriend, in such cases and in such manner as may be prescribed, persons who have been released from custody” (ibid). Under the present law probation officers will have to perform these functions on the request and on behalf of the societies. This is the task for the future. Supervision of conditionally released prisoners must be performed in connection with after-care and recognized as a special form of social case work. It must develop into a counterpart to probation, a second form of non-institutional treatment, taking over those rehabilitative functions which the prison by its very essence has proved unable to fulfil.

To sum up: conditional release serves different purposes with regard to different types of prisoners. In a differentiated penal system it will be applied in various forms. Full effects can only be expected if the preceding prison regime is realistic enough to allow for the prisoner's responsibility and personal decision, if the prisoner's needs and prospects are assessed on the basis of social case studies, and the supervision performed in connection with after-care work as a new form of non-institutional treatment. A special pre-release regime as part of the sentence is advisable, especially where the administration of the whole sentence cannot be fully adapted to the prisoner's training for normal social life. The tribunal or board entrusted with release decisions should include a judicial element, but not the trial judge. The English Borstal sentence is a valuable precedent for a combination of a maximum-minimum committal and a mandatory conditional release.

RÉSUMÉ

M. Max Grünhut nous rappelle la divergence d'opinions en ce qui concerne la libération d'épreuve du prisonnier. Vise-t-elle à l'inciter à bien se conduire et à se montrer diligent ou doit-elle servir comme moyen de prévenir la récidive, plus efficace alors qu'une peine privative de liberté?

Bien entendu, il ne s'agit, cependant, pas d'une alternative: le système de la libération d'épreuve a une fonction multiple selon le caractère de celui à qui il est appliqué. Aussi l'expérience anglaise a-t-elle développé un système sextuple de libération anticipée.

- A. Chaque prisonnier avec une peine privative de liberté dépassant un mois, de bonne conduite et d'application suffisante, peut être libéré sans condition aucune quand il a purgé les $\frac{2}{3}$ de la peine.
- B. Quant aux délinquants adolescents qui n'ont pas atteint l'âge de 21 ans au commencement de leur peine, l'Administration des Prisons décidera, s'ils passeront le dernier tiers de la peine en liberté conditionnelle, ou bien s'ils bénéficieront d'une rémission complète.
- C. Si un délinquant déjà deux fois condamné à une peine privative de liberté est condamné à une peine de 12 mois ou plus à cause d'un crime appartenant à une certaine catégorie mentionnée dans la loi, il restera sous surveillance pendant 12 mois après sa libération.
- D. Si un délinquant de 16 à 21 ans est condamné à l'instruction professionnelle d'une institution „Borstal” cela signifie pour lui une peine de quatre années. Ayant passé une période de 9 mois à trois années à l'institution, il est mis en liberté sous surveillance, le cas échéant sous conditions formelles.
- E. La nouvelle loi sur la Justice Criminelle de 1948 prévoit l'instruction professionnelle corrective pendant une période de 2 à 4 années pour ceux qui sont en danger de se livrer à une vie criminelle. En ce cas le délinquant peut, après avoir purgé les $\frac{2}{3}$ de sa peine, être libéré et mis sous surveillance, le cas échéant sous conditions formelles.
- F. Internement préventif est admis pour les délinquants d'habitude ayant dépassé l'âge de 30 ans, pour une période de 5 à 14 années dont 1 ou 2 ans sont passés dans une prison ordinaire. Ensuite ils sont transférés dans une autre division où ils jouissent de quelques privilèges et finalement dans une troisième division où ils sont préparés à leur réintégration dans la vie normale. Quand le condamné a purgé $\frac{5}{6}$ de sa peine il peut être mis sous surveillance sous conditions formelles ou, s'il a été transféré dans la troisième division, quand il a purgé $\frac{2}{3}$ de sa peine.

Quoiqu'il y ait divergence d'opinions sur la valeur d'une rémission automatique dans la pratique ordinaire de la prison, elle garde sa place comme stimulant utile pour les détenus.

Les problèmes suivants sont encore sujets à discussion:

- I. Quelle autorité doit décider sur la libération d'épreuve? L'autorité judiciaire? L'Administration des Prisons? Un comité indépendant?

2. La libération conditionnelle peut être obligatoire dans ce sens que le prisonnier n'est pas libre d'y renoncer. Mais le terme „obligatoire” peut-il signifier aussi qu'il n'y a pas de libération sans conditions pendant la durée de la peine? (Voir plus haut sous D.)
3. Ce n'est pas le crime commis, mais la personnalité du prisonnier et son avenir qui doivent prévaloir dans la décision concernant la libération d'épreuve.
4. Il faut qu'une période spéciale précède la libération d'épreuve.
5. Quelles sont les conditions à imposer au libéré, et qui sera chargé de sa surveillance?

En Angleterre c'est le but de la libération d'épreuve que celui qui exerce la „supervision” entre en relation personnelle avec le libéré afin de lui donner conseil et de l'aider en liant amitié avec lui.

How should the conditional release of prisoners be regulated? Is it necessary to provide a special régime for prisoners whose sentence is nearing its end so as to avoid the difficulties arising out of their sudden return to community life?

Report presented by Andreas Hauge

Director of the Central Penitentiary, Oslo, Norway.

In Norway, conditional release was introduced by a law of May 31st, 1900, which came into effect on October 15th of the same year. During the 49 years in which the system of conditional release has been in operation, the law that introduced it has been amended several times, and in this report I am going to give an account of the present regulations concerning conditional release. At the time of the enactment of this law the reform was supposed to be the keystone of the progressive system, which does not imply, however, that there is necessarily a connection between the systems of conditional release and progressive classification of prisoners.

As a rule any prisoner sentenced to six months of imprisonment or more may be granted a conditional release when he has served two thirds of his term. If he neither commits a new offence nor infringes the conditions of the release within a trial period of three years, the remaining portion of his sentence need not be served. The conditions for the trial period are that the prisoner is ensured employment and a place where to live, or a livelihood, at the time of his release. If he has overindulged in alcoholics, and especially so if the offence for which he was convicted was committed under the influence of drink, he must hand to the director a written pledge of total abstinence for the duration of the trial period. In practice the majority of prisoners belonging to the category to which the regulations concerning conditional release apply, are granted conditional release. The question of conditional release is decided upon in the following manner: About two months before the prisoner has served two thirds of his term the director submits his proposal with regard

to the prisoner's release to the Board of Prison Officials. It is for the director alone to decide upon conditional release, but he puts the question before this board in order to keep the other officials informed as to the prisoners who may be discharged in the nearest future, and also to ensure that he himself receives such particulars as may be of interest when the final decision is to be made. When the matter has been dealt with by the Board of Prison Officials, the prisoners in question are informed. They are then called upon by the Welfare Officer of the prison whose duty it is to help and advise the prisoners with regard to their social problems. By talking with the prisoners he finds out whether the conditions for trial period exist, and if so the director decides upon conditional release. If the conditions for granting such release are not present the prison will try to get the prisoner a job and somewhere to live.

Conditional release is debarred when a prisoner has previously been granted such release and less than three years have elapsed between the previous release and the commission of the new offence. Should the director of the prison find that in spite of this rule the prisoner should be granted conditional release he may, however, submit the question to the Ministry of Justice, which is the competent authority in such a case.

Besides the conditions for trial period already mentioned, the prisoner's conduct during his imprisonment is also to some extent taken into consideration. The prisoners themselves take it for granted that conditional release depends on good behaviour and it is not to be denied that this fact tends to create good discipline among the prisoners and smooth running of the prison. Even though a more or less unsatisfactory behaviour does not debar the conditional release of the prisoner in question, the accentuation of this fact is nevertheless of importance. Finally I may mention that according to the regulations concerning conditional release a prisoner should not be discharged if there is reason to believe that he will infringe the conditions for trial period.

The application of security measures is the principal method of safeguarding society against prisoners who after examination by psychiatrists have been classified as recidivists. The security measures range from very lenient ones to detention in prison. Other authorities are not consulted, however, on the question of conditional release in itself.

It seems quite obvious that in order to ensure favourable results of conditional release the treatment of prisoners nearing discharge should aim at preparing them in the best possible way for their release. When the conditional release of a prisoner has been decided upon, the prison enters into collaboration with him with a view to attaining this result. It is of great importance to make the prisoner actively interested in his conditional release. The primary aim of the prison officials should be to make the prisoner understand that they are setting their heart and soul into assisting him as far as they can. The prisoner should more and more be shown that they trust him, so that he may start to believe in himself. One way of helping him is to put him in touch with people who take interest in procuring for him a new and better future, and who will also keep in contact with him after his release. I could also mention many other ways of preparing the prisoner for his release, but all these ways have one thing in common: they all aim at imbuing him with a desire to get on and improve his conditions in the outside world.

To the question whether conditional release should become compulsory my reply must be that in view of the experiences obtained in Norway it is to be feared that if the practice of releasing prisoners before the end of their term were made compulsory, the system of conditional release would be deprived of several of its very favourable effects.

RÉSUMÉ

Comme il ressort du rapport de M. *Andreas Hauge*, la libération d'épreuve de prisonniers fut introduite en Norvège par la loi du 31 mai 1900 entrée en vigueur le 15 octobre de cette année et modifiée depuis à plusieurs reprises.

En général chaque prisonnier condamné à une peine de prison de six mois au moins peut être libéré conditionnellement après avoir purgé les $\frac{2}{3}$ de sa peine. Si, pendant une période d'épreuve de trois années, il s'abstient d'actes délictueux et ne contrevient pas aux conditions imposées, il n'a pas à subir le reste de la peine. Cependant il n'est pas libéré, sans que logis et travail lui soient assurés. Si autrefois il avait l'habitude de faire abus de spiritueux, il est obligé de s'engager par écrit à une abstinence totale d'alcool pendant la période d'épreuve. En général la libération d'épreuve a lieu dans la majorité des cas.

Une proposition à cet effet se fait deux mois avant l'expiration des $\frac{2}{3}$ de la peine et est discutée dans une réunion du directeur de la prison et avec son personnel, la décision finale incombant au premier. Ensuite le détenu en est informé et un assistant social sert d'intermédiaire pour lui trouver du travail etc.

Si pendant la période d'épreuve de trois années le libéré commet de nouveau un acte délictueux, la peine infligée devra être purgée en général complètement, sans que le délinquant puisse bénéficier de la libération d'épreuve.

En se décidant sur de telles propositions le directeur tiendra compte de la conduite du prisonnier dans la prison; ainsi la libération d'épreuve sert de stimulant de bonne conduite.

Il n'existe pas de régime spécial pour les prisonniers qui attendent la libération, quoiqu'on les encourage à participer activement aux mesures préparatives en vue de leur retour dans la société.

Finalement l'auteur se déclare contre une libération d'épreuve obligatoire.

How should the conditional release of prisoners be regulated? Is it necessary to provide a special régime for prisoners whose sentence is nearing its end so as to avoid the difficulties arising out of their sudden return to community life?

Report presented by Cai Jensen

Prison Governor, Copenhagen, Denmark.

The first form of conditional release appeared in section 17 of a Royal Ordinance of February 13, 1873, on Penal Servitude under Conditions of Congregate Living. It applied only to persons sentenced to penal servitude for 7 years or longer; the release was achieved by a conditional pardon, but the released prisoner was referred to the chief of police in the locality where work had been secured for him. He remained under the control of the prison from which he had been released, but was placed under police surveillance. He could be sent back to the prison if he failed to comply with the conditions imposed on him. Although it was a part of the Irish system as adopted in Denmark, this form of conditional release was not used very much, and it gradually fell into disuse. For various reasons it was found preferable to obtain an unconditional pardon for the prisoner, especially in order to avoid police surveillance which had proved unsatisfactory in several ways.

Regular conditional release was not introduced until 1913 when a Royal Ordinance (May 28, 1913, applicable to the Nyborg State Prison) specified that prisoners who had served their sentences in penitentiaries under congregate living conditions, might be released as early as those who had served their terms in separate cells, provided that they did not break the law and behaved well for a stipulated period. This provision was based on a statute which granted prisoners serving their sentences under the old Penal Code of February 10, 1866, a reduction of their sentences if they served their terms in cells, whereas prisoners treated congregately were granted no reduction.

When the Nyborg State Prison began to receive prisoners in 1913, efforts were made — so far as it was possible under the old Penal Code — to put certain new ideas into practice, including conditional release. Congregate treatment came into more general use in this institution than anywhere before in Denmark. It then seemed proper that such prisoners be given the same reduction as those who served their terms in cells. Under the legislation in force at that time it was not administratively possible to develop any regular system of supervision, but much experience was gained during the years up to January 1, 1933, when the new Penal Code came into force. This experience was reflected in the following provisions in the Civil Penal Code of April 15, 1930 which concern conditional release, etc.:

Section 38

- ss 1. When two-thirds of the sentence, not less than 9 months, has been served, the Minister of Justice shall decide, upon recommendation by the management of the institution, whether the prisoner may be conditionally released.
- ss 2. The release shall be subject to the condition that there is nothing in the prisoner's circumstances to render it inadvisable that suitable work has been secured for him or other suitable provision made for his accommodation and maintenance; and that he undertakes to comply with the conditions for his release.
- ss 3. A released prisoner shall be placed under regular supervision by an agency devoted to that purpose, or by a person who is suitable for and willing to take over such task. The release shall also be subject to the condition that he does not break the law, is of good behaviour and complies with the orders given him by the supervisor. Additional conditions may be imposed.

Section 40

- ss 1. The conditional release period shall be the remainder of his sentence, but not shorter than 2 years.
- ss 2. If a decision on re-imprisonment has not been made before the expiration of this period, the prison term shall be considered as served.

These statutory provisions are based on the idea that parole

(i.e. conditional release with supervision) is not to be considered as a special privilege, but as a regular part of the penal treatment and a suitable transition to complete liberty.

Before the penal code came into force, a special committee, the Relief Committee, set up by the Ministry of Justice, had considered in great detail the practical implications of release on parole and the entire organization and implementation of the supervision system. In Denmark, unlike Sweden, private organizations were preferred for exercising the supervision on behalf of the public authorities. The task was entrusted to the existing prisoners' aid societies which cooperate with the large prisons. In order to ensure the necessary coordination and cooperation, all the eight prisoners' aid societies agreed to join a federation under joint management: the Federation of Prison Relief and Prisoners' Aid Societies (Danish Welfare and Supervision Society). This body is in charge of the supervision. It has its seat in Copenhagen where the entire office administration, etc., is concentrated. The control office has agents and supervisors all over the country and helps the local divisions with the details of the supervision. Expenses connected with the operation of the system, including salaries, are refunded by the government, but financial aid — an integral part of the supervisory activities — is paid out of the private funds of the societies.

Paroles of prisoners serving sentences to imprisonment are issued by the Minister of Justice on recommendation by the prison concerned. The Minister of Justice also decides, in each case, whether a person who fails to comply with the conditions on which his parole was based, is to be imprisoned again; the law courts have no jurisdiction in this connection.

The number of prisoners paroled from ordinary sentences to imprisonment has been increasing notably during the last few abnormal years:

Number of paroles as of March 31st, 1941	509
Number of paroles as of March 31st, 1944	1282
Number of paroles as of March 31st, 1946	1821
Number of paroles as of March 31st, 1949	2406

For some groups of prisoners, viz. persons sentenced to juvenile reformatory, workhouse or preventive detention, the question of paroles and their revocation is placed (by the penal code) within

the jurisdiction of a special prison board which consists of a judge (as chairman), the Director of Prisons, a medical officer (who must be a psychiatrist) and one or more persons engaged in welfare work for juveniles or released prisoners. The number of prisoners paroled from *workhouse or preventive detention* sentences has not varied much. The number of cases for supervision has ranged from 50 to 60.

A special arrangement has been introduced with regard to offenders paroled from the *juvenile reformatory*: they are supervised by the institution's own officials, but the assistance of local, private supervisors may also be sought if desired. In these cases, then, it is the state which exercises direct parole supervision; the number of parolees involved is about 100.

In regard to persons committed for *detention as psychopathic offenders*, the penal code places the power to parole in the hands of the law courts. Supervision is exercised by the psychopathic institutions themselves on lines similar to those indicated for the juvenile reformatory inmates. The present number of persons so supervised is about 110.

Persons appointed as supervisors may have access to the information assembled by the institution about the person to be released. Special regulations have been issued for supervisors. They emphasize that supervision shall be exercised not only as a control, but essentially during the difficult time shortly after release. The supervisor submits regular reports on his cases, partly to the office in Copenhagen and partly to the supervisory office in the prison concerned. If anything unusual occurs, he must report it at once. If the parolee fails to comply with the conditions imposed on him, this may be pointed out to him; if necessary, the conditions may be enforced by the police, and, if he is homeless or becomes a vagrant or the like, he may be sent to a home owned by the Prisoners' Aid Societies. If he definitely refuses to submit to supervision or to comply with orders given him, the supervising authorities will recommend to the Ministry of Justice that he be re-incarcerated, in which case he must serve the whole remaining period of the original sentence. If he violates the conditions by committing new crimes, and if a new punishment be inflicted, he must serve the remainder of his former sentence.

The Supplement (June 1, 1945) to the Penal Code introduced

stricter penal provisions for persons convicted of *treason or other offences against the state*. This supplement (section 3) prohibited parole for such persons. However, by an amendment of June 29, 1946, parole was made to apply to such persons too, with the reservation, however, that no one could be paroled until one year of his imprisonment had been served. The Act prescribed that such parolees should be supervised by the prison camp (state prison) from which they had been released. This supervision is exercised partly by staff members of such institutions and partly by private supervisors. To facilitate it a special body, the Prison Administration Relief Office, has been established in Copenhagen. It is responsible to the Ministry of Justice (Department of prisons). It assists the various divisions and may assume the supervision of certain cases itself. It is obvious that the character of the supervision imposed on this special category of offenders is different from that to which other parolees are subjected. The Prison Relief Societies, etc., have nothing to do with this group which is subjected to what may be described as direct state supervision. As already stated, it is impracticable to exercise supervision without having access to funds for financial aid. Therefore, a reasonable amount has been made available in the Appropriation Act for the welfare of persons punished under the Supplementary Penal Code.

Experience gained in the course of years proves that parole has been of great importance. The supervision has been of great value to many of the persons subjected to it. In my opinion, the statutes should leave greater scope for the exercise of discretion in the supervision, especially by making it possible in individual cases to modify the parole conditions during the supervision period. For reluctant parolees and weak characters there might be an advantage if, instead of re-incarceration for parole violations, they could be committed for some time to a home or a school, for instance. In some instances it would be desirable if the parole period could be prolonged. Apart from such cases, I feel that the conditions imposed in each case should be clear and simple. No condition should be imposed which would be difficult, sometimes even impossible, to control, such as abstention from the purchase of, or indulgence in, intoxicating liquors. Such conditions may tend to

weaken the seriousness and significance of the supervision in the eyes of the parolee.

In regard to the question as to what authority should grant paroles, it seems to be taken for granted that the institution to which the person has been committed should be given a decisive influence on the question of whether or not a prisoner should be released, because of its knowledge of him and his conduct during his imprisonment. It may be pointed out, however, that it may not always be desirable to vest such far-reaching power in the institution, especially in the case of sentences for long terms. In such cases, the decision could either be reserved for a superior authority (the Ministry concerned) after it has taken cognizance of the recommendation submitted by the institution, or entrusted to a special commission or board. In the former case, the paroling authority, having no knowledge of the person in question, would generally have to act on the basis of the recommendation submitted by the institution. On the other hand, the latter procedure would make it possible for the commission or board to draw its members from different circles. A board would also be in a position to consider the individual cases in greater detail, possibly by holding its meetings at different institutions and by interviewing the persons concerned. There are many reasons why the head of the institution concerned should be a member of such a commission.

In regard to the factors on which a decision would be based, it must be emphasized that the Danish Penal Code provides that imprisonment shall normally be terminated by parole and is to be refused only if special circumstances justify such action.

Parole is intended to be a kind of moral support, a help which is particularly desirable during the time just after the release. Hence the factors to be given special attention include the ability and determination of prisoners to stand on their own feet after their release, and their social and personal status at the time of release. If a prisoner has been paroled before, or if he has failed to comply with parole conditions, a somewhat sterner view will obviously have to be taken of the advisability of re-paroling him; but re-paroles have been authorized by the Penal Code.

Conditional release may take one of two forms: a released prisoner may be placed under a given supervision (parole), or the condition for his release may be merely an obligation for him not to

break the law for a certain period. Whether any additional conditions should be imposed will depend on the impression gathered of the person in question, and in particular, whether the imposition of such conditions may be expected to be of moral support to him, or whether his character is such that, by and large, he is expected to be able to take care of himself. So far as I can see, there is no general reason why law courts should be consulted before a conditional release is granted. When the prisoner's sentence was meted out the law courts were fully cognizant of the implications of the provisions in the penal legislation for partial reduction of prison terms by conditional release.

Parole is presumably based on the general assumption that the prisoner's conduct and other conditions in the institution have been satisfactory. In my opinion, an isolated disciplinary punishment should not make a prisoner ineligible for parole, but I think that the question ought to be decided after an unbiased evaluation of a person's conditions and attitude, and whether, during his term of punishment, any improvement has been discernible, etc.

It would undoubtedly be advantageous to know at the earliest possible time, whether a person is going to be paroled or not. Such knowledge would make it possible, in good time, to make general arrangements and provide for his accommodation. There would presumably be an additional advantage if that special treatment could be given during the time just before his release: he could be transferred to a special institution as a suitable transition to his full release. Such transfers would also be of value in cases where it has been impossible to provide suitable accommodation or employment before the day set for his release; he may then be kept until he can be placed in a job.

Compulsory conditional parole — as it is practised in some other countries — will hardly be advocated by many people in this country where the general viewpoint seems to be that if parole is to be of any help, its value largely depends on voluntary and active cooperation by the parolee as well as on his willingness to achieve a good result during the supervision period.

From the foregoing it will be seen that the supervision of parolees from ordinary imprisonment has been vested in the Danish Welfare and Supervision Society, which is of a largely private character. Persons released from the juvenile reformatory or from

detention as psychopathic offenders are subjected to state supervision exercised by the institution concerned; this also applies to persons who have been punished for treason and other offences against the state under the Supplement of June 29th, 1946, to the Penal Code. Thus, both private supervision and state supervision are known in this country.

It has been argued in favour of private supervision that it functions more discreetly and smoothly and is thus less unpleasant to the parolee than is state supervision, exercised by officials. Furthermore, there is no doubt that the administration of private supervision is less expensive than state supervision and offers better opportunities for utilizing the services of volunteers suitable for this type of work.

In recent years, some criticism has been directed against private supervision. Some critics say that the present supervisors lack special social training for this task, as it is known in England and the United States where parole officers have to pass a special examination. Another argument is that supervision is a logical task for the state which administers punishments generally. It is finally claimed that state supervision will make for a better organisation and secure a higher degree of uniformity and efficiency in the execution of the work.

These criticisms may be countered by saying that training and education of supervisors do not seem to be absolutely essential factors. It is more important that the right persons be appointed, with the right approach to the work, people who take an active interest in the problems and who will mean something to the parolees.

State supervision is undoubtedly more uniform and efficient but the question may be raised whether a government agency may not be hampered by administrative regulations and lack some of that adaptability and close personal contact with clients which is characteristic of private supervision.

RÉSUMÉ

Dans son rapport M. *Cai Jensen* nous informe que la libération conditionnelle des prisonniers ordinaires est prononcée et révoquée par le Ministre de la Justice. Les tribunaux n'ont aucun mot à dire en cette matière. La libération conditionnelle des personnes renvoyées dans des maisons de travail ou des institutions pour l'internement de sûreté est prononcée et révoquée par un organe particulier, le Conseil des prisons, composé d'un juge comme président, du Directeur des prisons, d'un psychiatre et d'une ou de plusieurs personnes s'occupant d'aide sociale aux mineurs et aux prisonniers libérés. La libération conditionnelle des maisons d'internement pour psychopathes est prononcée par les tribunaux.

En ce qui concerne les personnes renvoyées dans des maisons de correction pour mineurs et les délinquants psychopathes, la surveillance est exercée par les établissements. Les autres détenus libérés conditionnellement sont placés sous la surveillance de la Société danoise d'assistance sociale et de patronage, qui est une organisation semi-officielle. D'une manière générale, on préfère une surveillance privée à celle de l'Etat, car elle est plus souple et permet des contacts personnels plus étroits entre l'agent du patronage et la personne libérée conditionnellement.

How should the conditional release of prisoners be regulated?
Is it necessary to provide a special régime for prisoners whose sentence is nearing its end so as to avoid the difficulties arising out of their sudden return to community life?

Report presented by Professor G. Th. Kempe

Criminological Institute, Utrecht, Netherlands.

I

For nearly sixty five years our country has known a treatment measure of the kind mentioned in the title; it has functioned very satisfactorily and has been crowned with success in approximately 85 per cent of the cases in which it has been applied. In the course of years it has undergone various changes, some of a far-reaching character.

Essentially, the question of how to formulate the working principles of conditional release depends on the answer to another question, namely how one conceives of the nature of conditional release?

Four different answers can be given:

- (1) Conditional release is a *favour*, the granting of which depends entirely on the prisoner's conduct in the penal institution and on his repentance. Since the granting of a favour is, naturally, something exceptional, conditional release thus conceived will only be granted by way of exception.
- (2) Conditional release is a *form of punishment*, the peculiarity of which is that it is not executed in a penal institution but in society, with the sole purpose of finding out whether by his residence in the penal institution the released person has sufficiently improved to be readmitted to the community. Such a conception of conditional release is only feasible in a penal system based on:
 - a. a progressive prison organization; and
 - b. the indeterminate sentence.

If the second of these conditions is not fulfilled, this conception of conditional release would lose all practical importance, since

the offender would be released at a moment previously determined, irrespective of improvement.

Thus conceived, conditional release, as in the first case, will only be granted by way of exception, that is to say to those prisoners who on the ground of their personality, as reflected by their behaviour in the penal institution, permit the assumption that they will conduct themselves in a socially well-adjusted manner. For in a progressive system the others will not be able to reach this stage.

- (3) Conditional release is a *social defence measure*. From this viewpoint the importance of conditional release lies especially in the fact that it offers the possibility during a certain period of time to intervene at once in case of a threatening relapse. Whereas in (1) and (2) it is the more favourable cases that are first considered, here things are different. This protective measure aims first of all at the less favourable cases. This conception, too, can only appear to full advantage in a judicial system admitting the indeterminate sentence. In the absence of such a sentence this kind of social protection is only a makeshift, not to say a random shot which, failing a system for state-detention of habitual offenders and criminal psychopaths, may at best render some limited and temporary service in preventing a number of people with socially dangerous characters from moving about in society without restriction.
- (4) Conditional release is a *parole measure*, which in principle can be applied to every prisoner who has remained a sufficiently long period in the penal institution. The realisation of conditional release on this basis is, like (1) but unlike (2) and (3), very well conceivable in a system excluding the indeterminate sentence. Here the criterion for its application is not the conduct in the penal institution and repentance (1), nor exclusively the offender's personality (2), nor his degree of social dangerousness (3), but is to be found in the possibilities that will be given him when he is presented a parole plan fitting his personality. Should it be impossible to present such a plan, conditional release should not be granted, while, failing co-operation on the part of the offender, it becomes senseless.

The Dutch conditional release provisions are in the first place

contained in sections 15, 15a, 15b, 16 and 17 of our Penal Code. Of these, section 15 is the most important to us. It states:

„A person committed to prison may be conditionally released when two-thirds of his real term of punishment and at least nine months of it have elapsed. In case the person condemned should have to undergo more consecutive imprisonments, these will be considered as one imprisonment in this respect.

When thus released a parole period is set for the prisoner and conditions are made which he will have to satisfy during the parole period.

The parole period will last one year longer than the remaining part of the real term of punishment. It is not reckoned during the time that the person condemned is rightfully deprived of his freedom”.¹⁾

It is not easy to decide from the above section whether the legislator has been influenced by *favour* or by *parole* considerations, but we may indeed conclude that he has not adopted the second of the four viewpoints mentioned, since article 15 speaks of conditional release as a phase following the „real term of punishment”. Since this means the term spent in a penal institution, in contrast to the total period of detention which includes custody, it seems to me that the conditional release period is explicitly considered as not being a part of the term of punishment.

This is corroborated by section 15b, second paragraph:

„The time elapsed between a release and the resumption of the execution of the punishment is not counted as part of the duration of the punishment” .

¹⁾ With regard to so-called special jurisdiction, which applies to persons found guilty of political crime during the German occupation, other provisions obtain. Because many of these persons when they were sentenced had already passed years in custody (so-called „bijzondere bewaring”) it was decided that they could be conditionally released after two-thirds of their term of punishment had elapsed; thus, by the omission of the word “real” the period of custody is included in these cases.

Since the problem of political delinquents is considered to be of a temporary nature, conditional release in this case has become a procedure ruled largely by routine, generally resulting in a reduction of one third in practically all cases.

Neither does our third viewpoint find support in the wording of this section. This can be inferred from the fact that nowhere it is provided that conditional release should apply only to graver offenders, for example recidivists; furthermore, sections 43 bis (which like section 43ter has not yet come into force) and 37a make special provisions in connection with the detention of dangerous habitual offenders and criminal psychopaths.

The Executive Regulations, however, originally contained in the Order in Council of December 13, 1915 which was rendered ineffective when the new Parole Regulations (see sections 71-77) came into force on January 1, 1948, strongly suggest, especially considering the limited use made of conditional release in the years before 1915, that the legislator began to incline to the fourth viewpoint. Section 1 of these regulations required that in all cases in which according to the terms of section 15 of the Penal Code conditional release could be granted, the prison authorities should either present a well supported (section 2) *proposal* to that effect to the Minister of Justice, or an equally well supported recommendation against it. In addition — and this seems very important to me for the interpretation of the legislator's intention — section 2, sub-section 3, second paragraph obliges the prison authorities also to present to the Minister a statement from the so-called Parole Board, an official body who in every district centralizes and co-ordinates parole care. Especially in view of the latter obligation I am inclined to infer that gradually the view that conditional release is primarily a parole measure has gained the ear of the legislator.

The difficulty of forming a clear picture of the viewpoint taken by the legislator appears from the instructions touching on the position of the judicial authorities with respect to conditional release. Although the Parole Board is usually, though not necessarily, presided over by a judge, who therefore has a vote in this body (of no greater weight however than that of any other member of it), the Minister of Justice, in making his decision, does not hear the court that passed sentence. Various attempts to give the sentencing judge a say in this connection were wrecked, so that it is hard to draw any other conclusion than that conditional release is a parole matter from which the judge, once he has dispensed justice, should stand aloof. On the other hand section 3 of the original Executive Regulations (Order of Council of 1915) made it incumbent upon the public

prosecutor of the court involved to send information. On closer inspection of the form, however, it turns out that not only factual information was wanted, but that moreover the public prosecutor was required to furnish a description of the personality of the offender „as it appeared during the proceedings or after examination of his penal dossier and other relevant information”; his advice was also asked “on the desirability of conditional release and the conditions to be imposed”.

The putting of these two questions to this judicial authority, who is charged with the prosecution, is incompatible with the conception that conditional release is primarily a parole measure, let alone the circumstance that the public prosecutor hardly ever gets sufficiently acquainted with the offender to warrant the belief in the possibility of his producing a reasoned reply. Here again the facts suggest that conditional release was conceived from the viewpoint of the granting of a favour, even to such a degree that not only the conduct in the penal institution, but also that during the proceedings, would play a part in judging whether a person is fit for conditional release.

In the above mentioned Parole Regulations of January 1, 1948 the hearing of the public prosecutor has not been reintroduced as a requirement; it is entirely at the Minister's discretion. In keeping with the intended reorganisation of the so-called personal records, which include this statement from the public prosecutor, the aforesaid questions have now been abolished by the reorganisation committee. This is in itself a striking proof of the turn of the tide, which more and more tends to conceive conditional release as a parole measure.

If these considerations hold with relation to the attitude of the legislator, the practice of the preparation of conditional release recommendations also shows repeatedly that the conception of conditional release as a favour still plays an important part in the appraisal of the cases. Again and again the prison authorities are disinclined to advise parole when the prisoner's behaviour has roused their displeasure. It still occurs that on further inquiry it becomes clear that a negative advice from the Prison Board may be based *not* on the prisoner's eligibility for parole, *nor* on his conduct in the penal institution, but on the nature of the fact (or facts) for which he was convicted. It goes without saying that such attitudes must

be considered as intolerable, since the Prison Board thus takes the judge's chair and presumes to pass judgment on the crime committed, which solely appertains to the judge and which he has already expressed in his sentence.

Naturally the Parole Boards generally take a different view, but even in their advices traces may occasionally be found of a biased opinion about the prisoner concerned, clearly affected by their knowledge of the crime for which he was condemned. Here the same objection holds as in the case of the Prison Board.

In spite of all these allowances and uncertainties I am of the opinion that in the Netherlands the thought that conditional release is first and foremost a parole measure is visibly gaining ground. The application of conditional release has become considerably wider as compared to the years before 1940; then it had in fact the character of a favour to a high degree, whereas now it is more and more considered as a right, which in practice is generally granted unless special circumstances should oppose it. In this connection it should be noted that many people consider as too severe the requirement in section 15 of the Penal Code that the real term of punishment must be nine months; they would like to see this term shortened to six months.

Owing to the fact that the law provides for conditional release on exclusively general conditions or with added special conditions, and that in practice the latter procedure is invariably pursued, the number of cases for supervision has considerably increased, sometimes to the prejudice of efficient functioning. In general parole is still too much looked upon as an interference which the person involved has to suffer without any initiative on his part. It is often overlooked that there are also prisoners who can solve their own problems and give evidence of it when still in the penal institution. For many of these the need of special supervision is debatable.

Notwithstanding these objections, it cannot be denied that after-care, especially in the case of mentally disturbed persons, is gaining in efficiency. The realization that for their own sake and for that of society a great number of prisoners should not without ado be returned to society, has especially of late years made itself so clearly felt, that an idea of viewing the offender and society in mutual interplay, taking the interests of both into account, is gaining ground.

II

Considering the standpoint presented above it needs little or no argumentation that a penitentiary treatment which during the last phase of imprisonment prepares the prisoners for conditional release has sense only if conditional release is seen as a final link in a progressive system, in other words as an execution of the punishment in free society. Since I do not share this view I cannot but come to the conclusion that in a penitentiary system, consistently developed on progressive lines, there is no room for such a final phase. I consider the task of paving the prisoner's road back to freedom in such a way that he does not run the risk of stumbling on an unevenness *of the road itself* as an obligation that should dominate the entire execution of the punishment, not only its final phase.

I am prepared to admit that the principle requiring the prison community to be identical to that of free society is in some countries in danger of being strained. However organized, a prison remains an unnatural thing, a compulsive community of such a kind that no sane mind will voluntarily prefer it to free society. This fact sets insuperable bounds to the possibility of turning the prison community into a counterpart of free society²⁾. But this does not alter the fact that the organizers of the prison system can do more than see that the punished person does not leave the institution in a poorer condition than he entered it. Though this is a first requisite, it is not sufficient in itself. And the possibilities are there for a treatment of wider scope: the prisoner who has the necessary capacities can be taught a trade, and thoroughly at that, especially when in the future more attention will be paid to production rates than has hitherto been the case in the institutions; the prisoner can be brought to a better understanding of himself and the dangers threatening him from within his personality; by means of a well-organized

²⁾ This does not imply that the efforts toward that end are reprehensible. On the contrary, there are so many harmful influences which owing to their sharp deviation from normal social conditions may unfavourably affect the prisoner's personality (growing occupation with himself, the undermining of his sense of reality, freedom from material worries, the overrating of his own qualities for lack of criticism), that they should certainly be counteracted by making the community in a penal institution resemble normal society as much as circumstances allow.

execution of the punishment a prisoner may be taught a well adjusted behaviour *at least in this community*; by tactfully guided education and recreation dormant capacities may be awakened, which may prove of the greatest value for increasing his self-esteem, etc.

So much for the general aspect of the problem. With regard to the particular problem of conditional release the Netherlands may point to a potentially very important factor in its preparation, namely cell-visiting organized by the Parole Boards and put into practice by voluntary collaborators from private organizations of varying size. As it frequently occurs that the society to which this cell visitor belongs is charged with supervising, aiding and supporting the parolee, the preparation of the conditional release with us does not start with a special regime at the final phase, but actually at the beginning of imprisonment, i.e. at the first contact of the prisoner with the management, the social officer and the cell visitor. The cell visitor is one of the ties which continue to link the prisoner with society; if necessary he gets into touch with his relatives, discusses with him future possibilities, begins gradually to develop with him some general lines of action; in short he is and should be a living symbol of the prisoner's hope for the future.

It must be admitted that the general standard of the present cell visitor is not yet of such a quality that he can without objection be entrusted with this highly important work. A careful selection and an adequate training for this task seem necessary to me, which however should not conflict with the voluntary character of this sort of work.

In the future the cell visitor will find his work supported by a new figure who has made his appearance in our prison organization — the *social officer* of the prison. This is an official who is a member of the Prison Board, and whose first task is to lend assistance in the solution of social difficulties, which arise during or as a consequence of detention, by establishing contact with all proper authorities, to whom he renders service within the possibilities of the institution. He has another important task in the field of education and recreation: although, as we have seen, his work is of a formal character it nevertheless brings him into a personal relationship with the prisoner and though he is first of all concerned with the proper functioning of the prison as a whole, he will undoubtedly time and

again be in position to give his fellowmembers of the Prison Board a well-founded opinion, when the prisoner's conditional release is discussed. His relationship with the cell visitors will always remain a delicate one and it may sometimes require a great deal of tact on both sides to respect sufficiently each other's sphere of action under all circumstances.

When in the future the standard of cell visitors is raised to its limit by careful selection and every penal institution has an expert social officer, these persons will become the corner-stones of the conditional release organization. The opinion of the social officer will then be of great weight in the Prison Board, while it is to be hoped that the cell visitor will be able to present a well-founded opinion to the Parole Board, when it has to give its advice on conditional release. The cell visitor, it is true, will usually not be a member of this Board, but by means of the representative of his society the Board can yet profit to the utmost by his experiences.

When the members of the Board draw up a recommendation, based on their own investigation and on the valuable data from the cell visitor, and in the case of mentally disturbed persons also on the opinion of the psychiatrist sitting on each Board, this seems to me to form such a sound basis of action for the Minister of Justice with whom the final decision rests that he can do without any other information, and certainly without that of the public prosecutor.

The Police and the Judiciary have each their own, important tasks: the Police detects, the public prosecutor presents a charge before the court, and the judge administers the law. The administration granting conditional release offers to society, after its wish for equity has been satisfied, the possibility of safeguarding itself against recidivism by collaborating towards a sensible and responsible rehabilitation of the punished person, and simultaneously of redeeming a little of the guilt that always weighs upon it for its share in the crime of some of its members.

Viewed in this light the punished person has a *moral right* to conditional release, and it is this conviction that underlies all modifications in the concept as we have seen them take place of late years.

RÉSUMÉ

Dans son rapport M. le professeur *G. Th. Kempe* nous informe que la libération conditionnelle est considérée parfois comme une faveur, une forme de punition, ou une mesure de défense sociale, ou encore comme une mesure d'épreuve. Aux Pays-Bas, on peut interpréter la législation comme donnant à cette mesure un sens mixte, s'inspirant de la première et de la dernière de ces attitudes.

L'idée selon laquelle la libération conditionnelle est une mesure d'épreuve gagne toujours résolument plus de terrain. On la considère maintenant de plus en plus comme un droit, et on l'accorde presque toujours. De plus, beaucoup de personnes pensent que la durée de l'emprisonnement auquel il peut être mis fin par une libération conditionnelle devrait être réduite de neuf à six mois. Le patronage gagne également en efficacité, bien que le nombre des personnes placées sous surveillance ait beaucoup augmenté.

La libération conditionnelle ne devrait pas être considérée comme la phase finale de la punition qui préparerait le prisonnier à une vie non surveillée en liberté. Tout le traitement en prison devrait également tendre à ce but, et tous les moyens constructifs possibles devraient être employés pour le réaliser. A cet égard, les visiteurs des prisons envoyés par des sociétés d'aide privées, et l'assistant social, qui est actuellement un membre du personnel de la prison, marquent un progrès certain.

How should the conditional release of prisoners be regulated? Is it necessary to provide a special régime for prisoners whose sentence is nearing its end so as to avoid the difficulties arising out of their sudden return to community life?

Report presented by Alfredo Molinario

Professor of Penal Law and Director of the Institute of Penal Law and Criminology of the Faculty of Law and Social Sciences of the University of Buenos Aires (Argentine).

I consider it my duty to begin this report by publicly expressing my gratitude to the International Penal and Penitentiary Commission, organizer of this Congress, for the high honour bestowed upon me when they appointed me a rapporteur for the Second Question, Section III, of the program prepared for this distinguished Assembly.

This is the first time, in the 78 years of profitable and commendable work accomplished by the Commission, that an Argentine delegate is entrusted with the responsibility of such an important task. If I point out this circumstance I do not do so to boast personally about it — it would be puerile in this case — but because I take my appointment as a compliment paid by the International Penal and Penitentiary Commission to Argentine law and to its contribution to the progress of criminology, a contribution the more appreciated by those familiar with the „painful” science of crime and punishment, the more they get acquainted with it.

I must also take this selection of an Argentine rapporteur as a

Note: It is with great pleasure that I publicly acknowledge the intelligent and enthusiastic collaboration of Mr. J. Carlos Garcia Basalo in the writing of this report. A distinguished member of the National General Administration of Penal Institutions and a professor of the Penitentiary School, Mr. Garcia Basalo has very kindly put within our reach the background and information on the Softer Discipline Treatment which have been a great help in the writing of this report. This is a testimonial of our cordial gratitude.

proof of recognition for the remarkable work done in the practical field by the General Administration of Penal Institutions under Mr. Roberto Pettinato, whose indefatigable activity, following the fundamental principles of penitentiary science is, at the same time, full of that deep humaneness that is a distinctive mark, to-day more than ever, of Argentine institutions.

It is in this frame of mind that I have accepted this distinction which brings me the opportunity of developing before the representatives of penal science from every part of the world, a theoretical point which has been often a subject of controversy. I shall also have the opportunity of reporting a satisfactory experiment accomplished in the Argentine in an effort to give a practical demonstration of the theoretical conception which we embrace with the warmth of a firm conviction.

We shall divide our work into two parts. In the first part we shall consider, from a scientific point of view, the problems brought about by the return of the prisoner to society giving, at the same time, a history of the efforts proposed to solve them. In the second part we shall describe — in faithful detail — the Argentine experience, noting also the echo of this experience in various European and American countries.

PART I. THEORY OF THE PRE-FREEDOM REGIME

THE QUESTION IN ITS TRUE DIMENSIONS.

Before I consider the substantial part of this report I must make some remarks concerning the text of Question II, Section III of this Congress. The question seems to have originated in a memorandum sent by the Argentine delegate, Mr. Roberto Pettinato, to the Secretary-General of the International Penal and Penitentiary Commission on June 15, 1948. It proposed, as a subject that could be worthy of the Assembly's attention, the study of the following question: „Is it necessary to provide a special kind of penitentiary treatment for prisoners about to be released and with the purpose of avoiding the difficulties that follow a sudden return to the social community?" It is easy to realize that the question thus stated covered a lot of ground. There was no distinction made between

prisoners about to leave the prison on conditional release and prisoners who, not having met the requirements necessary for receiving a conditional release, are also about to regain their freedom because their sentence is nearing its end.

Notwithstanding, in the commentary to the proposed question, the above mentioned memorandum made reference to "the need to provide a special kind of penitentiary treatment for those prisoners who, *having positive qualities deserving encouragement*, are about to be released".

The commentary, as we can see, made a distinction that does not appear in the text of Question II. Those underlined words were, perhaps, the reason why the International Penal and Penitentiary Commission connected the problem we are studying with the institution of conditional release. That is why in the list of questions to be considered by the Congress, the question regarding the need to provide a penitentiary treatment for prisoners about to be released appears included after the question: How should the release of prisoners be regulated? It would seem to mean then that the special treatment in point should be reserved to prisoners about to get their conditional release.

This remark is important if we bear in mind that, in many legislations, the institution of conditional release is a benefit awarded not to every prisoner but to those who, possessing certain personal antecedents, (i.e., first offenders), have shown during their imprisonment a tendency towards readaptation through, for instance, a strict observance of prison rules. (Sec. 13, Argentine Penal Code).

We can foresee then, that for the delegates of the countries where this type of conditional release exists, the second question of Section III will appear as referring exclusively to the need of creating a special treatment for prisoners about to be discharged on conditional release.

On the other hand, to the delegates of the countries that have adopted the progressive system in all its extent such a distinction is irrelevant because in the progressive system every prisoner, regardless of his personal antecedents and behaviour in prison, has to pass through a period of conditional release.

No matter what the extent given to the subject proposed to this Assembly, the question involved is of universal importance. As we shall see further on, the return to freedom involves the same kind of

problems for every type of prisoner and it is possible to claim that these problems are even more serious in the case of those prisoners on whom penitentiary treatment seems to have had no beneficial effects.

To this type of prisoner the return to freedom must indubitably appear full of difficulties, full of obstacles more serious than those which appear to face the prisoners who show tendencies towards readaptation to life in society. If we look at the question from a social point of view, there is no doubt in affirming that the problem of a sudden return to the community of persons who have not benefitted by the most severe discipline in prison, must be a problem that should be a cause of worry to governments. We are convinced of the truth in these assertions and that is why we are persuaded that we have to face the problem enunciated in the second question of Section III in its fullest and more general extension. We shall try, then, to determine if it is necessary to provide a special penitentiary treatment for every prisoner about to regain his freedom, regardless of his personal antecedents and of his behaviour during his stay in prison.

TERMINOLOGY.

In the interest of uniformity of language and in order to avoid dangerous confusion of the penitentiary treatment we are referring to, on the one hand, with conditional release as the last stage of the progressive system or as a benefit awarded to certain offenders on the other, we shall try to choose a distinctive term for the first one.

We propose, to that effect, the following expressions: "*Pre-freedom regime*" or "*Regime of transition to freedom*".

When the General Director of Penal Institutions in the Argentine, Mr. Roberto Pettinato, submitted to the consideration of the specialists the experiment he was making in Wing 7 of the Penitentiary at Buenos Aires — an experiment of which we shall speak in full in Part II of this report — he thought it convenient to call it "*Softer Discipline Treatment*".

This term is undoubtedly accurate because, as we shall see in due time, the treatment created by Mr. Pettinato is distinctly marked among other things, by an attenuation of the discipline to which other prisoners are subject. We insist, nevertheless, on our proposed

terminology because, in our opinion, the expression "*Softer Discipline Treatment*" shows just one of the many aspects characteristic of the proposed treatment. Besides, discipline is just one of the elements in every penitentiary system or treatment. On the other hand, if the treatment is susceptible of becoming universal by being extended even to the less readaptable prisoners, it may be that the discipline applied in the pre-freedom treatment to these less readaptable prisoners should not be attenuated except as far as it is strictly necessary. A distinctive mark of the treatment we are referring to, seems to be the fact that it offers to the prisoner an increasing opportunity to get in touch with the outer world and this does not necessarily mean a marked attenuation in prison discipline.

The expressions "*Pre-freedom regime*" and "*Regime of transition to freedom*" have the advantage, in our opinion, of including all the characteristics of the system and, besides, they mark the connection between the treatment and the freedom about to be attained by the prisoner under this new system.

DIFFERENCES BETWEEN THE PRE-FREEDOM REGIME, THE PROGRESSIVE OR IRISH SYSTEM and CONDITIONAL RELEASE.

Always with a view to determine with a maximum of accuracy the subject of our report, we shall note the differences between the pre-freedom regime, on one side, and the progressive system of the execution of the penalty and conditional release, on the other.

The pre-freedom regime should not be confused with the progressive system started by Maconochie in the prison of the Australian island of Norfolk and set up afterwards by Crofton in the Irish prisons. In this system of imprisonment there is a period prior to conditional release during which the prisoner is under a different treatment. But this period is just one of the several stages that he must accomplish while serving his time and, in addition, a stage reached by the prisoner only when he has obtained a certain number of "points" in the complicated account of rewards and punishments demanded by the progressive system. So, the period prior to a conditional release is, in this system, a part of a whole — a systematic and complex whole — and cannot be considered apart

from it. On the other hand, the pre-freedom treatment we are proposing for adoption, does not necessarily imply the application of the progressive system in imprisonment. It can even be adopted by those countries whose legislation has not established this system of execution of the penalty and, we must also add that to put it into practice does not require new establishments — like in the Irish system — but just a section or wing of the old buildings to be used by the prisoners under the pre-freedom treatment. This simplicity and unexpensiveness in the practice of the system is one of its most valuable characteristics and it will certainly contribute to the firm establishment and extension of the treatment.

We must finally remark that the progressive system is only applied, as a general rule, to prisoners with a long sentence of imprisonment (double convicts or convicts), while the pre-freedom treatment is for every kind of prisoner, no matter what the length of his sentence.

The differences between the pre-freedom regime and conditional release are even greater.

They both are, undoubtedly, two different ways of accomplishing a penalty restrictive of liberty but there is a fundamental difference between them: the prisoner under pre-freedom treatment is in prison while conditional release starts when the prisoner is out of prison and not before. Pre-freedom treatment requires the continuance of prison discipline while conditional release presumes an end of that discipline. And, finally, those of us who believe in an extension of the pre-freedom treatment to every kind of prisoner find that another difference between this system and conditional release lies in the fact that it does not require certain specific personal qualifications or a specially qualified behaviour on the part of the prisoner under treatment; this circumstance must be considered, however, regarding the prisoners to whom the law grants the benefit of a conditional release.

HISTORICAL ANTECEDENTS OF THE PRE-FREEDOM REGIME.

The serious problem faced by the prisoner and by society on his return to freedom was brought long ago to the attention of

persons devoted to penitentiary science, directors of prisons and even philanthropic souls who, driven by their humanitarian feelings alone, showed an interest in these questions.

The shelters for released prisoners without employment. Discussions on the subject in the Congress of Rome, 1885 and in the Congress of Berlin, 1935.

The first aspect to be considered in this serious problem was, undoubtedly, the economic one. The prisoner left prison, in the majority of cases, with no other resources than the clothes that he himself wore before he donned the prison uniform. On the other hand the mere fact that he had been a prisoner would be a very serious handicap in his struggle to get a regular and remunerative job. This obstacle increased and became insurmountable in the case of women prisoners.

Private charity was first in coming forward to solve these difficulties. Aid societies for prisoners and released prisoners exercised their kind mediation in order to get employment for prisoners about to regain their freedom or already out of prison. But the work of these charitable institutions was not always effective and it was never adequate to solve the many cases that appeared day after day. This is why, as time went by and through different ways, official action was demanded to find a better solution of the problem.

And, it is clear that the two opposing conceptions elaborated by the human mind through the centuries regarding the institutions of punishment would also come into conflict concerning this issue.

That is why, although the great majority of specialists saw the penalty as an evil by which society retributed the evil caused by the offender, it was difficult to imagine that this question could be solved during the imprisonment of the offender and by the application of a special penitentiary treatment that would prepare him to act as a free member of the very society that condemned him. If the nature of the penalty is evil, the harder and the more severe it was the better it would fulfil its own purpose. Furthermore, only a penalty of this type could create the intimidating effect also attributed to the penalty by the fairly numerous supporters of the retributive principle who believed that the State should punish the

offender because he had committed the offense and so that neither he nor any one else should commit an offense again. The retributive concept could not under any circumstance admit that the kind or amount of the penalty could be modified or reduced in the exclusive interest of the prisoner. The prisoner had to pay inexorably the whole of his debt to society. That is why the only apparent solution in the eyes of those who wanted to solve, at least partly, the problems emerging from the return of prisoners to freedom, was the creation of shelters to provide lodgings for discharged prisoners who had not found employment. Of course the prisoner could only come to these shelters after serving the whole of his time in prison. The first establishments of this kind functioned in Philadelphia and New York during the first half of the 19th century. They were also created — almost contemporaneously — on the Continent where some of them grew out of private initiative. The one established by Abbé Spagliardi in 1845 was of this type. Other shelters seem to have been founded by official initiative or by associations and after-care societies, such as the refuge for discharged women found in Kaiserswerthaus, Rhenish Prussia, in the first third of the 19th century and the one for men opened in the town of Lintorf in 1851. There were also two similar shelters in Westphalia ¹⁾.

The need for creating shelters of this type for discharged prisoners was the first question of Section III of the International Penitentiary Congress held at Rome in 1885. The information given by the delegates who took part in the debate on the efficiency of these shelters for unemployed ex-prisoners was highly contradictory. While the German delegate, Reverend Sturberg, was very enthusiastic about the shelters functioning in his country, the Italian delegate Ranzoli told of the disastrous experience in Milan with the shelter founded by Abbé Spagliardi which "had to be closed on account of the disorder of every kind taking place therein" ²⁾.

¹⁾ We take this information from the report of the Prussian delegate Sturberg to the International Penitentiary Congress of Rome, 1885, Vol. I, p. 495.

²⁾ Ibid. pp. 495 and 613.

From a theoretical point of view there were serious objections to this system of shelters. Those in favour of the Philadelphia or cellular system were against them alleging that they caused one of the main advantages of the system to disappear. The Belgian delegate Stevens and the delegate for the Netherlands Willeumier were against the shelters on this account. Mr. Willeumier, after recalling that Holland introduced masks in cellular prisons to prevent the prisoners from recognizing each other later on in the free world, stated that the assembling of released prisoners in a shelter meant a flagrant contradiction of the purposes that the cellular system wanted to achieve. "They will not be able to say later on" — said the Dutch delegate — "We have been in prison together" but they shall be able to say: "We have been together in this or that shelter" ³⁾.

Approaching the question from another point of view the Italian delegate Ranzoli said: "We cannot conceive of an institution in which released prisoners would remain before returning to complete freedom without envisaging that stage as a continuation of prison, with a lessened discipline, of course, but also with a restriction of freedom" ⁴⁾.

Finally, the delegates Ranzoli and Stevens pointed out the social injustice of the creation of shelters for discharged prisoners without jobs while there are no similar institutions for unemployed honest workers to whom society does not offer other lodgings than the establishment for beggars "with its sad train of infamy and inevitable corruption" ⁵⁾.

These objections were decisive and, even in spite of the favourable report from the German delegate Counsellor Fuchs ⁶⁾, the Penitentiary Congress of Rome rejected by a majority the institution of shelters for released prisoners.

Half a century afterwards the question reappeared at the 11th International Penal and Penitentiary Congress of Berlin in 1935. The third question of Section II of that Assembly was formulated as

³⁾ Ibid. pp. 614—615.

⁴⁾ Ibid. p. 612.

⁵⁾ Ibid. pp. 611 and 615.

⁶⁾ Ibid. p. 609.

follows: "Is it desirable to establish homes for discharged prisoners?" Except for the name "homes" the question was exactly the same as the one proposed to the Congress of Rome in 1885 on the convenience of creating shelters for discharged prisoners without employment. Out of the twelve reports on this subject submitted to the Congress of Berlin, ten were in favour of the homes and only two were against them ⁷⁾. During the discussion that took place in Section III, the general rapporteur, the German delegate Plischke, was frankly in favour of a negative answer to the question of the desirability of homes for discharged prisoners. Plischke repeated the arguments advanced by the enemies of the shelters for unemployed discharged prisoners during the Congress of Rome. He began by stating that such homes were against the principle according to which everything must be done to prevent, as far as possible, a moral contamination among the prisoners. The homes render ineffective the results obtained by a segregation of prisoners in the penitentiary treatment where such segregation exists. Besides, the semi-free treatment that must prevail in these establishments and the circumstance that those who go to them are men with weak will-power and inhibition cause these men to yield to any temptation and be at the mercy of their instinctive impulses. Thirdly, residence in a home will always mean a restriction of freedom and will appear in the eyes of everybody as a prolongation of the exclusion from normal free society. Finally, the creation of these establishments means placing released prisoners without employment in a privileged position as compared with honest men under the same unhappy circumstances.

The Italian delegate Novelli was in favour of the homes and reported on the successful experience made in his country from 1933 on, when a number of establishments of this special type were created for released prisoners. In spite of that, the speaker himself was of the opinion that the ideal was the mixed home where unemployed persons could be sheltered, whether they were ex-prisoners or not ⁸⁾. The Swiss delegate Kellerhals was also in favour of the

⁷⁾ *Acts of the Penal and Penitentiary Congress of Berlin, August 1935, Vol. I, p. 281.*

⁸⁾ *Ibid. p. 291.*

idea on the grounds of the fortunate experience with mixed establishments in his country. In his opinion the prisons themselves should create and run the homes for discharged prisoners after the manner done by the prison at Witzwil ⁹⁾.

The German delegate Muntau's address was particularly interesting; he claimed that the execution of the penalty remains incomplete if the discharged prisoner cannot return to the social community and find useful and productive employment. As a consequence, discharged prisoners willing to work but unable to find employment should be placed in "working colonies" whose creation he attributes to Johan Heinrich Wichern. There are, nevertheless, three kinds of prisoners whose placement in these colonies is not advisable. They are: those who, being very young, were sentenced to serve a long time in prison, the unsuccessful intellectuals and, finally, the ex-prisoners with whom the penitentiary treatment has been completely successful. These three kinds of discharged prisoners should be sent according to the speaker, to the homes whose necessity he does not dispute.

It is interesting to observe that Muntau is the only speaker who relates the institution of homes to the problem of the passage from prison to free life. He stresses the necessity of creating a stage of transition pointing out the fact that those who suffer a long imprisonment become "irresolute human beings" who will have to be adequately prepared to resume successfully their relations with other men ¹⁰⁾. The German delegate Schmidt was also in favour of the homes and he too alluded to the need of offering transitional treatment for released prisoners before sending them fully to social life. It happens many times that the ex-prisoner cannot immediately re-establish the bonds with his family because of the suspicions still attached to him, but if he, living in a transition home, offers evidence of his good behaviour and saves some money, his friends appreciate his good intentions and extend a generous hand so that he can join his family again. Schmidt rejects the criticism that the homes are excessively expensive and prolong imprisonment. According to him, the homes can be supported with the contributions of those

⁹⁾ *Ibid. p. 292.*

¹⁰⁾ *Ibid. pp. 293 et seq.*

discharged prisoners already working and, on the other hand, it must not be forgotten that the people who come to live in the homes go to them freely, of their own will ¹¹⁾).

In the end, and after hearing the Danish delegate Leudesdorf ¹²⁾ and the Salvationist Hein ¹³⁾, Section III passed a resolution in favour of mixed homes and special small homes for discharged prisoners, but only as a secondary solution, that is to say, when it is not possible to offer ordinary employment to the discharged prisoners, since assistance to these men should be fundamentally provided through free work ¹⁴⁾).

The General Assembly approved without any important alterations the resolutions adopted by Section III regarding this matter ¹⁵⁾).

The English penitentiary experience.

While on the Continent and in the United States the problem of the return of prisoners to freedom had not inspired any other solution than shelters for ex-prisoners, English penitentiary practice conceived and organized — for the prisoners who had committed serious offenses at least (convicts) — a kind of pre-freedom regime as a stage of the execution of the penalty in the progressive or Irish system.

When Sir Walter Crofton established in the Irish prisons the progressive system created by Captain Maconochie for application to the prisoners of the island of Norfolk in Australia, he introduced two intermediate regimes between prison and freedom: one which we could call a pre-freedom regime; the other, a stage of conditional release. The first was applied to prisoners released from the public workhouses and was intermediate between detention and conditional release. Crofton started from the idea that life in prison does not permit the prisoner to show any sign of his moral strength and does

¹¹⁾ Ibid. p. 299.

¹²⁾ Ibid. p. 303.

¹³⁾ Ibid. p. 304.

¹⁴⁾ Ibid. p. 306.

¹⁵⁾ Ibid. p. 492.

not permit the penitentiary administration to know if the prisoner is really ready for freedom. To avoid these difficulties he decided to send those prisoners who came out of the public workhouses to another establishment in the prison of Lusk, about 33 miles from Dublin. It was an unusual prison without walls, without bars and without locks, where prisoners dwelling in metal barracks and employed as free workers in farming and industry, learned self-control. The success of this prison was really due to its warden, the schoolteacher Organ, Sir Walter's active and intelligent collaborator, so much so that when Sir Walter Crofton left the directorate of Irish prisons, the pre-freedom regime ceased to exist, leaving only the stage of conditional release in the English progressive system ¹⁶⁾).

That is how the pre-freedom regime, praised by such fine and cultivated spirits as Gabriel Tarde and Adolphe Prins disappeared from English penitentiary life. Tarde, in his "Penal Philosophy" says of this treatment: "It has been considered wise to introduce a period of "inside release", so to speak, between the cell and conditional release. Prison conceived as an initiation to freedom: that is the new notion, a seeming paradox, about to find its way in the world. . . ." ¹⁷⁾).

Prins thought that this approximation of the prisoner to free life „would make him realize the advantage and the dangers, the extension and the meaning of freedom, getting a glimpse, at the same time, of working conditions in the free world" ¹⁸⁾).

It is true that the idea found not only praise but also resistance. It was criticized because of the excessive expenditure that the creation and maintenance of the establishments for pre-freedom treatment would mean. Garraud affirms that „half-freedom preceding conditional release is a useless and inefficient „half-measure" ¹⁹⁾).

¹⁶⁾ According to Paul Pallière, after the pre-freedom regime was abandoned in the prison of Lusk, the initiative was retaken in the prison of Maryborough. About all these antecedents see the still unsurpassed work by Cuche: *Traité de Science et de législation pénitentiaire*, pp. 382 et seq.

¹⁷⁾ G. Tarde: *Penal Philosophy*, Spanish translation by J. Moreno Barutelli; Madrid, La Espana Moderna, Vol. II, p. 320.

¹⁸⁾ Adolphe Prins: *Science pénal et droit positif*, Bruxelles—Paris, Bruylant & Chevalier—Marecq, 1889, p. 445.

¹⁹⁾ R. Garraud: *Traité théorique et pratique de droit pénal français*, 3 éd., Sirey, Paris, 1914, Vol. II, p. 163.

And Henri Joly asks: „Where are the countries ready to admit this fraternity or this competition of half-prisoner workers? They both would find insurmountable difficulties in our country because it would either be considered that the nights spent in prison are a residue of the penalty and this would cause the half-released prisoner to be exposed to mistrust or to certain complicities; or it would be seen as a sort of advantage in lodgings granted to ex-prisoners and putting them in a better position to compete successfully with their free fellowmen as they would be satisfied with a lower salary”²⁰).

Nevertheless, the profound truth involved in the pre-freedom concept brought Sir Walter Crofton's initiative back to light on the Continent. It was in Croatia, where the eminent penologist Emil Tauffer, warden of the prison at Lepoglava and an active member of our penitentiary congresses, successfully renewed the Irish experiment.

We have an interesting record of this effort in the report of the French penologist Rivière to the Prison Society in Paris, January 13, 1886. From this report we take the following data: the prison of Lepoglava, formerly the property of Matthew Corvino's descendants, lodged 783 prisoners when Rivière visited it and it was a country place. The penalties were executed following the progressive or Irish system with a first stage of cellular confinement, a second stage of associated work and a third stage that could be considered as another predecessor of the pre-freedom regime. This is how Rivière describes the characteristics of the last stage: „Two houses, similar to those of the peasants in Lepoglava, stand in the open country, about five miles from the prison. There are no bars and guards. The prisoners who have attained this stage, 68 in all, led just by the overseers, devote themselves to farming or to the trades learned in prison. They are not submitted to any kind of supervision and there is no record of escapes. Sustained by the hope of a conditional release that they will get soon as a reward for their good behaviour, the prisoners have no other thought than to collect merits in the eyes of the warden and they never consider an escape which would mean, if recaptured, going back to the strictness of the central

²⁰) H. Joly, *Le combat le crime*, Paris, Cerf, p. 267.

building. Their rooms are perfectly clean, with plenty of air and with large windows without bars looking out over the country. Their well kept stables shelter eight beautiful Croat horses in excellent condition. At a given hour and following the overseer's order, they all take their meals or their picks and resume the work interrupted by an afternoon nap. I found them in the evening, after vespers, congregated around one of them, who was singing national songs accompanied by a *gusma*, a kind of violin which is the particular musical instrument of southern Slavs”²¹).

When this report was discussed, another enlightened mind, Senator Bérenger, to whom French penal legislation owes so much progress, pointed out that, in his opinion, „the special characteristic of the penitentiary system in operation at Lepoglava is much less the prison treatment itself that forms the first part of the execution of the penalty, than the intermediate house designed to receive the prisoner in a state of half-freedom for some time before his definitive liberation”. „The intermediate prison”, he added, „is nothing but a kind of conditional release and the benefits to be expected from institutions of this nature are well known”. The distinguished senator admitted that the weak point in this regime was its cost, but he concluded that „it would not be fair to condemn it irrevocably just for this reason”.

The penologist Desportes and Abbé Humburg were, on this occasion against the pre-freedom regime. Abbé Humburg, while admitting that the intermediate regime established in the prison of Lepoglava might be suited to the Croat mind, „a very primitive people of farmers”, refused to believe that it could be suitable for „people more civilized than the Croats and, consequently, more depraved”.

Fernand Desportes pointed out the contradiction existing, in his opinion, between the first stage of cellular confinement and this intermediate treatment of life in association led by prisoners about to be released. „Why”, he asked, „so much concern in isolating the prisoners in an effort to inspire them with feelings of repentance and, above all, to keep them away and separate from the others; why take so much trouble if we shall later on throw them into a promis-

²¹) *Bulletin de la Société Générale des Prisons*, pp. 7 et seq., Paris, 1866.

cuity where bad example and wrong advice will destroy the teachings of the cell?"

Crofton's and Tauffer's experiments at Lusk and Lepoglava respectively, are the nearest antecedents offered by penitentiary history of what we call the pre-freedom regime or regime of transition freedom. They resemble but they cannot be mistaken for the Argentine experiment we are going to describe further on and which is, in our opinion, real pre-freedom treatment. It is easy to see, in the first place, that both in the Irish system and in the system at Lepoglava, the transition treatment was accomplished in special establishments while the Argentine experiment is accomplished in a special section, Wing 7 (Pabellon 7) of the Penitentiary in Buenos Aires. In the Lusk and Lepoglava experiments the prisoner was taken completely out of penitentiary discipline to act in a state of half-freedom. In our system the prisoner under the Softer Discipline Regime is still subject to prison discipline. And, finally, while the prisoners of the Lusk prison could work for private enterprises or persons, the prisoners under the regime created in the Penitentiary of Buenos Aires continue working in the shops of the prison.

These are the differences that give an aspect of undeniable originality to the pre-freedom treatment created by Mr. Pettinato and they permit us to consider it as a new form of practical realization of the theoretical principle according to which the passage from prison life to absolute freedom must not be sudden but gradual and that it demands the creation of a transition treatment between two such antithetical ways of living as prison confinement and free life in a social community.

THE PROBLEM AS WE SEE IT TO-DAY AND THE CONTRIBUTIONS OF PENAL ANTHROPOLOGY TO ITS SOLUTION.

After the exposition of the historical antecedents of the pre-freedom regime, we must direct our attention to the manner in which the problem of the return of prisoners to social life should be stated to-day. It is undeniable that this problem cannot be introduced now with the same words used a century or three quarters of a century ago. The question of employment for released prisoners is just one of the many aspects of this problem. That is the reason why the

primitive idea of shelters for unemployed released prisoners which appeared during the first half of the 19th century seems narrow and naive, if considered as a total solution for this problem. As for the transition regimes created by Crofton and Tauffer, they were nothing but practical experiments designed to act as stimulants to good behaviour and to make the prisoner familiar with the idea of work in liberty. But both these devices of shelters and the empiric procedure of half-freedom homes suffered from lack of the scientific foundation that only criminal anthropology applied to the observation of prison life could offer.

A century has elapsed between the date in which the problem of the return of prisoners to freedom began to be of concern to the specialists in prison science and this year of our meeting. During this long period an event that could truly be called a revolution and whose effects have been felt in a greater or lesser degree in every country of the world, has taken place in the field of criminology. That is the appearance of penal positivism, whose principal and unsurpassable merit lies in the fact that it attracted the attention of jurists and penologists to the offender's personality.

The unceasing and obstinate preaching by the followers of positivism resulted, gradually and in different manner but in every country, in people or agencies entrusted with the delicate task of studying the biophysical and social personality of every offender detained in prison being incorporated in the penitentiary administration. And this careful observation of the personality of the prisoners will yield the most precious elements to be taken into consideration if we want to give a modern definition of the problem of the return of prisoners to social life.

The observations made on prisoners by physicians, jurists, teachers and sociologists inevitably lead to the conclusion that such a return, if we want it to be definitive and fruitful, must not be sudden and immediate but planned and implying the submission of the prisoner to a transition treatment that will give him an opportunity to show to what point he has achieved the goal of moral recovery, and that will give him the necessary skills to act with energy and strength in the daily more complex social life of our time.

It is interesting in this connexion, to realize that in this, as in other aspects of human culture, a scientific study of reality made in a direct, immediate and unprejudiced way has validated the intuitions

and the entirely speculative results reached by philosophers and thinkers:

Jeremy Bentham, in the first half of the 19th century, considered that it was illogical to keep a prisoner closely watched inside the four walls of a prison cell only to turn him over afterwards, with no transition, to the exigencies of the struggle for life, in a condition still more painful and unfavourable than when he committed his offence²²). Almost contemporaneously, another great thinker, Charles Lucas, considering the difficulties faced by the released prisoner in trying to regain, when released, the place he used to hold in the esteem and confidence of society before he committed the offence, demanded a regime of transition that would enable the ex-prisoner to show that he was worthy of regaining his lost position once more²³). And, in the last years of that same century, Gabriel Tarde, with a very apt comparison, thought that to make a prisoner pass abruptly from a locked cell to absolute freedom is like making a sick man abandon his bed and run after being in it for several months²⁴).

The wisdom and intuition of these genial minds have found to-day, in the middle of the 20th century, their fullest and perfect recognition through the results obtained by criminal anthropology applied to a scientific observation of prison life.

This study showed the deplorable consequences of the application of the absolute cellular system to prisoners. Auguste Ley, Belgian medico-legal expert, in an article called "Physical Influence of Isolation on Prisoners", published in the Belgian *Revue de droit pénal et de criminologie*, December 1949, called the system of isolation in cells "the most perfect system of human desocialization" adding that it meant "the almost complete suppression of social contact and inter-mental relations". Dr. Ley alluded also to the observations made by Professor Hollander in the central prison of Louvain by which he established the presence in the institution of a surprising number of mental cases. About thirty per cent of the prisoners were mental defectives, hallucinated, paranoiacs or

²²) Adolphe Prins: *Science pénale et droit positif*, p. 444.

²³) Charles Lucas: *De la réforme des prisons ou de la théorie de l'imprisonnement, de ses principes, de ses moyens et de ses conditions d'application*, Paris, E. Legrand et C. Descauriet, 1838, Vol. III, pp. 360 & 361.

²⁴) *Ibid.*, Vol. II, p. 316.

schizophrenics. Dr. Ley pointed out the fact that such psychical disorders experienced a considerable reduction when the Belgian penitentiary reform, in 1920, made less severe the isolation of the prisoners which had been their real cause. Unfortunately the results of that reform, which was due to the initiative of Minister Vandervelde, were not felt in the small prisons existing in the less populated centres where Dr. Ley, as inspecting psychiatrist of the anthropological penitentiary service, could verify that psychopathological disorders still continued to exist in the prisons with cellular isolation. In 1914, as a consequence of an extraordinary increase in prison population, it was necessary to put three or more prisoners in each cell and it was noticed then that almost every abnormal psychical reaction in the prisoners disappeared. This is how Dr. Ley explains this phenomenon: „The prisoners living together had, through conversation, a regular social contact. They exchanged ideas, played cards, worked, exchanged small favours and, the circumstances themselves under which they lived made them respect each other's personality”.

Long and complete isolation is, beyond doubt, the cause that produces most of the cases of prison psychosis; a relation of the prisoners with each other in accord with adequate rules — the only type of social life that could be permitted to them — undoubtedly also prevents the formation of those disorders whose dangerous effects cannot be but felt when the prisoner returns to free life and the more intensely so the more that return is sudden and abrupt.

These observations that may be applied to every penitentiary treatment demanding absolute or almost absolute isolation of prisoners during the whole time of their sentence are the only observations made by criminal anthropology applied to prison life.

And so, even in countries like the Argentine where there is a mixed penitentiary system of work in association during the day and cellular isolation during meal times and at night, the psychological observation of prisoners has shown that a rather long detention ends by causing a psychical disorder and that such a disorder cannot be considered anything but a consequence of the state of isolation from society in which the prisoners live.

In the Penitentiary of Buenos Aires there was created, quite some time ago, an Institute of Criminology for the psychological and psychiatric observation of prisoners detained there. A dis-

tinguished Argentine criminologist, a physician and psychiatrist, Osvaldo Loudet, was its director for several years. This wellknown scientist had the opportunity of making observations on the mental states of prisoners about to regain their freedom. He has recorded the results of those observations in a suggestive article published by the *Revista de Criminologia, Psiquiatria y Medicina Legal*, Buenos Aires, May-June 1930, entitled „Simple, Obsessive and Delirious Anxiety in Prisoners”. Dr. Loudet, after affirming that “it is difficult to find an hyperemotional constitution or its variant, an anxious constitution, among habitual or professional offenders”, says that he is “*certain about the appearance of morbid states of anxiety in the prisoners during the weeks preceding their liberation*”. “A few weeks before the prisoner goes out”, adds Dr. Loudet, “and after years of making an exact and detailed account of days and hours — only his suffering can measure the depth of time — the syndrome of anxiety appears with all its characteristic symptoms. Insecurity about the future, doubt as to the way in which he shall be received by family and society and hesitation about the road to take, they all increasingly agitate his afflicted mind and lead him to the height of despair”.

In another paragraph of the same article, Professor Loudet affirms: „It is not just the worry about the problems of free life with its traps and ambushes that awakens the syndrome of anxiety in these unbalanced minds. There is another deeply hidden cause that reveals pathological anxiety, namely sexual desire unsatisfied during the long imprisonment” (25). And we, on our hand, can add — the certainty that such a need can be satisfied soon also contributes to revive the anxiety.

Nobody familiar with prison life can question the accuracy of these observations. The physical and psychical phenomena taking place in the prisoner about to regain his freedom and causing that state of anxiety so well described by Professor Loudet, are an indisputable fact that clamors for attention by penitentiary administrators and by every person interested in the problems of the social readaptation of offenders.

That state of anxiety is the best proof that, no matter what

²⁵⁾ P. 267.

the effects of prison discipline may be on the mind of those submitted to it, these persons are not sufficiently prepared to face the passage from prison life to free life. If it were not so, there would be no reason for that state of anxiety or, at least, it would not appear so serious as it often does.

The prevention of such disorders should be one of the objectives of the pre-freedom regime. The pre-freedom treatment can and should co-exist with common penitentiary treatment since they want to reach different ends. While the penitentiary treatment aims at the social readaptation of the offender, the purposes of the pre-freedom regime are to find to what point such readaptation has taken place and to prevent it from being destroyed as a consequence of the abruptness of the passage from prison to free life in the community.

Scientific observation of the prisoners' personality has not only established the existence of anxiety states caused by the proximity of liberation; other consequences, still more important, can be inferred from those observations. The previously mentioned memorandum from the Argentine delegate to the International Penal and Penitentiary Commission alluded to them briefly. It was remarked there that “it is a fact many times demonstrated that the penitentiary regime in operation in many countries — and, specially in those where the progressive system is not applied — creates a destructive automatism in the prisoners”.

The truth of these assertions cannot be contested. Automatism is the inevitable consequence of prison discipline. Discipline, in fact, controls the prisoner's life in an extremely detailed way, from the moment he awakes until he goes to sleep again. Everything is regulated: time of arising, working time in the shops, rest and recreation, number and hour of meals and number of hours of nightly seclusion in the cells.

It could be said, and we do not mean to be ironical, that the only thing that escapes regulations are the prisoner's dreams. As an inevitable consequence of all this the prisoner gradually loses his capacity for initiative and his spontaneity in acting because he cannot exercise either of them. And the longer the detention the greater the automatism whose effects cannot be but harmful to the man about to return to the turbulence and exigencies of free life in society.

Another equally harmful characteristic to be observed in

prisoners is the indifference to their own destiny. The sentence and the prison term produce in many prisoners something like a psychic trauma, a consequence of which seems to be a reduction in their sensibility approaching extinction. The prisoner is indifferent to everything because he believes his existence is destroyed. Such an indifference is even more dangerous than automatism because while automatism checks initiative, apathy can lead to a regrettable moral scepticism.

These observations, as indisputable as the first ones, contribute to prove the necessity of the transition regime we are propounding. An adequate regulation of the pre-freedom stage will assure that, even with ordinary discipline, a mitigation of some of its aspects will give the prisoner about to get his freedom a chance to show his initiative and to act with a certain amount of spontaneity in his individual and social life. On the other hand, the better opportunity for communication permitted by this transition regime will help the prisoner who hears his fellow inmates plan for the future to feel an interest for free life awaken in him and, with it the noble desire to reconstruct his broken existence.

PENITENTIARY DETENTION AND THE FITNESS OF PRISONERS FOR COMMUNITY LIFE.

If we leave the anthropological field and consider from a social point of view the problem of the return of prisoners to freedom, it will be interesting to determine the consequences of a strict prison discipline to the prisoners' ability to behave normally in the free world to which they are about to return.

No matter what system is adopted by the institution where the prisoner is detained, the fact is that he lives isolated from the free community to which he belongs. He cannot maintain that free and orderly cooperation that makes social life itself. The connections that he may establish with his fellow prisoners in those prisons that have adopted a community regime or where prisoners work in association with no rule of silence, cannot fill that emptiness. "A society of prisoners", wrote Joly, "is just a travesty of real society. It is to real society what the devil's mass is to the real mass" ²⁶). It is evident that

²⁶) Op. cit., p. 264.

under those conditions a rather long detention must considerably diminish, it not totally destroy, the prisoner's fitness for social life.

Let us observe, meanwhile, that the prisoner satisfies every elemental need demanded by his vegetative existence during his confinement. He has a room, food, clothes and shoes. Nothing is lacking to go on living. The problem of subsistence, the first and fundamental cause of worry of the free man, has nothing to do with him and, as a consequence, he does not have to exercise those skills that are necessary in the life of free men or that foresight that is a characteristic trait of orderly and responsible minds.

From this point of view the imminence of a return to freedom must undoubtedly produce uneasiness in the prisoner's mind. He must remember that as soon as he has gone out through the prison doors it will no longer be the prison administration but he himself who will have to provide for the satisfaction of his more urgent needs.

And, let us note that we do not only point to the fact that the prisoner may or may not find work or have the means to provide for his keep during the period immediately following his release. The efficient action of the after-care societies is a tremendous help in the solution of the problem of finding employment and the prison wage established in most countries where penal imprisonment is associated with compulsory work, is a practical solution to the second problem.

The question goes much deeper: Will the prisoner be in a condition that will permit him to act with ease in doing business with his fellowmen? Will he be able to convince people that he is good enough for them to start doing business with him and will he inspire the necessary confidence to keep business relations going? Will he have enough energy to fight for his legitimate rights and enough knowledge of reality to understand the limits of his claims? Will he have any information of the new forms of economic cooperation in the social community where he will live? Many questions like these cannot be solved by prison wages or the certainty of getting a remunerative job: they require a knowledge of real life, a knowledge that the prisoner is in no condition to have because of the state of isolation from society to which the execution of the penalty has reduced him. A keen French writer, René Benjamin, said spiritedly, that "prison is a double torment: one can see nothing from it, but

one is seen, constantly seen" ²⁷⁾. In fact, while society increases and improves the methods for the observation of the prisoner, the prisoner can know little or nothing of what is happening in society. That is why when the prisoner knows that he is about to regain his freedom, his mind suffers from the restlessness that every man feels when approaching the unknown.

The ways and forms of social life, in the moral and material sense, change so quickly that, in a few years, societies and, specially young societies, offer a quite different aspect. Everything suffers a transformation: housing, transportation, communication, work, even recreation. This is the reason why the prisoner about to return to what used to be his own community, experiences the sensation of coming to an unknown country.

If this happens regarding society in general, what about his close relations? Human beings change and they do it quicker than do things. How will the prisoner be received when he returns to his family, if he had one and it is still there? What kind of a reception will he get from his old friends, neighbours and acquaintances?

No wonder the prisoner about to regain his freedom and confronted by these questions that could disturb the strongest spirits feels those uncertainties mentioned by the Argentine delegate in his memorandum when he asserts that they "can even produce inhibitions that could be dangerous in a lesser or greater degree, depending on the duration of imprisonment, both to society and to the man's future".

The visits of members of the family or friends and the news that they both convey in their conversation and letters cannot remedy the consequences of the isolation in which the prisoner must necessarily live while serving his time. Let us note, in the first place, that this news depends on the intelligence and the information of the persons who bring it and let us also note that many times and, above all, in matters concerning family affairs, it may be altered, perhaps by pity or charity towards the prisoner.

The newspapers that, following a good principle and the example of that remarkable woman Concepción Arenal, are printed and distributed among prisoners by some prison administrations, do

²⁷⁾ René Benjamin: *La dernière nuit*, p. 14.

not suffice to fill that emptiness. Owing to the necessary limitations of space these publications cannot offer complete information and much the less print such information in detail.

That is why, among other reasons, we consider it indispensable to incorporate the pre-freedom regime or regime of transition to freedom in every penitentiary system.

The application of this treatment to prisoners about to regain their freedom will permit these men, while still in prison, to get in touch with the social life of the community to which they will return and to be informed of principal events and of the aspects and characteristics of the regular activities taking place in it.

This contact of the prisoner with social life may be accomplished through different means. First, by allowing the prisoner to read newspapers and illustrated magazines whose pictures will get him used to the things that very soon he shall see in a direct and immediate manner; by listening to news programs over the radio and attending the exhibition of commented newsreels.

Another practice that should be used is that the principal members of the staff of the penal institutions, the chaplains and teachers and persons interested in prison problems should offer, not lectures or speeches, but simple talks on the difficulties and obstacles that the prisoners may find on their return to freedom and try to instil, at the same time, a feeling of confidence in their own strength and stimulate a healthful optimism.

An increase in the number of visits and letters will also help the prisoner in his approach to social life. But what will better prepare them for their return to society will be the relationships that they will be permitted to establish among themselves, for the pre-freedom regime does not favour individual segregation. Since the purpose of this treatment is to prepare the prisoners for their return to society it will be necessary that this preparation start by allowing them to maintain among themselves the elementary relationships of cooperation of the same kind that they will have to maintain later in the free world. Thus, they should be entrusted with the task of cleaning the place or wing where they are lodged, as this job will let them show their industry and their aptitude for the organization and division of work in groups. Meals should be eaten at tables shared by a small number of prisoners. They will be able then to exchange

impressions and plans for the future and to show to what degree they adapt themselves to the norms that rule civil social life.

The pre-freedom regime has the virtue, so to speak, of bringing the prisoner gradually closer to the free life he will soon regain. The knowledge of what is happening outside the prison walls will diminish the restlessness produced by the approaching unknown. The experience collected from his social life with other prisoners under the regime, will inspire him with a feeling of confidence in his own strength and in his own fitness for social life. All will contribute to ensure that the indecision and hesitation experienced by prisoners to-day, at least during the first period in the free world, will vanish completely.

Pre-freedom treatment will get the prisoner used to solving one by one, the small problems of social life and will thus stimulate the rebirth of his capacity for initiative. Spontaneity in his conduct, the feeling of responsibility and the respect for the person and the possessions of his fellowmen will be reborn and in this way the treatment will readapt him to social life fulfilling the main purpose of the penalty as seen by contemporary penology.

Joly said, and it is undoubtedly true, that "the moment when the culprit enters prison is a critical moment for him; but the moment when he leaves prison is a critical moment both for him and for us" ²⁸⁾.

The adoption of the pre-freedom regime will contribute to overcome this crisis by ensuring that the return of the prisoner to society will be accomplished gradually and in such a way that the law that governs the universe, "natura non fecit saltus", may rule also over this matter.

PART II. THE ARGENTINE EXPERIMENT.

ITS HISTORY.

The idea of providing a special treatment for prisoners about to regain their freedom, belongs exclusively to the General Director of National Penal Institutions, Mr. Roberto Pettinato.

A member of the penitentiary service from his youth, Pettinato

²⁸⁾ Op. cit. p. 268.

is familiar, in a direct and immediate form, with all the questions that arise in the execution of imprisonment, among them, the one we are considering. "The problem arising from the prisoner's liberation", he writes, "has always been a deep concern to us. During the long years of our penitentiary practice we have found again and again how confusion strikes the men about to return to the social community. And this happens because through the influence of the prison their behaviour has acquired a certain automatism and because many of them have forgotten the elementary rules of conduct and training".

No wonder then that, when Mr. Pettinato reached the higher grades in the penitentiary administration, he tried to find a solution to this serious problem. When he was a deputy director of the National Penitentiary of Buenos Aires, he submitted, on June 26, 1946, a memorandum to the administration of that institution proposing that Wing 7 of the building, empty at the time, be used to perform the experiment on softer discipline treatment that he had planned as a system of transition to freedom for prisoners. The aim was to extend the experiment to the rest of the institutions if experience warranted it.

In the memorandum mentioned Mr. Pettinato, after recalling that "the present purpose of the penalty is the social readaptation of the offender", points to the sudden manner in which the prisoners who come from a regime of strict discipline pass, without transition, to an unlimited exercise of free will in the social community. He says, in this respect: "Sudden transitions always bring strange disorders that generally are not very desirable. In the natural course of life there is no such abruptness: transitions are gradually made".

As a remedy to the difficulties produced by this sudden change he proposes a "regime of relaxed prison life, before release from the institution, for prisoners who have shown clear evidence of their readaptation to society by their general behaviour as shown by the Institute of Classification together with the report from the prison where they were serving their time and to be required by the Institute".

Describing the characteristics of the regime, Mr. Pettinato adds: "It would mean suppression of cellular imprisonment — during the day time and after working hours — and the creation of small groups

of congenial prisoners so that the basic principles of social behaviour would, in daily social intercourse, come naturally to them; this would lead to mutual understanding and isolation, otherwise inevitable, would be avoided”.

Finally, the author of this proposal stated that the maximum duration of this pre-freedom treatment should be fixed at no more than one year.

The Administration of the National Penitentiary submitted the memorandum to the consideration of the National Administration of Penal Institutions which in turn, decided to ask the opinion of the Institute of Classification, created by Section 5 of Act no. 11833. This Institute, composed of the Chief of the Psychiatric Branch, a professor of Penal Law and a member of the Prisoners and Released Prisoners After-Care Society (*Patronato de Recluidos y Excarcelados*), reported very favourably on the proposal on November 18, 1946, stating that the spirit and the purposes of the plan were fully in accord with Act no. 11833 under which the penalties of imprisonment are executed in the Argentine. It was also of the opinion that the practical application of the system would be solved without much expenditure since the particular building of the Penitentiary could be remodeled quite in accord with modern prison concepts.

The National Penal Administration then asked the author of the proposal to draft a project for regulations governing this new regime. Mr. Pettinato, by then Director of the National Penitentiary of Buenos Aires, drafted regulations that, with minor amendments, are in force at present.

On January 13, 1947, the National Penal Administration, ad interim under Mr. Manuel F. Barcia, approved Mr. Pettinato's plan.

A few days afterwards Mr. Pettinato was placed in charge of the National General Administration of Penal Institutions. From this high position he could accomplish what, up to that moment, had been just a well thought out and carefully studied proposal.

In order to prepare the building that would admit the prisoners to the new treatment, it was necessary to make several changes in Wing 7 of the National Penitentiary. The place formerly occupied by the workshops was transformed into a dining room, a library and a recreation room.

When this work was ended, on October 13, 1947, Mr. Pettinato

himself signed the Decree containing the definitive rules for the Softer Discipline Treatment, and, on October 17, 1947, the new regime was inaugurated. It was the first anniversary of the remarkable speech delivered by General Juan D. Perón on inaugurating the athletic field at the National Penitentiary. In that address the present Argentine President explained his ideas on the purposes of penalties and on the general lines to be followed by a penitentiary regime wanting to achieve those purposes, i.e., the social readaptation of the offender.

THE SOFTER DISCIPLINE TREATMENT RULES NOW IN FORCE IN THE NATIONAL PENITENTIARY OF BUENOS AIRES.

The rules under which the Argentine experiment operates are, if not detailed, complete and define with precision its general lines and characteristics.

Prisoners to whom it can be applied.

They determine, in the first place, what prisoners can be put under the treatment.

These must be first offenders who have spent a minimum of four years in the institution and with no more than two years still to be served, i.e. first offenders with sentences of no less than six years' imprisonment. This is a very reasonable limit if we consider that, since the treatment tries to solve the difficulties produced in the prisoners by an isolation from society, it is obvious that those difficulties begin to be felt after a rather long period of time. Four years seem to be a period of time long enough to give reasonable grounds for believing that the prisoner has started to feel those disturbances caused by a break with all relations with the social community, a break that is the distinctive mark of any penitentiary regime.

The system is applied to first offenders only. To explain this limitation the author of the proposal says: "As we are experimenting with a new regime it is prudent to learn its results and observations with non-habitual offenders and then extend it progressively to the

recidivists". As we can see, Pettinato does not exclude the possibility of extending the new treatment to every prisoner, but in an attempt to see that the experiment does not fail he has preferred to act with extreme caution, selecting the prisoners for the new regime on the basis of their personal history. We agree entirely with this procedure and with the points of view which inspired it. To us, and because of the reasons set forth earlier in this report, the pre-freedom regime should not be exclusively reserved for first offenders but should be extended to every prisoner without exception. The manner and circumstances of its application should not, of course, be the same for first offenders as for recidivists. The two groups will undoubtedly require different treatments. But we do not find any reason good enough to make us exclude from the benefits of a pre-freedom regime those prisoners who, because their personal history reveals a more marked asociality, seem to be more exposed than the rest to suffer the consequences of a sudden transition from life in confinement to life in freedom. I can understand that a minimum of two different pre-freedom regimes operating simultaneously, necessary to carry out the idea we are propounding, will be both very expensive to the Treasury and complicated for the penitentiary administration. But these difficulties should not deter us in our attempt to carry to conclusion a principle that we consider founded on unquestionable observations of the reality of prison life.

Sections 3 and 4 of the Rules establish another prerequisite when they require that the prisoners benefitted by this regime must have been noted for "exemplary behaviour" uninterruptedly for one year and must never have been punished, from the day he came to the prison, for reasons of immoral behaviour. In a commentary to these provisions, Mr. Pettinato said: "In order to transfer prisoners to the relaxed regime, it is necessary for them to show a beginning of readaptation in their good conduct and, also, that this good conduct is not accidental. Another prerequisite is that they must not have suffered a punishment for immoral behaviour. This provision is intended to exclude from the treatment those prisoners who have shown their immorality in facts or in intentions that, owing to the freedom characteristic of the system, could lead to bad habits".

The provisions contained in the above mentioned Rules are thus duly explained. For our part, we would like to point out the need of

a reconsideration of these requirements when the experiment is extended to every prisoner, whether he has been of good behaviour or not during his stay in prison and whether or not he has been punished for immoral conduct.

Duration of the pre-freedom regime.

The problem of knowing if there should be a fixed maximum period during which the prisoner should be kept under the transition regime and, if the answer were in the affirmative, what would be the length of that period, constituted a serious problem for the author of the proposal. It was thought in the beginning that the treatment could be extended to no more than a year. That period was afterwards raised to twenty months. Finally, in the Rules, every limitation was removed, for the following reason: The softer discipline treatment is at present applied, in the National Penitentiary of Buenos Aires, either to prisoners eligible for a conditional release or to other prisoners. In the Argentine, according to the Penal Code, judges have the power to grant conditional release and they are free to grant it or not. It is thus possible that a prisoner who is a candidate for a conditional release and who, because of his behaviour, has already been placed under the relaxed regime, is denied such release by a judge obliging the man to remain in prison until his sentence expires. If a maximum period under the relaxed regime were fixed it would constrain the penitentiary administration to return that prisoner to the ordinary treatment as soon as the period had elapsed. It has been felt that this going back to the old treatment would be a real *capitis diminutio* likely to wreak havoc with the moral rehabilitation and social readaptation of the prisoner. That is why the idea of fixing a maximum to treatment under the relaxed regime has been rejected. When the prisoner comes to the softer discipline treatment, he remains under it until he regains his freedom unless his misbehaviour compels his being sent back to the ordinary treatment as a punishment.

Provisions regarding the social life of the prisoners under the transition regime.

The provisions regulating the social life of the prisoners under the transition regime reveal its most characteristic traits. They show

the purpose which inspired the creation of this treatment, namely to make use of the last period of the sentence to "train" prisoners for life in liberty.

That is why the isolation of prisoners in their cells during rest hours and meal time is completely abolished. Paragraph (b) of Section 6 of the Rules drafted by Director Pettinato says: "Isolation in cells shall be abolished and the prisoners shall be free to leave them during the day time". Cellular confinement is limited to the night hours, from 9 P.M. on.

This greater liberty of movement granted to the prisoner is used for educative purposes. According to the Rules, luncheon and dinner are taken in an ordinary dining room with small tables for six prisoners each. Sharing the table is already a form of sociability. The prisoner thus acquires or regains the manners demanded by elementary courtesy and civility. On the other hand, sharing a table makes people communicative and this circumstance is even more interesting when the purpose aimed at is the re-establishment of the inter-personal relations that form the tissue of social life itself.

During rest hours the prisoners, instead of being locked in their cells, may go to the reading and recreation room where they find draughts, chess, dominoes, and so on. Reading in a room where several persons are devoted to the same entertainment favours intellectual relations. A line produces an impression on the reader and he wishes to comment on it to his neighbour: because of an affinity of ideas or of feeling that commentary can create between the two men a bond of sympathy whose effects cannot be estimated. As for the recreation, such as chess, draughts, dominoes, played also in association and in the presence of other persons, they provide the penitentiary administration with the best opportunity to appreciate to what degree the prisoner has been capable of regaining his self-control. The incidents of the game itself arouse the player's selfishness and, when his self esteem is hurt, only a person with an educated temperament can hold himself within the limits of strictly correct manners.

There is another characteristic aspect in the provisions that govern life in association. It is found in paragraph (d), Section 4, of the draft. It states that „each prisoner shall do the cleaning of his own cell”, as is the practice in the ordinary regime but, and this is

what we want to point out, „the cleaning of the rest of the wing (diningroom, reading and recreation room) shall be done by all of them. This task shall be fairly divided by the guard in charge of the wing”.

This is a very interesting provision. To the ordinary work that the prisoners must accomplish in the prison workshops, a new job is now added: to keep clean and in order the building in which they are lodged and the furniture they use. The prisoner begins to be in touch here with the problems of domestic life in liberty. The fact that these activities are performed in association increases social relations among the persons under the regime and accustoms them, therefore, to sociability. Besides, an understanding of the way in which the penitentiary authority accomplishes the distribution of that work gives the prisoners an opportunity to show if they have regained or not the sentiment of justice. The doing of this work in association also provides the penitentiary administration with a precious opportunity for observing the conduct of the prisoners.

Prisoners under the relaxed regime get still another benefit. Their cells have, besides the usual implements, a bed of the kind used in hospitals, a chest-of-drawers and book-shelves.

Finally, and always in view of bringing the prisoners closer to the active and pulsating social life outside the prison walls, a Decree issued on October 5, 1949, prescribes that a motion picture will be shown the prisoners under the softer discipline treatment every Saturday, the program being selected in accordance with the purposes of the regime under which these men are detained.

Sanctions for infringements of rules.

The transfer from the ordinary treatment to the softer discipline treatment means, undoubtedly, a great benefit to the prisoner concerned. It is logical then to demand from him a proof that he really deserves such an advantage. That proof shall be the prisoner's appreciation of the greater freedom he now enjoys. He who can appreciate freedom at its true value and he who tries to maintain respect for other people's freedom, is the only person worthy of liberty. That is why, as Section 6 of the Rules wisely says: „Any failure during the stay of the prisoner under the regime proposed is of tremendous importance as it means, in fact, a lack of self-control”. That is why

the only sanction adequate to these transgressions is the return of the prisoner to the ordinary treatment. Nothing more fair, in fact, than depriving a person of a benefit of which he has been proved unworthy. The sanction, nevertheless, is not definitive. Six months after the return to the ordinary regime, the prisoner may be transferred back to the regime of transition if the administration of the establishment considers that he deserves it. In this way the Rules always put in the hands of the prisoner the opportunity of improving his own situation. They follow thus Maconochie's wise advice: „Let us build more on suggestion and less on strength; let us use more encouragement and less force”.

*FIRST RESULTS OF THE SOFTER DISCIPLINE TREATMENT.
INTERNAL AND INTERNATIONAL ECHO OF ITS CREATION.*

The excellence of a social institution must be judged according to the practical results produced by its application. That is why, when we were about to write this report, we asked the National General Administration of Penal Institutions for a statistical report on the results obtained with the application of the Softer Discipline Treatment. In answer to that request the Directors of the Institute of Classification issued, on March 28, 1950, a statistical and qualitative report on the results obtained in the two years and some months that the Softer Discipline Treatment had been in operation.

First results of the application of the regime.

This is what the report said: „The excellency of this interesting effort is eloquently demonstrated by the quite favourable change shown by the prisoners under the regime As for the readaptation to the social community of those who have been released after being under this system, even if it is not possible to give, because of the brief period, an absolute and definitive opinion, one can be certain as to the decisive and beneficial influence achieved by such an appropriate and humanitarian treatment on the moral personality of the prisoners. We can assert this because the men benefitted by this system are still in touch with this institution; some of them — those who got their conditional

release — indirectly through the After-care Society; the rest — those who went out after finishing their sentences — through personal visits”.

The statistical data appearing in the above mentioned report cannot be more encouraging.

From the initiation of the softer discipline treatment until to-day the total number of prisoners exposed to it has been 55, of whom 15 are still under the system. The remaining 40 have left the prison: 23 because they got a conditional release and 12 because they finished their sentences. Only 5 were returned to ordinary treatment because they did not adapt satisfactorily to the regime, that is to say, because they committed transgressions against the Rules.

Finally, and this is very interesting, *none of the 35 prisoners who regained their freedom after being under the Softer Discipline Treatment has committed another offense.*

Echo of the Softer Discipline Treatment in the Argentine.

To appreciate in its true light what we are about to say, it is necessary to remember that the Argentine is a federal republic. Because of that every province administers, with full autonomy, the institutions for detention and determines the regime for the persons dwelling in them. The Federal Government, in turn, does the same as to national prisons, that is to say, prisons in the Federal Capital and in the National Territories.

It seems proper then to recall that the Softer Discipline Treatment has been applied for the first time in a national prison, the Penitentiary of Buenos Aires, while steps towards its application in another national establishment, the Penal Colony of Santa Rosa, have already been taken.

The first echo of this initiative came from the Argentine provinces. Two states, Tucumán and San Juan, have decided to incorporate it in their penitentiary regimes. In Tucumán the treatment has been established directly in the Penitentiary Prison of the city of Tucumán with the name we like best: regime of pre-freedom, an expression that was also used in the brochure published by the National General Administration of Penal Institutions under the name of "Softer Discipline Treatment" and in the words ap-

pearing under a snapshot showing one of the cells in which the prisoners in the regime of transition are lodged.

As for the province of San Juan, when the reconstruction of the Penitentiary destroyed by an earthquake in 1944 was projected, it was determined to reserve a section of the new building for softer discipline treatment.

Such is, to the present, the echo of Director Pettinato's effort in the Argentine.

INTERNATIONAL ECHO OF THE METHOD.

But the idea has gone beyond the boundaries of the country that saw its birth. So, in South America, one of the United States of Brazil, the State of Rio Grande do Sul, has decided to apply the Softer Discipline Treatment in the House of Correction of Porto Alegre, taking advantage of the important physical changes to be made in the establishment. In a commentary on this plan, the periodical "Novos Rumbos" states that "the softer discipline treatment is a special penitentiary treatment that solves successfully the problem that penologists call, the crisis of freedom". It adds that "Its creation has given an international significance to Argentine penology".

On a purely theoretical basis the new system has earned the praiseful commentaries not only of specialists devoted to the study of prison problems but also of government representatives and international organizations and institutions.

The most outstanding of those statements was the speech delivered by Senator Giovanni Persico in the Italian Senate. When the national budget for 1949 was discussed, while objecting to the small amount set aside in the bill for the after-care societies, Senator Persico alluded to the softer discipline treatment in operation in Wing 7 of the Penitentiary of Buenos Aires urging the Italian Minister of Justice to apply this system, at least as an experiment and in just one of the prisons, with the purpose of finding out "if the said softer discipline treatment is an efficient means to facilitate the return of the prisoner to normal life". Senator Persico held that it was perfectly connected with the provisions of Section 27 of the Italian Constitution which says: "The penalties cannot be treatments

contrary to a sense of humanity and they should tend to the re-education of the offender".²⁹⁾

This parliamentary address was referred to in a specialized Italian publication, "Il Corriere Penitenziario" (III year, n.15, Rome, January 1, 1949, p.4), in which the writer G. Marracino had already alluded to the softer discipline treatment describing it as "a new and happy idea put into practice in order to face and solve the state of confusion in which prisoners about to return to the social community find themselves and which we could call the "stage of pre-freedom". In Marracino's opinion "this regime, on the one hand, gives the prisoner an opportunity to show himself as he really is since he is not subject to a strict discipline and, on the other, is useful to control the results obtained during his earlier stay in the prison".³⁰⁾

Still in Italy, another distinguished writer, Dr. Giuseppe Verga published in the forensic journal *Il Diritto* a comprehensive article on the Argentine penitentiary regime. After recalling that the regime is inspired by the clear directives outlined by the President of the Republic, General Perón, in the speech delivered in 1946 as he opened the athletic field at the National Penitentiary of Buenos Aires, he describes and analyzes the principal stages of that deep transformation founded, he adds, on highly humanitarian principles. And, as an exact expression of this reform, Dr. Verga concludes his remarks on the softer discipline treatment created by Director Pettinato by saying that "it is not wrong to assert that, as far as penitentiary reform is concerned, the Argentine has done everything that it is possible to do".

In Switzerland, Dr. Sergio Jacomella, Director of the Penitentiary of the Canton of Ticino, in an article called "Sur quelques réformes pénitentiaires" makes an extensive reference to the softer discipline treatment. Director Jacomella says: "Everybody knows, and we directors of institutions for repression have that experience every day, that the sudden and abrupt transition from prison to free life may

²⁹⁾ Giovanni Persico, Senator of the Republic, speaking on the budget for the Ministries of Grace and Justice and Foreign Affairs. Speeches delivered in the Senate of the Republic in the morning session of October 12 and in the afternoon session of October 14, 1948. Roma, Senate Press, Dr. G. Bardi, 1948. pp. 19 to 22.

³⁰⁾ *Il Corriere Penitenziario*, Second year. Rome. September 1st. 1948, p. 2.

sometimes be fatal to the prisoner and is frequently a source of recidivism. The prisoner finds no one ready to help him; people's generosity does not protect him and after the prison gates close behind him he meets the world's hostility and contempt". And, further on, Director Jacomella adds: "Pettinato, by creating the softer discipline treatment, has tried to solve the problem or, at least, has tried to facilitate its solution or to soften its consequences, by appealing to the responsibility and the personal confidence in the prisoner who, after serving a long sentence and when he is about to be liberated, is put under a semi-freedom regime for some time before his release from prison".³¹⁾

We find similar expressions approving the Argentine initiative in the journal of The British Federation of Social Workers.³²⁾

Finally, we shall remember that Benigno di Tullio, the eminent Italian anthropologist and criminologist, in a lecture given in Buenos Aires on September 23, 1949, on the subject "Purposes of the Modern Penitentiary Regime" declared that the Softer Discipline Treatment is to-day's outstanding trait of the American penitentiary system.

Director Pettinato's innovation has also had an echo in Germany where the well known journal *Die Neue Polizei*, edited in Munich, in the issue of November 15, 1948, and under the title of "Argentina reforms its Penal Methods" gave an extensive and detailed account of the softer discipline treatment in operation in the Penitentiary of Buenos Aires.

Several important international organizations have considered the experiment we are describing and, among them, we must mention the "International Committee of Experts in the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders" which met at Lake Success in August 1949. A member of that committee, the Cuban codifier Dr. José Agustín Martínez, proposed and obtained the inclusion of the following subject to be studied by the United Nations: "9d. An inquiry into constructive methods of treatment applied in penal and correctional institutions and specifically designed for the resocializa-

³¹⁾ Sergio Jacomella, "On some Penitentiary Reforms", in *Revue de criminologie et de police technique*, Geneva, 1949, vol. 3, n. 2, April-June.

³²⁾ *The British Federation of Social Workers*, London, October-December 1948, p. 3.

tion of the offender". According to a letter sent by Dr. Martínez to Director Pettinato on August 8, 1949, the proposal to include that subject originated in the innovation to provide a pre-freedom period in the treatment of prisoners about to regain their freedom.

And, finally, the Social Defense Section of the Social Activities Division of the Secretariat of the United Nations, directed by Mr. Paul Amor has made a careful study of the Softer Discipline Treatment in operation at the Penitentiary of Buenos Aires and considers it in accordance with the purposes of social readaptation of prisoners and quite effective in achieving those purposes.

CONCLUSIONS

As a recapitulation of what we have exposed so far we propose to the XII International Penal and Penitentiary Congress of The Hague the adoption of the following conclusions:

1. It is necessary to provide a special penitentiary treatment for the prisoners who are about to be released.
2. The purpose of that regime — which we shall call pre-freedom regime — ought to be the training of prisoners for free life. That training shall be achieved through a gradual contact of the prisoner with social life, a contact to be accomplished, among other ways, by a greater communication among the prisoners under the same regime, by reading informative periodicals and illustrated magazines, by the exhibition of newsreels and by the audition of radio programs and comforting and stimulating lectures.
3. The pre-freedom regime ought to be extended to every prisoner about to leave prison regardless of his personal antecedents and behaviour in prison. In the beginning, nevertheless, its adoption may be limited, as an experiment, to the prisoners who have given unquestionable evidence of moral recovery. The pre-freedom regime ought to be, in any case, different depending on whether it is applied to this kind of prisoners or to those who are apparently not reformed.
4. The application of the pre-freedom regime does not require special establishments. It may be effected in ordinary prisons where a section could be set aside to lodge the prisoners under this regime.

RESUME

Le rapport de M. *Alfredo J. Molinario* est divisé en deux parties. La première d'entre elles considère, „d'un point de vue scientifique, les problèmes qui naissent du retour du prisonnier dans la société, en donnant en même temps un historique des solutions qui ont été proposées pour les résoudre”. L'auteur se préoccupe particulièrement de ce qu'il appelle le régime de la „pré-liberté”, c'est-à-dire de la période qui précède immédiatement la libération du prisonnier, que ce soit conditionnellement et avec surveillance ou au contraire à l'expiration de la peine. Ce régime de pré-liberté ne doit pas être confondu avec le système progressif ou la libération conditionnelle. Il est subi en prison, avec la discipline pénitentiaire; il peut être appliqué à tous les prisonniers et il est une étape préparatoire naturelle à la libération.

L'auteur rapporte en détail les discussions qui ont eu lieu lors de congrès pénitentiaires internationaux antérieurs sur la question des hospices et homes pour personnes libérées, le système irlandais de Walter Crofton, etc., et il relève l'effet graduel de l'accroissement de la connaissance scientifique humaine, qui renverse quelques unes des théories les mieux établies au sujet du traitement pénitentiaire, telles que celle de l'isolation cellulaire.

La deuxième partie du rapport est un exposé assez détaillé du régime dit de „traitement à discipline atténuée” introduit par M. Robert Pettinato, Directeur des institutions pénitentiaires d'Argentine et membre de la Commission internationale pénale et pénitentiaire. Ce traitement a été introduit en 1947 dans le pénitencier de Buenos-Aires, où une aile de l'établissement a été transformée et réservée aux prisonniers qui sont proches de leur libération; ceux-ci sont autorisés à y vivre une vie de groupe aussi normale qu'il est possible de la concevoir à l'intérieur des murs d'une prison. L'auteur relève l'extension de cette idée à d'autres établissements, en particulier en Argentine.

Le rapport conclut avec une série de conclusions dont l'auteur recommande l'adoption par le XIIe Congrès pénal et pénitentiaire international. Elles ont la teneur suivante:

1. Il est nécessaire de prévoir un traitement pénitentiaire spécial pour les prisonniers qui sont proches de leur libération.
2. Le but de ce régime — qu'il faudra appeler régime de pré-liberté — doit être d'entraîner les prisonniers à la vie en liberté. Cet entraînement doit consister en un contact graduel du prisonnier avec la vie sociale, contact

qui sera réalisé, entre autres moyens, par une plus grande communication entre les prisonniers qui subissent le même régime, par la lecture de périodiques d'information et de revues illustrées, par la présentation d'actualités cinématographiques, par l'audition de programmes radio-phoniques et par des lectures réconfortantes et stimulantes.

3. Le régime de pré-liberté doit être appliqué à chaque prisonnier qui quittera prochainement la prison, sans égard à ses antécédents personnels et à son comportement dans l'établissement. Au début, cependant, son introduction peut être limitée, en tant qu'expérience, aux personnes qui ont donné la preuve non équivoque de leur réhabilitation morale. Le régime de pré-liberté doit être en tout état de cause différent selon qu'on l'applique aux prisonniers de cette catégorie ou à ceux dont il apparaît qu'ils ne sont pas réformés.
4. L'application du régime de pré-liberté n'exige pas d'établissements spéciaux. Il peut être mis à effet dans les prisons ordinaires, où une section peut être réservée au logement des prisonniers qui en bénéficient.

Comment faut-il réglementer la libération conditionnelle des condamnés? Est-il nécessaire d'instaurer un traitement pénitentiaire spécial pour les prisonniers proches de leur libération, dans le but d'éviter les inconvénients qui dérivent de leur brusque réintégration dans la communauté sociale?

Rapport présenté par Arturo Santoro

Professeur de droit pénal à l'Université de Pise, Italie.

Le principe de la libération conditionnelle est partie intégrante des législations criminelles des pays modernes et constitue une modalité fort utile de l'exécution pénale. C'est surtout dans les longues peines d'emprisonnement que la libération conditionnelle fournit la preuve de ses effets bienfaisants. Si le condamné a eu, dans les établissements de peine, une bonne conduite, si l'action rééducatrice de l'Etat a obtenu de bons résultats, il serait injuste et en même temps inopportun de faire durer une peine qui apparaît désormais inutile. D'autre part, la libération conditionnelle, grâce au système expérimental qu'elle instaure, se prête très bien à la constatation de l'efficacité de l'exécution pénale, dans le contact du condamné avec la vie libre. Le système d'une exécution pénale représentant la fin en soi est désormais définitivement périmé. L'exécution de la peine ne constitue pas la création d'un crédit de l'Etat dont le condamné serait le débiteur, — d'où la conséquence (tout à fait erronée) qu'après l'exécution de la peine l'Etat n'a rien à demander au condamné, désormais libre de tout engagement envers la société. Par contre, si la peine a pour finalité la rééducation de l'individu, lorsque l'exécution est terminée, l'Etat est directement et vivement intéressé à la conduite du détenu libéré et devra s'assurer que celui-ci reprenne le rythme de la vie civile d'une façon correcte et normale. La libération conditionnelle offre, sans aucun doute, l'expérience contrôlée de la rééducation du condamné et, en même temps, la possibilité de la reprise de l'exécution, toutes les fois qu'on aura

constaté l'échec de l'expérience effectuée dans la vie sociale par le détenu libéré de prison.

Mais, précisément parce que la libération conditionnelle constitue une expérience de valeur sociale et dans l'intérêt de l'Etat, précisément parce que le condamné libéré de prison s'apprête à commencer, après l'exécution de la peine, une nouvelle vie pleine pour lui de dangers, l'Etat a tout intérêt à ce que le condamné soit admis à la libération, non pas à l'aveuglette et automatiquement, mais en prenant certaines précautions qui rendent probable la réussite de l'expérience de la libération. Les législations établissent avant tout une certaine durée de la peine, avant de décider la libération conditionnelle. Elles établissent également que le condamné doit, au cours de l'expiation de sa peine, avoir donné des preuves constantes de bonne conduite. Ce sont certainement des critères importants, auxquels est subordonnée l'admission à la libération conditionnelle des condamnés. Mais nous considérons qu'ils ne sont pas suffisants et qu'il faut adopter d'autres mesures de précaution, afin de rendre plus probable le succès de l'expérience que le libéré fera dans la vie sociale. Le critère principal qui devrait guider la libération conditionnelle, — en plus de celui du temps déjà écoulé de l'emprisonnement et de la bonne conduite de l'interné, — devrait être celui d'une modalité graduelle dans l'exécution de la peine d'emprisonnement, de façon à éviter que le sujet ne se trouve brusquement exposé aux dangers de la vie libre. En d'autres termes, le condamné qui subit la peine, devra être assujéti à un régime de prison passant des restrictions les plus graves à un régime assez proche de celui de la liberté à laquelle le conduira la libération conditionnelle. Ce passage graduel qui le conduira au seuil de la liberté permettra d'éviter un détachement trop brusque et nuisible de la vie de prison et tempé-rera la différence entre l'existence d'interné et celle d'un homme libre. L'Etat, qui ne peut désirer qu'une libération garantie par des mesures de précautions, a le plus grand intérêt à étudier les modalités de l'organisation du régime pénitentiaire, une plus grande intensité de celui-ci au début et son adoucissement vers la fin de la période de détention.

Mais le premier problème concernant la libération conditionnelle est celui du mécanisme qui doit la régler. On se demande s'il faut consulter le juge qui a prononcé la condamnation et s'il faut se

baser principalement sur la gravité de l'infraction ou, plutôt, sur la possibilité de la réhabilitation sociale du condamné.

A notre avis, la gravité de l'infraction ne devrait pas exclure nécessairement la possibilité de la concession de la libération conditionnelle. On pourrait simplement excepter les délits comportant l'emprisonnement à vie. Nous dirions que plus la durée de la peine est longue, plus est urgente et utile la possibilité de la libération conditionnelle.

Suivant le système de la législation italienne, la libération conditionnelle est décidée par le Ministre des Grâces et de la Justice, après avis du magistrat de surveillance (et non pas du magistrat qui a prononcé la condamnation), car ce magistrat suit l'exécution pénale subie par le condamné et est à même de recueillir les éléments nécessaires de la vie de prison du condamné, en faisant des constatations directes, et d'exprimer un avis fondé. Il s'agirait ensuite d'établir s'il serait opportun de faire de la libération conditionnelle une institution de caractère juridictionnel, de façon à conférer au juge le pouvoir de la libération qui est actuellement en Italie du ressort du Ministre, et cela en vertu d'une conception administrative de l'exécution de la peine. En réalité, nous verrions volontiers et nous recommanderions un système qui attribue au juge le pouvoir d'ordonner la libération conditionnelle.

Pour pouvoir bénéficier de la libération conditionnelle, il faut, selon la législation italienne, que le condamné ait purgé une partie de sa peine et qu'il ait eu une bonne conduite. Ces éléments sont plutôt extrinsèques, alors qu'à notre avis, la libération conditionnelle présuppose et exige un jugement plus complet et plus profond, tendant à déterminer si l'expérience que le libéré fera dans la vie libre peut avoir des chances de succès. Il faut en tout cas organiser le système de façon à éviter que la libération conditionnelle ne se produise mécaniquement.

La question des modalités du traitement pénitentiaire du condamné allant bénéficier de la libération conditionnelle, est plus intéressante. Comme nous l'avons dit, la libération ne peut pas être improvisée, laissant le libéré impréparé à sa vie nouvelle. Une atténuation progressive du régime pénitentiaire devrait habituer peu à peu le condamné à sa réintégration dans la vie sociale. Une série de dispositions prises dans les établissements pénitentiaires

mêmes pourrait réaliser cette atténuation progressive de la peine. En tout cas, le régime de travail devrait constituer une expérience du condamné fort intéressante aux fins de sa détention. En même temps, l'apprentissage d'un métier éviterait bien des dangers que représente la réintégration dans la vie libre. Dans les pays où existe le régime cellulaire, on ne devrait certes pas ordonner un brusque passage de la cellule à la vie libre, mais on devrait effectuer un passage graduel vers la vie en communauté sociale. On pourrait admettre, avant la libération, un système de sorties périodiques de l'établissement pénitentiaire, dans le but d'établir un certain contact préventif entre le condamné et le milieu libre. D'ailleurs, à l'intérieur même de l'établissement une série de modalités pourrait constituer un lien entre le condamné et la vie libre qui l'attend; par exemple, des visites plus fréquentes de parents et amis, la possibilité de recevoir davantage de correspondance, d'accomplir des actes juridiques interdits normalement à des détenus, etc.

Enfin, il ne faut pas oublier que la société doit exercer la surveillance sur le condamné libéré conditionnellement, afin qu'il se sente soutenu et non pas abandonné surtout lors des premiers contacts avec la communauté sociale dont il a perdu toute habitude.

SUMMARY

In his report, Mr. *Anturo Santoro* comes to the following conclusions.

Conditional release is a most important means to prepare the return of the offender to social life, but its value depends on its being properly prepared and on measures being taken to ensure its success. The criteria of a prior period of imprisonment of a given duration and of good conduct during that period are no doubt important but are not the only ones to be considered. It is necessary also to aid the transition to freedom by means of a progressive prison regime.

In Italy, conditional releases are granted by the Ministry of Pardons and Justice, upon the recommendation of the surveillance judge. One might give the power of granting such releases to the surveillance judge and thus make it a judicial function. When conditional releases are granted, more weight should be attached to the probability of success; the release should not be mechanical.

The progressive relaxation of the prison regime before conditional release should become the object of special measures.

Finally, the conditionally released offender should be given assistance in his reentry into society with which he lost contact while in prison.

Comment faut-il régler la libération conditionnelle des condamnés? Est-il nécessaire d'instaurer un traitement pénitentiaire spécial pour les prisonniers proches de leur libération, dans le but d'éviter les inconvénients qui dérivent de leur brusque réintégration dans la communauté sociale?

Rapport présenté par Jacques Siméon

Substitut du Procureur de la République. Paris.

L'institution de la libération conditionnelle a, derrière elle, dans la plupart des pays européens, un long passé d'application pratique, mais les techniques pénitentiaires se sont affirmées et ont évolué, particulièrement avec l'accent donné à la fonction éducative de la peine privative de liberté. Il est opportun de repenser le problème de la libération conditionnelle et, à cet effet, de confronter les expériences faites dans divers pays.

C'est dans cet esprit que nous nous attacherons à présenter la réglementation française et à suggérer des réformes susceptibles d'améliorer le fonctionnement, dans notre pays, de cette institution, pour lui permettre d'atteindre pleinement son but.

Les principes qui ont conduit le législateur français à adopter en 1885 la libération conditionnelle demeurent toujours valables: dernière étape du régime progressif, elle doit permettre aux condamnés qui paraissent sur la voie de l'amendement, d'obtenir par anticipation leur sortie de prison et de faire un apprentissage contrôlé de vie libre avant l'expiration normale de leur peine.

Cette expérience ne peut être réalisée sur tous les détenus; la libération conditionnelle se situe comme dernier échelon d'un régime progressif, le détenu qui veut en bénéficier doit avoir franchi les étapes antérieures et, par son comportement de prisonnier, doit avoir témoigné d'une volonté réelle de régénération morale.

Ainsi, l'individualisation de la peine ébauchée avec des moyens

imparfaits par le magistrat dans la sentence, va se poursuivre, dans le cadre de la vie pénitentiaire, de plus en plus serrée, grâce à l'observation journalière du détenu. Stimulé par la possibilité d'une liberté anticipée, celui-ci aura intérêt à manifester sa bonne conduite et à „mériter” ainsi une proposition de ses gardiens.

Ces notions générales mettent en évidence l'aspect essentiellement social (le reclassement du détenu dans la communauté) qui caractérise l'institution. Très proche de la libération conditionnelle on trouve la „grâce” dont les résultats seront parfois identiques. Il faut éviter, cependant, de confondre les deux institutions et de faire de la libération conditionnelle une faveur de même nature que la grâce. Certes, le détenu doit „mériter” dans les deux cas sa sortie anticipée, mais l'aspect „récompense” ne se présente pas chaque fois dans les mêmes conditions.

Apprécier la bonne conduite en détention *en elle-même* conduit à la grâce — et c'est ainsi qu'à l'occasion d'un recours en instance ou sur proposition spontanée de l'Administration Pénitentiaire, une décision favorable émanant du Président de la République seul compétent, peut intervenir par Décret de grâce ¹⁾.

Apprécier au contraire cette bonne conduite en fonction des gages de redressement moral qu'elle atteste, des possibilités de reclassement, qu'elle révèle, dans le déroulement d'un traitement pénitentiaire progressif, conduit à la Libération conditionnelle.

I. Conditions que le détenu doit remplir pour pouvoir bénéficier de la libération conditionnelle.

Le régime de la libération conditionnelle peut s'appliquer à „tous condamnés ayant à subir une ou plusieurs peines emportant privation de la liberté” sous réserve de l'accomplissement de certaines conditions: temps d'épreuve achevé, bonne conduite en détention, moyens d'existence assurés.

Malgré la généralité du principe ainsi posé dans la loi de 1885,

¹⁾ Chaque année, au 14 juillet, des remises de peine modérées sont accordées pas des Décrets de grâce dites collectives pour récompenser la bonne conduite des détenus.

Une grâce individuelle peut intervenir également en cours d'année, à la suite d'un fait individuel marquant de bonne conduite (par exemple: acte de dévouement au cours d'un accident).

une catégorie importante de condamnés se trouve actuellement exclue du champ d'application de ce texte, ce sont les hommes purgeant une peine de travaux forcés à temps qui, depuis le Décret-loi du 17 juin 1938, ne sont plus transportés dans une colonie et purgent leur peine dans une maison centrale de la Métropole. Les textes sur l'exécution de la peine des travaux forcés font appel à la progressivité — puis écartent la dernière phase du régime progressif. C'est une lacune grave de la législation française qui, semble-t-il, pourrait être comblée dans un temps rapproché. La situation actuelle est d'autant plus paradoxale qu'une différence de régime existe entre les hommes et les femmes; en effet, ces dernières qui subissaient déjà antérieurement à 1938 la peine des travaux forcés dans la Métropole, par contre, peuvent bénéficier de la libération conditionnelle d'après la pratique pénitentiaire ²⁾.

Si en principe la libération conditionnelle ne peut s'appliquer aux condamnés à une peine de détention perpétuelle ³⁾ du moins une exception est-elle prévue depuis la loi du 6 juillet 1942 pour les condamnés subissant la peine de la relégation. Un temps d'épreuve particulier de 3 années, à compter du jour où cette peine accessoire a commencé d'être subie, est nécessaire pour qu'un relégué puisse sortir en libération conditionnelle. A l'heure actuelle, l'expérience est poursuivie avec une grande circonspection sur ces détenus particulièrement rebelles au reclassement et présumés en quelque sorte incurables, en raison de leurs antécédents. Le plus souvent les libérés conditionnels de cette catégorie rechutent et doivent être réincarcérés. Cependant, des réussites sont constatées, elles justifient le maintien du système.

La nécessité de laisser à la peine une fonction d'intimidation a conduit le législateur à n'admettre la libération conditionnelle que lorsque le condamné a purgé une certaine portion de la peine. Pour les délinquants primaires, dont la peine est inférieure à 6 mois,

²⁾ Un condamné homme à une peine de travaux forcés pourra, toutefois, être proposé pour une libération conditionnelle si, par décret de grâce, cette peine a été commuée préalablement en une peine de réclusion ou d'emprisonnement.

³⁾ Directement, car une commutation de peine par voie de grâce peut, également, rendre la libération conditionnelle admissible.

ce délai est de 3 mois; dans le cas contraire, il est de la moitié de la peine ou des peines prononcées. Pour les récidivistes, dont la peine à purger est inférieure à 9 mois, le délai est de 6 mois; dans le cas contraire, il est des $\frac{2}{3}$ de la peine ou des peines prononcées.

Si l'aspect éducatif de la peine doit dominer, il importe de ne pas perdre de vue la nécessité de maintenir le caractère d'exemplarité, — tant à l'égard du condamné, qu'à l'égard d'autrui — qui s'attache à la sentence du juge pénal. L'accomplissement certain d'une partie de la peine privative de liberté, pendant le temps d'épreuve qui doit obligatoirement précéder toute libération conditionnelle permet d'assurer un compromis heureux entre l'exemplarité et la rééducation. Au surplus, ce temps d'épreuve sera utilement mis à profit pour apprécier les efforts de relèvement du détenu, pour le préparer aussi à son retour à une vie d'homme libre et honnête.

Le bon comportement du détenu est effectivement la condition essentielle à l'octroi de la libération conditionnelle. Il importe que le chef d'établissement renseigne exactement sur la conduite, le travail et la moralité du détenu. A la lumière des efforts que ce dernier aura accomplis, il sera permis d'apprécier les possibilités de reclassement social qui se présentent pour ce condamné. Des renseignements seront fournis sur les intentions du détenu en cas de retour à la vie libre. Des certificats, des enquêtes, préciseront si le détenu a des ressources personnelles suffisantes pour lui permettre de subvenir à ses besoins ou, à défaut, si un tiers (sa famille ou un employeur sérieux ou une société de patronage) est susceptible de le prendre en charge. De la qualité des renseignements ainsi fournis doit dépendre les chances de réussite d'une liberté anticipée accordée à un détenu. En fait, il est à craindre que la valeur des attestations produites par le condamné ou sa famille ne soit pas toujours éprouvée au cours d'une enquête vraiment sérieuse.

Anticipant sur les observations que nous présenterons ultérieurement, nous pensons qu'il faudrait associer à cette enquête préliminaire, les Comités d'Assistance aux Prisonniers libérés. A cet organisme incombe la charge, notamment, d'assurer la surveillance du libéré conditionnel. Il serait opportun de lui demander de s'assurer préalablement des conditions de vie matérielle (famille, travail) qui attendent le détenu, et des possibilités de réadaptation qui s'offrent à lui.

II. Comment la libération conditionnelle est accordée.

La libération conditionnelle est essentiellement facultative dans le système français. D'une part, il entre dans les attributions des chefs d'établissements pénitentiaires de prendre eux-mêmes l'initiative de propositions toutes les fois que les détenus, remplissant par ailleurs les autres conditions d'accomplissement partiel de peine, ont fait preuve d'une conduite satisfaisante, d'un travail soutenu et d'une bonne moralité.

D'autre part, l'appréciation de l'opportunité de la mesure est laissée à l'appréciation de l'autorité qui va statuer ⁴⁾.

Il paraît difficile d'abandonner ce caractère facultatif.

Certes, on pourrait concevoir un système progressif comportant obligatoirement comme dernière phase ce régime de liberté contrôlée, qui doit constituer l'apprentissage à la vie libre, à cette vie qu'il trouvera seulement à l'expiration définitive de la peine. D'étapes en étapes, marquées de „galons” de „bons points”, de franchissements de classes acquis progressivement, le détenu pourrait automatiquement gagner ce stade ultime de liberté contrôlée. Un tel système me paraît s'écarter trop des réalités pratiques, les textes légaux ou réglementaires ne peuvent tout définir. Particulièrement les conditions de vie que le condamné est appelé à trouver à sa sortie doivent être considérées en fonction de l'homme qui a marqué certaines tendances dans l'infraction puis dans son comportement en détention. Les chances de réussite de cet apprentissage de vie libre qu'on veut lui permettre, dépendront largement de ces conditions qu'aucune réglementation ne peut déterminer préalablement. Il restera toujours pour cette dernière étape de la peine privative de liberté une nécessité d'appréciation, d'opportunité en égard à ces divers éléments, par suite le caractère facultatif de la libération conditionnelle doit subsister ⁵⁾.

Quelle autorité doit statuer? La réglementation française comporte essentiellement l'intervention d'un „Comité Consultatif” siégeant à Paris à la Direction de l'Administration Pénitentiaire dont les avis sont, le plus généralement, entérinés par le Garde

⁴⁾ Un contrôle hiérarchique des motifs de non présentation pour les détenus ayant accompli le temps d'épreuve est assuré.

⁵⁾ Ceci ne condamne pas les expériences isolées faites par l'Administration Pénitentiaire pour acclimater certains détenus à un régime de semi-liberté.

des Sceaux, Ministre de la Justice, qui signe les décisions. Ce Comité qui se réunit actuellement en moyenne deux fois par mois ⁶⁾ a la composition suivante:

- Le Directeur de l'Administration Pénitentiaire, Président,
- Un Inspecteur Général des Services administratifs au Ministère de l'Intérieur, Vice-Président,
- Un Conseiller à la Cour d'appel de Paris, Vice-Président,
- Un Substitut du Procureur Général près la Cour d'appel de Paris,
- Le Magistrat, Sous-Directeur des Affaires Criminelles et des Grâces,
- Le Magistrat, Chef du Bureau de l'Application des Peines,
- Le Chef du 5ème Bureau à la Direction Générale de la Sûreté Nationale au Ministère de l'Intérieur,
- Le Chef du 4ème Bureau à la Direction du Contrôle des Affaires algériennes au Ministère de l'Intérieur,
- Un Représentant du Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire,
- Un Représentant de l'Union des Sociétés de Patronage,
- Un Directeur ou Directeur honoraire des Etablissements Pénitentiaires.

Chacun des membres du Comité est rapporteur; il reçoit quelques jours avant la réunion du Comité un certain nombre de dossiers de proposition de libération conditionnelle, comportant les pièces réglementaires, revêtues des avis du Directeur de l'établissement et du Directeur de la circonscription pénitentiaire, de la Commission de surveillance de l'établissement, du Parquet, du Préfet du département où le détenu proposé a l'intention de se retirer.

⁶⁾ Par suite de l'organisation de l'Assistance post-pénale, et aussi en raison de l'encombrement des prisons après la libération, il semble qu'il y ait une tendance à accorder plus libéralement la libération conditionnelle (J. Magnol - Cours de Droit criminel et de Science pénitentiaire).

Voici quelques données statistiques:

de 1903 à 1909	— 1100	par an en moyenne	en 1930	— 430	en 1938	— 385	
en	1912	— 494		en 1931	— 418	en 1939	— 131
en	1913	— 498		en 1933	— 371	en 1947	— 2912
en	1929	— 465		en 1934	— 277	en 1948	— 5165
				en 1935	— 216		

Dans les 6 premiers mois de 1949 le Comité a eu à examiner 3148 dossiers et a donné un avis favorable pour la libération conditionnelle immédiate de 1686 détenus.

Le rapporteur, qui doit avoir procédé à un examen minutieux de chacun de ses dossiers, donne aux autres membres du Comité un aperçu du cas, il résume les faits qui ont motivé la condamnation, rend compte des notes pénitentiaires, des conditions d'hébergement ou du travail, de la situation familiale etc., indique les avis des autorités consultées et donne son sentiment personnel. Puis intervient l'avis de l'ensemble du Comité.

C'est à la suite de cet avis, qui peut être de rejet, d'ajournement ou d'admission au bénéfice de la libération conditionnelle, que la décision définitive est prise par arrêté du Ministre.

- 1°. *Avis de rejet.* Dans ce cas le dossier ne pourra, en principe, être à nouveau proposé au Comité qu'un an après. Si donc le reste de la peine à subir est inférieur à un an le rejet est définitif.
- 2°. *Avis d'ajournement.* L'ajournement peut tenir à la réalisation d'une condition: le Comité, qui serait favorable, demande par exemple au détenu de se procurer un certificat d'hébergement ou de travail pour un autre département que celui indiqué au dossier. Il y a des ajournements „à autre résidence”, à „autre certificat de travail”, à „production d'un certificat d'hébergement” dans une oeuvre etc. Dès que la condition sera réalisée, le dossier reviendra devant le Comité.

Ou bien l'ajournement peut être „à terme” à 6 mois ou un an par exemple. Le dossier repassera au Comité à l'échéance du terme, avec un préjugé favorable. De telles décisions ont été prises, par exemple, pour des détenus dont les dossiers contiennent de bons renseignements sur le passé, la conduite actuelle et les chances de reclassement, mais qui ont commis une infraction grave et se trouvent juste à moitié peine. On préfère ne pas statuer tout de suite définitivement, fût-ce pour une libération à terme, mais faire revenir le dossier plus tard: l'avantage de cette mesure est que le chef d'établissement sera de nouveau consulté et pourra rendre compte de l'évolution de la conduite du libérable pendant cette sorte de période d'épreuve.

- 3°. *Avis favorable.* L'avis peut être favorable à une libération immédiate ou à terme.

Ce dernier parti est pris lorsque le Comité estime que le détenu mérite d'être libéré, mais qu'une libération immédiate signifierait une réduction trop importante de la peine. Ou

bien encore, le dossier n'est pas très bon, mais le Comité préfère libérer le détenu un peu avant l'expiration normale de la peine afin qu'il soit contraint de rejoindre tel patronage, tel milieu de travail, offrant des garanties, ou pour qu'il soit soumis un certain temps du moins, à la surveillance du Comité post-pénal (laquelle ne s'impose pas aux libérés définitifs).

L'avis favorable peut être sous condition: sous réserve, par exemple, du paiement des sommes dues au Trésor (mesure à laquelle on recourt très fréquemment à l'égard des détenus condamnés pour infractions économiques, notamment pour collaboration économique).

Le Comité peut aussi en rendant un avis favorable, formuler le vœu que le libéré soit placé sous la surveillance du Comité post-pénal du lieu où il se retire; il lui arrive de le faire à l'égard de jeunes libérables condamnés de Cour de Justice lorsqu'il craint un reclassement difficile (le placement sous cette surveillance du libéré conditionnel, ancien „condamné de droit commun” est automatique).

Par la centralisation ainsi donnée, dans la réglementation française, aux décisions sur la libération conditionnelle une uniformité de jurisprudence est acquise et un mérite certain du système est à retenir. Mais cet avantage n'est-il pas secondaire si l'on approfondit le problème? Malgré les efforts des membres certainement qualifiés du Comité consultatif n'est-il pas difficile, au cours de réunions où les dossiers succèdent aux dossiers à une cadence nécessairement rapide, de se faire une idée assez vivante et juste de la personne du détenu et plus particulièrement de ses possibilités de reclassement social?

Certes dans ces dossiers figurent des avis nombreux, des renseignements de police sur le passé du condamné, des notes pénitentiaires, des rapports de l'Assistante sociale le plus souvent, mais ces avis ne convergent pas toujours. Le Directeur de l'Établissement pénitentiaire qui a pris l'initiative de la proposition est le plus souvent favorable à la libération, tandis que le Parquet qui reste dominé par la gravité du fait délictueux ⁷⁾, émet au

⁷⁾ Cependant une Circulaire ministérielle de 10 juillet 1888 a donné aux Parquets des directives opportunes: „Dans les examens du recours en grâce,

contraire un avis réservé, sinon de rejet. Le Préfet du lieu de refuge proposé s'oppose trop fréquemment à la venue du condamné dans son département sans nuancer le souci légitime d'ordre public par les possibilités de reclassement local de ce condamné. Le Comité consultatif doit apprécier ces différents avis sans avoir une connaissance personnelle de ceux qui les ont fournis. Et cependant, l'aspect humain du problème, l'effort d'individualisation indispensable en définitive, la connaissance de l'homme derrière le dossier — tout cela n'est-il pas sacrifié dans la réglementation actuelle?

A l'opposé, pour se rapprocher du détenu, on pourrait concevoir des comités consultatifs siégeant dans chaque établissement pénitentiaire et dont les membres auraient toute facilité pour suivre les efforts de redressement accomplis par les détenus locaux. La multiplicité des centres de détention s'oppose en France à la réalisation d'un tel système. Il importe que les membres appelés à constituer des comités aient une compétence indiscutée, par une connaissance éclairée des problèmes pénitentiaires et de la politique criminelle nécessitée par les circonstances du moment. Une uniformité de jurisprudence s'impose entre des organismes multiples qui par leurs avis détermineraient en pratique la décision ministérielle unique. Certes, une réforme profonde répondant aux tendances maintes fois précisées depuis quelques années, préconisant l'intervention du judiciaire dans l'exécution même des décisions de justice, pourrait être envisagée. Le projet de révision du Code Pénal français élaboré en 1934, confié à l'autorité judiciaire la mission d'accorder et de révoquer la libération conditionnelle. Il nous paraît

l'un des principaux éléments d'appréciation est la gravité des faits qui ont motivé la condamnation et il n'en saurait être autrement, car le Parquet consulté au point de vue d'une atténuation de peine doit surtout se préoccuper de la sanction pénale qui convient à chaque cas particulier. Pour l'examen des propositions de libération conditionnelle, ces considérations doivent forcément devenir secondaires: il ne s'agit plus de toucher à la décision du tribunal, de le supprimer en tout ou en partie; c'est le relèvement moral du condamné que l'on vient préparer, ce sont la conduite, l'application au travail du condamné pendant le cours de sa détention, ses moyens d'existence à sa sortie de prison, le danger que sa mise en liberté anticipée pourrait faire courir à la sécurité publique qui doivent être surtout envisagés. On pourra tenir compte également de l'empressement mis par le détenu à réparer le préjudice causé, à s'acquitter de l'amende et des frais de justice”.

prématuré de nous arrêter sur ce problème qui soulève de nombreuses difficultés d'application pratique au delà même des positions doctrinales encore discutées.

Reprenant la réglementation actuellement en vigueur en matière de libération conditionnelle, nous efforçant de ne pas apporter de bouleversement à un système qui a donné des résultats satisfaisants dans la période chargée et délicate de l'après-guerre, nous croyons à l'opportunité d'une réforme immédiatement réalisable.

La connaissance plus réelle du détenu méritant susceptible de trouver dans la libération conditionnelle la voie vers un reclassement définitif, sera mieux assurée par un Comité délibérant plus près de lui et en liaison effective avec les Comités locaux d'assistance et de placement pour détenus libérés. C'est ainsi qu'il serait opportun de constituer le Comité consultatif au siège de chaque Cour d'appel, ce qui permettrait aux membres le composant d'avoir les uns ou les autres un contact direct avec la plupart des personnes dont les avis sont requis dans les dossiers de proposition. La liaison nécessaire pour assurer l'unité de jurisprudence pourrait se trouver assurée par un membre de l'Administration pénitentiaire siégeant alternativement dans des Comités régionaux différents. La décentralisation ainsi préconisée devrait être assortie d'une réforme dans la composition du Comité Consultatif, par l'introduction d'un magistrat spécialement chargé de suivre l'exécution des peines.

Nous avons fait allusion précédemment aux tendances affirmées avec force depuis une vingtaine d'années pour faire intervenir le juge dans l'exécution pénale. En France, aucun texte législatif n'a encore concrétisé cette évolution ⁸⁾.

L'Administration pénitentiaire, par contre, sous l'énergique impulsion de son Directeur, après la dernière guerre, est entrée dans cette voie. Dès 1945, le principe nouveau était retenu par une Commission de travail siégeant au Ministère de la Justice et constituait l'un des objectifs essentiels dans la réorganisation des services pénitentiaires entreprise sans retard:

„Dans tout établissement pénitentiaire où sont purgées des

⁸⁾ Une exception toutefois: dans le domaine très particulier de l'enfance coupable, le juge est qualifié pour réviser les décisions prises initialement à l'égard des mineurs de 18 ans (ord. 2 février 1945).

peines de droit commun privatives de liberté d'une durée supérieure à un an, un magistrat exclusivement chargé de l'exécution des peines aura seul compétence pour ordonner le transfert du condamné dans un établissement d'un autre type, pour prononcer l'admission aux étapes successives du régime progressif et pour rapporter les demandes de libération conditionnelle auprès du Comité institué par le décret du février 1888".

En janvier 1947, au cours d'une conférence faite à la Section pénale de l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris, M. AMOR, Directeur de l'Administration pénitentiaire pouvait déclarer:

„Le juge de l'exécution des peines n'est pas un fonctionnaire définitivement affecté à un établissement pénitentiaire; il est détaché d'un tribunal pour une période limitée. Ayant l'habitude des affaires pénales, en sa qualité de juge, connaissant mieux les détenus par les contacts qu'il a avec eux, pouvant, au besoin, consulter les dossiers judiciaires, il est le vivant et utile prolongement de la justice répressive à la phase d'exécution de la peine. . . . Ces juges sont en fonction non seulement à Haguenau, mais encore à Ensisheim et à Mulhouse". La réforme était amorcée.

Il faut consacrer légalement et généraliser cette création empirique. Ainsi ce magistrat qui serait membre de la Commission Consultative de libération conditionnelle lui apporterait le concours de son expérience personnelle. Par des contacts au sein de la prison avec les détenus, avec les gardiens, avec les assistantes sociales, il pourrait éclairer, humaniser le dossier de proposition soumis au Comité, par la consultation des procédures pénales, parfois même par des entretiens avec les magistrats qui ont connu l'affaire au moment de son instruction ou de son jugement, il pourrait obtenir des renseignements utiles et permettre ainsi à la Commission de mieux apprécier l'opportunité éventuelle de maintenir à la peine son caractère répressif et exemplaire par l'autorité qui s'attache à ses fonctions, enfin, il pourrait intervenir en liaison avec les comités d'assistance post-pénale pour faciliter la recherche du travail qui doit permettre au condamné libéré d'assurer son redressement social.

Cette intervention du magistrat détaché à l'exécution des peines est une réforme indispensable, qui ne saurait s'accorder avec le maintien de la centralisation actuelle des décisions.

C'est un contact direct avec ce magistrat qu'il faut assurer aux

membres de la Commission chargée de préparer la décision sur la libération conditionnelle ⁹⁾).

Il importe, enfin, d'étudier la phase finale de la libération conditionnelle, c'est-à-dire la réglementation qui doit s'appliquer au temps de liberté dont le détenu va bénéficier après sa sortie de prison jusqu'à la date d'expiration normale de la peine prononcée à son encontre.

Il est certain que la pratique française est restée longtemps insuffisante. Sorti de prison après l'arrêt de libération conditionnelle, l'ancien détenu s'est trouvé livré à lui-même, avec une simple obligation de résidence permettant à l'Administration d'exercer un contrôle plus théorique qu'effectif sur sa conduite. Le nombre infime des révocations jusqu'à la guerre en témoigne ¹⁰⁾; seule la commission d'une nouvelle infraction est venue généralement révéler des défaillances inévitables.

Depuis quelques années, une amélioration sensible de cette situation a pu être constatée. La création, en 1946, sous l'autorité des Présidents de Tribunaux, de Comités d'assistance pour les détenus libérés, l'organisation progressive d'un réseau de délégués chargés de suivre les détenus libérés et de les assister dans leurs efforts de reclassement, doivent porter leurs fruits. Désormais, les décisions de libération conditionnelle sont notifiées au Président du Comité de l'arrondissement où l'intéressé doit fixer sa résidence et un délégué est immédiatement désigné au libéré.

La décentralisation que nous préconisons, d'autre part, pour le fonctionnement du Comité consultatif de libération conditionnelle permettrait à la réglementation ainsi mise sur pied en 1946 de produire les meilleurs résultats. Une liaison effective des délégués avec le Comité éclairerait utilement cet organisme sur les conditions dans lesquelles le reclassement social recherché pour un détenu se

⁹⁾ Dès maintenant, les avis formulés par les quelques magistrats chargés de suivre l'exécution de la peine dans certains établissements pénitentiaires sont considérés, en fait, comme du plus haut intérêt par les membres du Comité consultatif siégeant à Paris.

¹⁰⁾ Jusqu'à 1939 la proportion des révocations n'a pas dépassé 2 %. En 1948, il y a eu 17 révocations de prononcées; pendant les 6 premiers mois de 1949, il y en a eu 65.

poursuit; l'avis éventuel que ce comité serait appelé à donner au Ministre pour une révocation présenterait des garanties d'opportunité indiscutables.

Par l'exposé qui précède, nous nous sommes efforcés de dégager les mérites d'une institution qui, en France, a contribué, avec une efficacité certaine, à lutter contre la récidive des délinquants. Les retouches apportées progressivement à la réglementation, plus particulièrement depuis la dernière guerre, à un moment où l'Administration a repensé les problèmes en tenant compte de l'évolution des données pénitentiaires, ont été fort opportunes. La nécessité de prolonger l'action du juge au delà de la sentence, de l'associer à l'exécution de la peine, est une conception qui prend corps dans notre pays. Nous croyons que la décentralisation que nous préconisons dans la procédure de la libération conditionnelle doit être l'occasion de marquer opportunément cette évolution dans notre législation.

La question plus générale qui nous a été proposée comme corollaire à celle de la libération conditionnelle, celle d'un traitement pénitentiaire spécial pour les prisonniers proches de leur libération, soulève le problème d'ensemble du reclassement social des condamnés. Des expériences nombreuses, mais isolées, se référant à la préparation des détenus à un retour à la vie libre: chantiers extérieurs, semi-liberté, sorties à l'essai, ont été tentées par l'Administration pénitentiaire française, plus particulièrement ces dernières années. Le rédacteur soussigné ne s'est pas estimé qualifié pour traiter ce vaste problème dans la mesure où il débordait du cadre de la libération conditionnelle.

SUMMARY

Mr. Jacques Siméon's report gives a survey of the way in which conditional release is granted in France.

When introduced by law in 1885 it was rightly understood as the last stage of a progressive system enabling prisoners who appeared to be on the road of amendment to leave prison in anticipation, in order to have an apprenticeship for free life under supervision before being definitely released. Thus it should be looked upon as following up the individualisation of punishment originating in the sentence.

Conditional release looks like pardon inasmuch as — and especially on the festive occasion of 14th July — it is granted as a reward for good conduct. Pardon however is a reward for good conduct as such, while in the case of conditional liberation this latter is taken as a pledge for the prisoner's moral amendment and for his chance of readapting himself in society.

Eligible for conditional release, as a rule, are those sentenced to imprisonment in its various forms who behave well, are assured of a livelihood and have served a part of their sentence. For, with a view to maintaining the deterrent force of punishment, no conditional release is granted to first offenders unless at least half of their term has been served; for recidivists two thirds of their term are required. These periods may also be taken advantage of to appreciate the prisoner's efforts at readaptation and to prepare him for his return to a free and worthy life.

Good behaviour being indeed the principal condition, the governor of each penal establishment should be well-informed as to the conduct, work and attitude of his prisoners. These factors allow of a conclusion to be drawn as to their chances of social readaptation and for this purpose numerous certificates too will be produced. Already at the first examination of these data the Committees for the Assistance of Released Prisoners should be implicated.

Proposals as to conditional release originate from the said governors and the advice of a central Advisory Committee is generally confirmed by the Minister of Justice. According to Mr. Siméon's opinion the facultative character of the measure should be preserved.

The central Advisory Committee is composed of high officials of the Prisons' Board, Court of Appeal, Office of the Public Prosecutor, the Home Office and a representative of the Union of Prisoners' Aid Societies.

The yearly number of conditionally released prisoners was 385 in 1938 and rose to 2912 in 1947 and 5165 in 1948.

The report describes the procedure of the Committee and the character of its recommendations which may be either rejection of the proposal for conditional release, deferment of a decision or agreement.

The centralisation of these matters in this way secures uniformity with regard to the application of the measure. Mr. Siméon, however, proves to be more impressed by the objection that the Committee is far too remote from the personalities of the prisoners concerned. That is why he would prefer the creation of a larger number of Advisory Committees, viz. one at the seat of each Court

of Appeal, and a close cooperation by them with the Committees of Assistance mentioned above.

In order to secure uniformity of decision a high official of the Prisons' Board should be appointed to a place on all the new Advisory Committees, the composition of which should also be enlarged by the inclusion of a judge charged to supervise the carrying out of sentences.

The last named function was only created of late and is exercised by a judge who for a fixed period is detached from a court to a penitentiary institution where sentences to common imprisonment (in its different forms) are served. He is authorized, exclusive of everybody else, to decide as to the transfer of prisoners to an institution of a different character, their promotion in the progressive prison system and as well to report on proposals for conditional release to the Advisory Committee concerned. He should be looked upon as a means to extend the sphere of action of the judiciary to the execution of its sentences. In 1947 this arrangement had come into force in three places.

As to the supervision, guidance and aid a prisoner needs in his probationary period, these have been insufficiently provided for in France for a long time. But the last few years have witnessed a great improvement as a result of the creation on the initiative of the presidents of the courts of the Committees for the Assistance of Released Prisoners mentioned above, and of the gradual process of spreading over the country a network of representatives of these committees, charged with the personal supervision and aid of the said prisoners. The chairman of the assistance committee concerned is informed as to the release of prisoners who are to take up their residence in its resort. As already mentioned above, it would be usefull if the Advisory Committees advocated in the report were to co-operate with this new organisation.

Comment faut-il régler la libération conditionnelle des condamnés? Est-il nécessaire d'instaurer un traitement pénitentiaire spécial pour les prisonniers proches de leur libération, dans le but d'éviter les inconvénients qui dérivent de leur brusque réintégration dans la communauté sociale?

Rapport présenté par Ivar Strahl

Professeur à l'Université d'Upsala, Suède.

La libération conditionnelle a été introduite en Suède en 1906. Comme dans la plupart des pays elle avait alors le caractère d'une réduction facultative de la peine, prévue pour les cas où il ne semble pas nécessaire à la correction du détenu de le garder aussi longtemps que sa condamnation le prévoyait. Etant donné que les décisions prises à cet égard se basent surtout sur la conduite du détenu dans la prison, la libération conditionnelle en était venue à jouer le rôle d'une prime à la bonne conduite dans la prison. La libération conditionnelle n'était accordée que de façon très restreinte.

Cependant, avec le temps naquit l'idée que l'on pourrait utiliser cette forme de libération dans une bien plus grande mesure, comme moyen de créer une période de transition entre le séjour en prison et la vie en pleine liberté. On remarqua qu'un arrangement de cette espèce était de règle dans le traitement des asociaux non-criminels, de la jeunesse dévoyée par exemple, et que même ceux qui étaient condamnés en raison d'un délit à une peine les privant de la liberté pour une période indéterminée ou relativement indéterminée telle que prison-école ou détention de sûreté des délinquants à responsabilité réduite, étaient en général soumis à une période de transition, et l'on reconnut que cela semblait donner de bons résultats. On s'attacha aussi au fait que, pour le reclassement des délinquants, la période qui suit le séjour en prison est fort importante et que la statistique montre que les récidives sont particulièrement nombreuses à ce moment là. C'est pourquoi il parut souhaitable que ceux qui quittaient les prisons fussent placés en tutelle et que des mesures de protection leur vinsent en aide. Toutefois, on se

rendait bien compte que, pour obtenir du libéré qu'il se soumit à de telles mesures, et même simplement pour qu'il se conduisît bien, il fallait qu'on puisse faire pression sur lui, et on pensait y arriver en le libérant à la condition qu'il se soumit pendant un délai d'épreuve à ce traitement et qu'il eût par ailleurs une bonne conduite.

C'est pourquoi, en 1943, on fit une loi qui élargissait le champ d'application de la libération conditionnelle de façon très sensible. Tandis qu'auparavant la libération conditionnelle était une récompense que l'on n'accordait qu'à une minorité, uniquement aux prisonniers qui donnaient le plus d'espoir, elle est devenue en vertu de cette loi obligatoire pour tous ceux qui ont été condamnés à une peine d'une certaine durée minimum. Cette règle joue aussi dans le cas de prisonniers dont la conduite en prison n'est pas satisfaisante, ou qui pour quelque autre raison donnent à penser qu'ils récidiveront. On a répondu aux objections soulevées par l'accord d'une réduction de la peine à des délinquants de cette espèce en faisant remarquer que c'est justement pour ceux-là qu'il est particulièrement important d'organiser un traitement qui suive la période d'internement, et que la meilleure façon de leur donner ce traitement est de les libérer sous condition, c'est à dire de les soumettre à un délai d'épreuve.

On fit remarquer au sujet de cette loi que la menace de châtement que l'on voulait créer avec la libération conditionnelle pouvait être remplacée par une autre méthode: en prescrivant que le libéré qui se déroberait à la tutelle, qui échapperait aux règlements, ou qui de toute autre façon se conduirait mal, pourrait être renvoyé en prison pour y subir une peine supplémentaire ajoutée à la peine inscrite au jugement. Toutefois, on estima que cette méthode n'était pas très heureuse du point de vue psychologique. On craignit qu'une prolongation de la peine prévue introduite de cette façon ne donnât l'impression d'une injustice.

La méthode que l'on a choisie, la libération conditionnelle, comporte au contraire une réduction de la peine prévue par le jugement. Les objections que cela peut soulever perdent de leur importance du fait que le temps de peine est suivi d'un délai d'épreuve au cours duquel le libéré est soumis à une surveillance et à des prescriptions qui peuvent lui sembler encombrantes. En réalité, la peine se composera donc d'une part d'un séjour en prison, qui n'est pas tout à fait aussi long que celui qui était prévu par le jugement,

d'autre part d'un délai d'épreuve qui suit ce séjour. Il est probable que les tribunaux en mesurant la peine à laquelle ils condamnent tiennent compte de ce que cette peine représente en réalité et y ajustent assez souvent le jugement.

Le fait que la libération conditionnelle est devenue applicable à tous les cas où l'on a trouvé que la peine prévue par le jugement était assez longue pour justifier une réduction n'a pas entraîné la suppression de la libération conditionnelle du type antérieur, la libération conditionnelle facultative. Il a semblé qu'il y avait de bonnes raisons pour accorder aux prisonniers dont la conduite est satisfaisante la faculté d'abrégé leur peine dans une plus grande mesure que celle qui revient de droit à tous. On a considéré aussi qu'il y avait un plus grand espoir de voir le libéré se reclasser si sa libération lui apparaissait comme le produit de ses propres efforts, et non comme l'application machinale d'une règle commune à tous.

Dans le détail, les règles portant sur la libération conditionnelle en Suède sont les suivantes. Tout délinquant condamné à une privation de la liberté pour un temps déterminé, d'un minimum de six mois, *doit* être libéré quand il a subi les cinq sixièmes de sa peine. Toutefois, le délinquant qui a été condamné à une perte de liberté pour un temps déterminé *peut*, à sa propre demande, dans certaines conditions, être libéré plus tôt que la règle ne le prescrit, plus précisément lorsqu'il a subi les deux tiers de la peine prévue, mais pas moins de huit mois. Pour obtenir une telle libération conditionnelle facultative, il faut qu'il y ait de fortes raisons de croire que le détenu, après sa libération, se conduira bien. Pour décider si oui ou non le détenu obtiendra une libération conditionnelle facultative, on prend en considération diverses conditions telles que la conduite du détenu dans la prison, sa conduite avant le délit, et les conditions dans lesquelles sa libération le placera. Mais, en principe, on ne prend pas en considération le délit en soi; le tribunal a déjà prononcé une peine à ce sujet et on trouve qu'il ne revient pas aux autorités chargées d'accorder la libération conditionnelle facultative, à l'administration des prisons, d'examiner de nouveau combien de temps le condamné devra passer en prison en raison de son délit.

En pratique, la libération conditionnelle obligatoire est incomparablement plus fréquente que la libération conditionnelle facultative. Ainsi, en 1949, il y a eu 1025 libérations obligatoires contre 153 facultatives.

Le délai d'épreuve est aussi long que le temps de peine qui restait à subir au moment de la libération, mais d'au moins six mois, ou, si la peine prévue est d'un an ou plus, d'au moins un an.

La libération conditionnelle est à peu près tout ce qui reste du régime progressif. On a trouvé en effet qu'il n'était pas bon de faire entrer dans le traitement à l'intérieur de la prison des éléments répressifs que l'on pourrait abandonner progressivement. Dès le début de son séjour en prison, le détenu est soumis à un traitement qui tend à le rendre capable de vivre en respectant la loi après sa libération. En règle générale, il est prescrit que dès le début, ou après les trois premiers mois, la peine soit appliquée dans un établissement ouvert. Par conséquent la question ne se pose pas en Suède d'appliquer un traitement pénitentiaire spécial aux détenus proches de leur libération.

Le délai d'épreuve après la libération conditionnelle doit toutefois jouer le rôle de transition entre la vie de prison et la liberté totale. C'est pourquoi le libéré doit être placé sous la tutelle d'une personne qui est chargée de ce soin, à moins que cela soit considéré inutile. C'est au libéré d'informer cette personne de son domicile et de ses conditions de travail, ainsi que de se rendre chez elle s'il y est convoqué. De son côté, celle-ci doit lui apporter aide et secours. En cas de nécessité, on peut aussi donner au libéré, à l'occasion de sa libération, certaines règles à observer pendant le délai d'épreuve. Ainsi, on peut lui imposer d'habiter dans un lieu déterminé, ou de ne pas se rendre dans certaine localité, de s'embaucher dans tel genre de travail, de suivre tel cours professionnel, d'utiliser ses loisirs de façon profitable, en faisant partie d'une association par exemple et en prenant part à l'activité de celle-ci, de s'abstenir de la consommation de boissons alcooliques, et aussi de se soumettre à une restriction du droit de libre disposition du produit de son travail ou de tout autre revenu, acceptant par exemple d'économiser une partie de son salaire de la semaine en la plaçant à la banque. D'ailleurs, il est du devoir des autorités compétentes de préparer la libération de tous les détenus dont la libération s'approche et pas seulement celle de ceux qui ont obtenu la libération conditionnelle, en essayant de leur procurer une embauche dans un métier convenable, et, de façon générale, en s'occupant de les placer dans des conditions de vie stables.

C'est le directeur de la prison ou l'administration centrale des

prisons qui est chargé de nommer la personne qui exercera une tutelle sur le libéré et de lui imposer des prescriptions.

Pour seconder les autorités de l'administration des prisons et la personne chargée de la tutelle dans l'accomplissement de leurs tâches, pour contrôler aussi que le traitement des bénéficiaires de la libération conditionnelle est satisfaisant, ainsi que pour leur donner tout le secours dont ils peuvent avoir besoin on a créé un corps de fonctionnaires de l'Etat. Ceux-ci ont d'ailleurs à remplir des tâches du même ordre vis-à-vis des délinquants condamnés avec sursis, etc.

A côté des directeurs des prisons, il existe des comités composés en partie de personnes qui n'appartiennent pas aux services des prisons, dont un homme de loi. Leur fonction est de donner des conseils et d'exercer un contrôle.

Si un bénéficiaire de la libération conditionnelle néglige au cours du délai d'épreuve de se conformer en quoi que ce soit à ce qui lui a été prescrit à l'occasion de sa libération conditionnelle, il peut encourir une aggravation ou une modification de ces prescriptions, une prolongation du délai d'épreuve ou encore il peut être renvoyé en prison pour y achever le séjour auquel il était condamné dans le jugement. C'est cette dernière suite pénitentiaire qui est appliquée généralement lorsqu'il commet au cours du délai d'épreuve un délit assez important. Dans la pratique, il est rare qu'on se soit cru obligé d'avoir recours au renvoi en prison pour une autre chose qu'un délit.

Le système que nous venons de décrire semble bien fonctionner, de l'avis général, et on n'a présenté que fort peu de propositions visant à modifier ces règles. On s'est demandé s'il ne serait pas bon d'intensifier l'emploi de la libération conditionnelle en diminuant la durée du séjour qu'un détenu doit avoir passé en prison pour pouvoir en bénéficier. On s'est aussi demandé s'il ne fallait pas faire passer le droit d'accorder la libération conditionnelle facultative de l'administration centrale des prisons aux comités qui, d'après ce que nous avons dit plus haut, fonctionnent auprès des diverses prisons. Ces propositions ne semblent toutefois pas avoir d'actualité pour le moment.

La seule proposition qui soit à l'ordre du jour actuellement porte sur une augmentation du nombre des fonctionnaires qui, selon ce que nous avons dit, ont pour mission d'administrer le traitement de ceux qui bénéficient de la libération conditionnelle, de ceux qui

sont condamnés avec sursis, etc. On a pu constater que ces fonctionnaires faisaient beaucoup de bien mais qu'il était souhaitable qu'ils fussent beaucoup plus nombreux. Pour le Royaume tout entier on n'en compte pas plus de dix-neuf.

SUMMARY

From Mr. *Ivar Strahl's* report it appears that conditional release was introduced in Sweden in 1906, then having the character of a facultative reduction of punishment, an incentive for prisoners to good behaviour.

In 1943 its scope was substantially extended. Since then it must be granted to all those sentenced to imprisonment for at least six months, after they have served five sixths of their term. Thus even those who are likely to relapse into crime are conditionally released as being most in need of help in the period of transition to free life. Preference was given to this method as against imposing supervision after release on delinquents who had served their full term, under penalty of a complementary punishment in the event of evasion of supervision or otherwise indulgence in misbehaviour.

The law, however, prescribes that the prisoner himself may apply for conditional release when he has served two thirds of his term though not less than eight months. The most important factors then are: his conduct in prison, his general behaviour before committing his offence and the conditions presumably prevailing for him after release, while his offence as such is left out of consideration.

In 1949 obligatory conditional release was applied to 1025 prisoners, facultative release to 153.

The probationary period is as long as the remainder of the sentence with a minimum of six months.

Meanwhile the prison system itself has been modified in such a way as to submit the prisoner from the beginning of his term to a treatment purporting to refit him for a law-abiding life after his release.

As a rule he is removed to an open institution from the beginning or after he has served three months in prison.

During the probationary period the delinquent on conditional release is under supervision unless this should be deemed unnecessary. He who is charged with the supervision will also give aid and assistance. He is designated by the governor of the prison or the Administration of Prisons who are also authorized to impose rules of conduct. A special probation service takes part in the work, while committees with advisory and controlling powers namely assist the governors as to conditional release.

If a man on conditional release should default, the rules of conduct imposed may be changed or tightened up, the probationary period prolonged or the offender removed again to prison to serve the rest of his sentence there. In practice re-incarceration is rarely resorted to except in the case of a relapse into crime.

There is a strong current of opinion in Sweden in favour of increasing the number of probation officers who at present number only nineteen.

Dans quelle mesure la protection de la société exige-t-elle la création et la publicité d'un casier judiciaire, et comment faut-il organiser casier judiciaire et réhabilitation pour faciliter le reclassement social du condamné?

Rapport général ¹⁾ présenté par le Dr. M. P. Vrij

Conseiller à la Cour de cassation des Pays-Bas, Professeur honoraire
à l'Université de Groningue, La Haye, Pays-Bas.

Confronter de nouveau le casier judiciaire (CJ), le certificat de bonnes moeurs et la réhabilitation avec le reclassement, est une tâche d'une nécessité urgente; les neuf rapports en témoignent.

I

CONNAITRE LA RECIDIVE POUR DETERMINER LA PEINE.

1. Pour se faire une opinion fondée sur l'inculpé, il faut savoir s'il a déjà été condamné. Dès le début du XIXe siècle, une récidive définie par la loi est une cause aggravant le maximum de la peine;

1) Ce rapport est basé sur les rapports préparatoires nationaux présentés par les personnes suivantes:

Belgique: MM. Pierre Bondue, Professeur à l'Université de Louvain, Substitut du Procureur général, Bruxelles, et M. Jean-Pierre Cayron (rapport conjoint);
Danemark: M. Erik Vetli, Sous-Secrétaire adjoint au Ministère de la Justice, Copenhague; *Etats Unis*: M. William Shands Meacham, Rédacteur adjoint du „Norfolk Virginian Pilot", Norfolk, Virginie; *France*: M. Marcel Duperrey, Avocat à la Cour, Paris; *Italie*: M. Giuseppe Lattanzi, Substitut du Procureur général près la Cour de cassation, Directeur général des affaires pénales, des grâces et du casier judiciaire au Ministère des Grâces et de la Justice, Rome; *Norvège*: M. Andreas Aulie, Procureur général du Royaume, Oslo; *Pays-Bas*: M. Eltjo Johannes Hoogenraad, Chef de la Division de droit public au Ministère de la Justice, La Haye; *Suède*: M. Bengt Lassen, Conseiller à la Cour d'appel de Göteborg, Chef de cabinet au Ministère de la Justice, Stockholm; *Suisse*: M. Max Waiblinger, Professeur de droit pénal à l'Université de Berne, Ancien Procureur général du canton de Berne, Berne.

depuis la fin du même siècle la récidive de fait, reconnue d'un effet fatal par la criminologie, est un des facteurs importants pour déterminer la nature, la durée et la modalité (conditionnelle ou non) des peines et des mesures de sûreté. Il y a certes d'autres facteurs; le juge moderne voudra connaître hors des antécédents judiciaires tout le passé de l'inculpé, sa personnalité, son milieu actuels. Mais par quels moyens sera-t-il renseigné?

La question I¹ traite du *rapport d'information* („pre-sentence report") qui résulte d'une enquête personnelle. Si le condamné subit ensuite une privation de liberté, la prison, le sursis, la libération surveillée („parole") apportent des éléments de la connaissance de sa personne, son „record" (voir le rapport Meacham). Aux Pays-Bas, on rassemble depuis 1930 dans un *dossier personnel* les rapports des assistants sociaux et des psychiatres sur sa personne, avec toutes les notices des prisons et des sociétés de patronage sur sa conduite pendant ses peines. Mais dans l'intérêt même de ces innovations il faut maintenir le casier judiciaire. D'abord celui-ci est à la base de celles-là. Seul le CJ mentionne les condamnations antérieures, point de départ de la première enquête et des contrôles ultérieures. Puis, dans un grand nombre de cas ne justifiant pas la rédaction d'un rapport d'information, la justice dispose facilement d'un extrait du CJ. Les condamnations y mentionnées fournissent le plus souvent le seul renseignement exact, quoique forcément quelque peu restreint (Lassen), sur le passé du prévenu. La justice est assurée que le CJ, tout officiel, si maigre et si froid qu'il soit, reste partout et toujours correct et sûr. Il serait souhaitable de préciser certaines données, et au lieu de „vol", par exemple, écrire vol de quoi; mais ceci sans poser comme idéal un CJ contenant tous les détails possibles (Aulie). Faut-il favoriser la tendance à ce que le CJ se développe en dossier personnel? (Bondué—Cayron). Celui-ci n'étant constitué que pour un nombre restreint de délinquants, il importe de le garder séparé du casier, même et surtout quand on les dépose au même endroit. Comme il serait impossible et dangereux de le copier à chaque occasion, le dossier doit être communiqué pour être consulté ou complété (v. mon rapport sur la question I¹) et sa tenue demande beaucoup plus de travail à des fonctionnaires plus nombreux; une inscription risquerait facilement d'y manquer, tandis-que pour le casier, vu l'importance de la mention *néant*, l'état complet est de

rigueur. La forme restreinte assure donc le mieux le maintien inaltéré du CJ.

2. Lorsqu'au XIX^e siècle l'administration de la justice comportait pour toutes les juridictions l'enregistrement des condamnations prononcées par elles, le classement des copies de ces notices sommaires dans un registre central au Ministère de la Justice fonctionnait mal. En France, lorsque Bonneville de Marsangy eut imaginé de grouper les indications relatives à toutes les condamnations d'une même personne en faisant envoyer les extraits au greffe du tribunal de son lieu de naissance, une circulaire ministérielle de 1850 institua le *casier judiciaire* de chaque délinquant, contenant les bulletins no 1 reçus des juridictions qui l'avaient condamné. Le greffe envoyant au ministère public, à sa demande, un bulletin no 2 comprenant le relevé des bulletins no 1 ou la mention *néant*, le juge apprend d'un seul coup tous les antécédents judiciaires d'un inculpé (Duperrey).

Dans chaque pays il faut un casier complet. Le juge peut-il, dans les pays anglo-saxons et ailleurs où ce casier manque, être sûr de pouvoir tenir compte de la récidive de l'inculpé? Le rapport Meacham ne le dit pas. En général la police a, à mesure que la population devient plus mobile, plus de peine à retracer dans un cas d'espèce les antécédents. Elle constitue certes un fichier spécial relatif aux méthodes criminelles de certains délits, pour retrouver les personnes usant d'un truc spécial d'escroquerie ou d'une certaine méthode de cambriolage. Mais pour le reste elle doit, pour la constatation des délits, s'en rapporter au CJ. Si, comme en Suède, elle publie les arrestations et ses recherches (Lassen), cette feuille spéciale qui peut faire naître des soupçons injustifiés ne doit pas circuler hors de ses services. Les faits enregistrés au sujet de la conduite d'un condamné pendant sa peine de prison ne doivent quitter l'établissement que dans le dossier personnel. La pluralité de casiers judiciaires composés par des administrations diverses (Suède, Norvège) doit être remplacée par un casier unique au siège de la justice (Aulie). Pour celui-ci, le système français de décentralisation dans les greffes n'a jamais été égalé.

3. Le contenu du CJ a été peu discuté dans les rapports. Le juge doit pouvoir y trouver les condamnations à des peines et à des mesures de sûreté, y compris les mesures prises contre les

mineurs, qui sont pour lui le renseignement principal sur le passé de l'adulte. Aux contraventions importantes, dont le prononcé est également inscrit, il faut joindre les délits de la circulation, de l'ivresse (Lassen) et du droit économique. En y faisant rentrer les décisions disciplinaires et administratives entraînant des incapacités, on évite au ministère public de prendre des informations auprès de registres spéciaux dont on ne connaît pas la valeur. Ajouter les jugements de faillite ferait double usage avec le *casier judiciaire civil* (Bondue—Cayron) lequel semble également plus indiqué pour recevoir les renseignements sociaux d'ordre non-criminel. Faut-il suivre la France, qui en 1945 a élargi les catégories d'inscriptions? Faut-il ajouter encore (Lattanzi) les acquittements avec formule dubitative (indiquant une insuffisance de preuves) ou par suite d'un retrait de la plainte, comme en Italie?

Dans le procès pénal le CJ ne dispense pas, en cas de contestation, de la production authentique des décisions antérieures (Bondue—Cayron). On critique la pratique consistant à le lire à haute voix au début de l'audience; le public ne doit le connaître en aucun cas, et si le juge le connaît déjà par le dossier, le jury ne doit en prendre connaissance qu'après le verdict de culpabilité. Pour en garantir le secret, l'extrait du CJ ne doit pas rester au dossier, mais être renvoyé (Aulie, Vetli, Waiblinger).

4. Comme le CJ doit servir la justice, il doit servir aussi les justices étrangères. D'abord il complète leurs casiers. Dès le début la France a convenu avec d'autres pays d'échanger les bulletins des condamnations concernant leurs nationaux. Elle a attiré l'attention sur le CJ à notre deuxième congrès (Stockholm 1878), et le troisième (Rome 1885) a demandé l'adoption d'un système uniforme par une convention internationale et, en attendant, l'échange basé sur des traités bilatéraux. En outre une juridiction étrangère peut demander, en vue de la poursuite d'un inculpé, à être renseignée sur les condamnations prononcées contre lui; cette aide est du reste souvent prêtée sans qu'il y ait un traité.

Mais ici se fait déjà sentir la préoccupation de l'attitude qu'on prendra ailleurs à l'égard d'une récidive et des conséquences qu'on en tirera pour la fixation de la peine. En quelle justice étrangère peut-on avoir assez de confiance pour collaborer aux condamnations qu'elle prononcera? Le 4e congrès de l'Association Internationale de Droit Pénal (Paris 1937) a postulé une convention multilatérale

pour définir les modes d'échange des renseignements contenus dans les casiers et des conventions spéciales pour en régler les cas.

II

LES RENSEIGNEMENTS SUR LE CONDAMNÉ ET SON RECLASSEMENT.

1. A part sa fonction essentielle d'éclairer la justice, le CJ sert à d'autres fins: il fournit à *la science criminologique* (Hoogenraad), et de même à *la statistique judiciaire* (Aulie, Vetli), des renseignements d'ordre impersonnel; la *statistique criminelle*, en revanche, ayant besoin de données plus nombreuses, est obligée de réclamer aux greffes des fiches plus détaillées. Comme les criminologues et les statisticiens observent le secret et omettent tout ce qui pourrait faire reconnaître les condamnés, il n'est nullement nuï aux intérêts de ceux-ci.

Cela change avec les autres fins secondaires, savoir la remise à des personnes intéressées de renseignements personnels. C'est ce qui a fait parler de *la publicité du CJ*. Bonneville de Marsangy qui voulait „la localisation au greffe de l'arrondissement natal”, „au triple point de vue de la répression des crimes et délits, de la pureté des listes électorales et du jury, et de la moralisation sociale”, espérait cette dernière de la crainte du malfaiteur de déshonorer sa famille et de son besoin de la considération publique, bref de la menace émanant de „la publicité locale”. Or, l'expérience a démontré que la moralisation due à la crainte salutaire du débutant d'„avoir un casier” ne saurait équivaloir la démoralisation des condamnés causée par la crainte désastreuse qu'ont les citoyens de tous ceux qui „en ont un”; néanmoins, l'idée de la „publicité”, fût-elle restreinte, du CJ a été conservée. Lorsqu'on s'engage dans la voie de la réduire dans la mesure du possible, il faut peser les intérêts en jeu pour se rendre compte quelles informations se prêtent à être communiquées.

2. Parfois (voir les listes électorales et du jury!) *la loi* exclut ceux qui ont subi des condamnations déterminées de l'exercice de certains droits. Quand une administration publique, et non pas un juge, doit le constater, on ne saurait lui refuser légalement la communication du CJ. Toutefois les situations dans lesquelles ce seul

fait est décisif devraient être réduites en nombre ou abolies. — Si le juge veut consulter le CJ d'un *témoin* (Waiblinger), cela se passe sur le terrain judiciaire. — Viennent ensuite les cas de gens méritant une distinction honorifique, de ceux ayant les capacités voulues pour être désignés à un poste de confiance ou à une fonction représentative, les deux plus ou moins spectaculaires. Comme dans tout ces cas l'autorité de l'Etat est desservie par des discussions sur le passé du titulaire, l'administration est bien obligée de consulter le CJ de celui-ci. Une condamnation antérieure peut faire hésiter à accorder une faveur à un homme dont le mérite actuel est incontestable; en s'abstenant, cependant, on ne lui cause nul préjudice (Hoogenraad).

Les services publics d'assistance sociale ayant à se faire une opinion sur un miséreux quelconque ont droit au même titre que les sociétés de patronage, sinon que la justice elle-même, à la communication du CJ: ici, il n'est pas question de nuire à la resocialisation, au contraire.

3. Dans la majorité des autres cas dans lesquels l'Etat lui-même a intérêt à être renseigné, il s'agit de candidats à une fonction publique. Les cas dans lesquels un particulier est intéressé visent aussi des candidats à une place dans l'entreprise de celui-ci. L'Etat peut prétendre à plus juste titre que les particuliers à être renseigné sur celui à qui il confiera une partie de sa tâche; il est obligé aussi de nommer le candidat présentant les meilleurs titres, tandis que l'employeur privé est libre dans son choix. Mais les deux groupes se confondent dans les entreprises d'Etat et les grands corps commerciaux, qui forment la transition (Vetli, Waiblinger). Les employeurs privés savent dans une forte mesure comment se faire renseigner par le CJ, directement en se justifiant d'un intérêt sérieux ou en faisant pression sur le titulaire quand celui-ci seul peut obtenir une communication. Notre quatrième congrès (Saint-Petersbourg 1890) déjà considérait sa divulgation trop facile „comme une entrave réelle pour le patronage, comme un obstacle à toute reprise du travail et par conséquent comme une cause fatale de rechute pour les condamnés libérés”. Il y a des cas indiscutables, comme ceux de fonctions dans la protection de l'enfance et de plusieurs postes de confiance moins spectaculaires que ceux qui ont été mentionnés; mais il y a aussi les abus d'un siècle de luttes dans lesquelles la justice a toujours dû concéder trop aux autres

organes de l'Etat et à la société. Le dixième congrès (Prague 1930) a demandé qu'on „concilie le besoin de connaître les antécédents avec les efforts qui tendent à faciliter au prisonnier libéré la tâche de gagner honnêtement sa vie”. Ce congrès a voulu améliorer le reclassement. Ne faut-il pas songer aussi à une réforme du côté du CJ?

En France le greffier du tribunal du lieu de naissance remet selon des lois ultérieures à certaines administrations publiques tout comme à la justice le bulletin No 2, complet, et à d'autres personnes et au titulaire du CJ le bulletin No 3, expurgé, ne contenant que les condamnations à des peines privatives de liberté sans sursis pour crime ou délit. Dans les pays qui ne communiquent pas d'extrait du CJ au titulaire ou à des particuliers, il s'est introduit l'usage du *certificat de bonnes (vie et) moeurs*. A des fins déterminées, la personne intéressée peut en faire la demande auprès d'une autorité locale, le plus souvent le bourgmestre. Celui-ci le rédige en se fondant sur les renseignements qu'il peut, lui, obtenir du CJ et sur l'impression produite sur place par le demandeur (rapports de police etc.). Dans beaucoup d'endroits (par exemple dans les grandes villes néerlandaises) une commission spéciale l'assiste dans sa tâche de se faire une opinion sur l'intéressé ou même l'apprécie à sa place.

4. Malgré tous les efforts faits pour éduquer l'opinion publique, les gens ne se débarrassent pas d'une répugnance opiniâtre contre tous ceux qui ont eu affaire au juge pénal, et surtout contre d'anciens prisonniers. Dans leur esprit la tare subsiste; sans tenir compte du développement de sa personnalité, de la puissance du bien, ils clouent le malheureux à un seul instant de son passé. C'est pourtant une grave erreur que d'identifier l'être d'aujourd'hui avec celui qui a jadis pu commettre un faux pas. En faisant dominer toute une vie par une faute on tue l'effort, la chance, l'humain.

Heureusement la mémoire des hommes est limitée; une condamnation, publique un jour, tombe dans l'oubli. N'érigions pas en idéal l'omniscience à l'égard de tous. La justice appelée à réprimer et à prévenir les fautes est bien obligée de se faire rappeler celles d'autrefois pour bien traiter celles de l'heure présente. C'est elle qui peut le faire sans inconvénient. Eclairée par les organes du reclassement, elle a vaincu ce préjugé; se basant sur l'expérience

quotidienne et la science de la prognose criminelle, elle considère ce qu'on peut attendre de la vie d'un délinquant dans un proche avenir.

Ni les autres administrations publiques ni les particuliers ne sont habitués à se préoccuper ainsi de la vie future; ils ne se sont pas spécialisés dans la juste appréciation des données simples, souvent sinistres, d'un CJ. Dieu merci, ce n'est pas leur affaire. Ils ne se soucient pas de sanctions, mais de travail: l'homme donnera-t-il satisfaction dans le service? Un casier vierge est maigre comme réponse: est-ce que les élèves et les soldats qui n'ont jamais été punis sont toujours „les meilleurs” (Lattanzi), et est-ce qu'il en serait autrement pour les ouvriers et les fonctionnaires? Il faut un jugement des qualités sociales, tant positives que négatives, et l'élément criminel n'y prend qu'une place subordonnée. Ce jugement doit être formé par une autorité disposant de toutes les sources de renseignements sur lui dans son ambiance actuelle et conseillée par une commission d'hommes compétents en la matière. Cette autorité locale sera autant que possible un homme non-politique; on se demande en Belgique (Bondue—Cayron) si le caractère local et social de la question convient aux trois Procureurs généraux.

S'il ne s'agit plus d'expurger simplement le CJ en application de la loi, mais de s'en servir comme d'un élément d'appréciation dans une situation d'ensemble, l'extrait du CJ, pour le titulaire et la plupart des administrations publiques, doit être remplacé par le certificat de bonnes vie et moeurs établi sur une base légale et uniforme dans chaque pays. Ce *certificat social* est individualisé et on le différenciera selon le but spécial (on ne mentionnera par exemple un délit de moeurs qu'en raison d'une situation dangereuse à cet égard; Aulie, Vetli).

Le reclassement est d'intérêt général pour la société elle-même (Waiblinger). Cet intérêt cherche à s'équilibrer avec le désir de réduire le risque qu'on court en entreprenant de faire travailler des hommes. La puissance de cet intérêt général impose dans le cas d'un condamné adolescent une autre mesure dans l'appréciation. Pour l'émigration, le pays d'immigration continuera probablement à nous réclamer un extrait du CJ; dans ce cas le degré d'expurgation est d'importance.

III

LA SURVIVANCE DE LA PEINE ET LA
REHABILITATION.

Les renseignements fournis par le CJ directement, ou bien par l'intermédiaire du certificat de bonnes vie et moeurs, doivent aller en diminuant avec l'écoulement du temps; après une longue période sans condamnation, surtout leur communication devient moins nécessaire et en outre injuste. A un moment donné, on pourra donc mettre fin à cette communication, après un nombre d'années fixé d'avance ou quand l'organe compétent considère cette mesure comme justifiée. Ceci n'est pas autre chose que faire éteindre à un moment donné un effet expressément mis en oeuvre antérieurement; la fin d'un des effets du CJ n'est pas une institution nouvelle qui serait à désigner par un nom propre: „réhabilitaion”. (M. Vetli seul nie qu'à l'égard du juge, qui pour chaque jugement doit pouvoir consulter la liste complète des peines encourues et qui sait les jauger, nulle radiation n'est permise; tous les autres rapporteurs estiment que pour le juge, les condamnations ne doivent jamais être passées sous silence: les condamnations aussi bien que la réhabilitation doivent lui être indiquées).

L'extinction des effets de la peine est la suite naturelle de leur genèse, et en cela il n'y a pas de distinction à faire quand les effets s'éteignent à des époques différentes, par exemple une incapacité civile qui s'éteint plus tard qu'une privation de liberté. Il en allait autrement quand les peines étaient diffamantes: lorsqu'il s'agissait d'annuler ce changement d'état, on avait l'occasion de réhabiliter l'intéressé. Lors de l'abolition du caractère déshonorant, l'idée de mettre un sceau à la fin de la peine et au début nouveau a encore pu sembler attrayante.

Toutefois le droit pénal moderne n'est pas partisan de marquer ce changement envers l'ex-condamné; le directeur de la prison ou la personne chargée de surveiller sa „parole” ne manquera pas de lui faire mesurer le sens de ce moment et, si le besoin d'un symbole se fait sentir, de le mettre quelque peu en relief pour lui; mais à l'égard de l'extérieur, mieux vaut le faire passer le plus inaperçu possible.

La réhabilitation n'est une chose en soi que si, assez longtemps

après la fin de la peine, elle transforme la situation de ne plus être puni en la situation d'être de nouveau un citoyen de plein droit. Mais la phase intermédiaire, et par conséquent l'institution elle-même, se situent assez mal à deux égards. En premier lieu, il y aurait, après la libération conditionnelle, une deuxième période de „parole" à laquelle on ne peut attribuer aucun sens propre. Mais, en outre, il restera de toute évidence après la fin de la peine des effets déshonorants! — Du reste, enlever à quelqu'un une peine imposée par décision judiciaire n'aura pour lui l'effet désiré que par une réhabilitation également judiciaire, et non pas par une simple réhabilitation de droit survenant automatiquement avec la durée du temps, ce qui n'a rien de „réhonorant". Pour l'ex-condamné elle n'aurait de valeur positive que si le juge constate non seulement une absence de nouvelles condamnations, mais produit des preuves d'une bonne conduite, sinon d'un amendement moral. L'Etat montrerait-il la prudence voulue en se risquant à des pesées aussi délicates?

De nos jours, l'infliction de peines privatives de droits tend à ne pas dépasser la portée d'une mesure de sûreté. Si donc cette privation de droits évite de toucher l'honneur du condamné, le reclassement moderne n'est servi en rien par une réhabilitation. Ne vaut-il pas mieux respecter toujours cet honneur que d'en faire un objet de droit en l'amoindrissant d'abord pour le rétablir ensuite intégralement? Si le principe de la peine n'implique pas de mériter une récompense par une bonne conduite, le reclassement doit regarder comme naturel que le libéré se comporte honorablement, sans déchoir, dès après sa libération.

Dans les pays où la réhabilitation est enracinée dans les moeurs, elle doit être dirigée vers son meilleur rendement (Waiblinger). Elle ne consistera qu'en une seule phase et ne sera publiée que sur le désir de l'ex-condamné. Ailleurs — les pays anglo-saxons ne la connaissent pas — le besoin de l'introduire se fait à peine sentir. Il est souhaitable que le droit pénal la reprenne en considération.

Le projet de résolution suivant est proposé à la Section:

A côté des rapports d'information et des dossiers personnels, l'enregistrement unique de certains jugements répressifs reste indispensable pour renseigner la justice par une voie prompte et sûre sur les antécédents judiciaires des inculpés dans sa tâche de déterminer les peines et mesures de sûreté, ainsi que la police dans

la constatation des délits. La concentration des extraits des jugements sur le même inculpé au greffe du tribunal du lieu de naissance s'est révélée être le système le plus indiqué.

L'extrait de ce casier judiciaire ne sera pas lu à l'audience; le jury n'en prendra connaissance qu'après le verdict de culpabilité. Après le jugement il n'est pas joint au dossier, mais renvoyé à l'autorité chargée de le conserver. Les indiscretions au sujet du casier ou des extraits sont punies.

Les cas où la loi fait dépendre l'exercice de certains droits du contenu du casier judiciaire seront autant que possible abolis.

La remise d'extraits du casier plus ou moins expurgés à l'intention des administrations publiques et à des particuliers, soit directement soit par l'intermédiaire du titulaire, sera remplacée par la remise d'un certificat social rédigé par une autorité locale éclairée par une commission d'experts. Tout en se basant sur l'extrait du casier et les renseignements locaux, ce certificat tiendra compte des intérêts du reclassement de l'intéressé.

Comme l'expurgation du casier, toute réhabilitation de l'ex-condamné fondée sur un amendement moral doit être individualisée; elle ne sera publiée que sur la demande de l'ex-condamné.

Le casier judiciaire, la remise d'extraits et de certificats sociaux, son expurgation et la réhabilitation seront réglés par la loi.

Une convention universelle conclue entre les Etats fixera des modalités uniformes pour la composition du casier judiciaire. Il y sera ajoutée une réglementation de l'échange des extraits et des autres renseignements.

To what extent does the protection of society require the existence and publicity of a register of convicted persons („casier judiciaire”), and how should both this register and the offender’s restoration to full civil status be organized with a view to facilitating his social rehabilitation?

General report ¹⁾ presented by Dr. M. P. Vrij,

Counsellor Supreme Court of the Netherlands, The Hague; Honorary Professor University of Groningen, Netherlands.

The nine reports testify to the urgent necessity of the task of again taking up the question of the penal register, the certificate of good moral character and restoration to full civil status and social rehabilitation.

I. *Knowledge of criminal record in order to fix punishment.*

1. In order to form a considered opinion about the accused, it is necessary to know if he has been previously convicted. Since the beginning of the nineteenth century, recidivism defined by law is a cause for increasing the maximum of the punishment; since the end of the same century, recidivism, the fatal consequences of which are known to criminology, is one of the important factors in determining the type, the duration and the character (conditional or not)

¹⁾ This general report is based on national reports prepared by the following persons:

Belgium: Mr. Pierre Bondue, Professor, University of Louvain, Alternate Prosecutor-General, Brussels, and Mr. Jean-Pierre Cayron (joint report); *Denmark:* Mr. Erik Vetli, Assistant Undersecretary, Ministry of Justice, Copenhagen; *France:* Mr. Marcel Duperrey, Barrister, Paris; *Italy:* Mr. Giuseppe Lattanzi, Alternate Prosecutor-General, Court of Appeals, Director-General of Penal Affairs, Pardons and the Penal Register, Ministry of Pardons and Justice, Rome; *Netherlands:* Mr. Eltjo Johannes Hoogenraad, Chief Division of Public Law, Ministry of Justice, The Hague; *Norway:* Mr. Andreas Aulie, Attorney-General, Oslo; *Sweden:* Mr. Bengt Lassen, Counsellor Court of Appeals, Gothenburg, Chief of Section Ministry of Justice, Stockholm; *Switzerland:* Mr. Max Waiblinger, Professor of Penal Law, University of Berne, formerly Prosecutor-General, Canton of Berne, Berne; *United States:* Mr. William Shands Meacham, Associate Editor „Norfolk Virginian Pilot”, Norfolk, Virginia.

of punishment and security measures. Naturally, there are other factors; in addition to previous court history the modern judge wishes to know the entire past of the accused, his personality, his present milieu. But by what means will he get his information?

Question 1 of Section I deals with the pre-sentence report which is the result of a study of the offender. If upon conviction he then suffers a privation of liberty, imprisonment, conditional suspension of punishment and parole supply additional data about him, his „record” (Meacham). In Holland, since 1930, one has assembled in a *personal case history file* the reports of the social workers and the psychiatrists about him together with all the notes from the prisons and the prisoners’ aid societies on his conduct during his punishment. But in the interest of these very innovations, it is necessary to keep a register of convicted persons. First of all, it is basic to the rest. The penal register alone records previous convictions, the starting point of the pre-sentence examination and of later check-ups. Furthermore, in a great many cases which do not justify the preparation of an informative examination, the court can easily secure a copy of the criminal record. The convictions mentioned therein furnish most often the only exact information although, necessarily, somewhat limited (Lassen) on the defendant’s past. The court knows that the official criminal history, scant and bare as it is, is everywhere and always correct and exact. It would be desirable to make certain data more specific, and in place of „theft”, for example, state the type of theft, without advocating as ideal a penal register containing all possible details (Aulie). Must one support the idea that the penal register be developed into a personal case history (Bondue-Cayron)? Since the latter is set up only for a limited number of offenders, it is important to keep it separated from the penal register, especially when they are kept in the same place. As it would be impossible and dangerous to copy the case history on each occasion, the entire folder should be transmitted for consultation or completion (see my report on Question 1, Section I). Keeping it up-to-date requires much more work from a greater number of functionaries; a notation might easily escape being made in it, while in the case of the penal register, in view of the importance of being able to report that the registry contains *no entries*, completeness is the rule; its very brevity is the best insurance against mistakes.

2. When, during the nineteenth century, the administration of justice involved the reporting of all sentences by every jurisdiction, the classification of these summary reports in a central register in the Ministry of Justice functioned badly. After Bonneville de Marsangy, in France, had envisaged the bringing together of all the notices of the sentences imposed on a given individual by having such notices sent to the clerk of court in the district of his birthplace, a ministerial circular of 1850 set up an individual register or file for each offender, containing all the notices (Bulletin No. 1) received from the courts which had sentenced him. Upon the request of the prosecuting authorities, the clerk of the court transmits a report (Bulletin No. 2) containing either a copy of these notices or the reply „no entries”; the judge can then learn at once about the previous criminal record of the accused (Duperrey).

A complete penal register is necessary in each country. In Anglo-Saxon countries and elsewhere where there is no such register, is it possible for the court to be certain of taking the previous criminal record of the accused into account? Mr. Meacham's report says nothing on this point. As the mobility of a population increases, the police find it increasingly difficult to trace a given individual's criminal history. The police undoubtedly set up a *modus operandi* file based on the techniques employed in certain crimes, in order to locate persons who use a peculiar fraudulent trick or a special form of burglary. But to learn about past criminality, the police should in addition consult the penal register. If, as in Sweden, the police publish a list of persons arrested or „wanted” (Lassen), such a special publication, which might raise unjustified suspicions, should not be circulated outside the police departments. Records concerning the conduct of a prisoner during his prison term should not leave the institution except when they are included in his personal case history. The variety of penal registers maintained by different administrations (Sweden, Norway) should be replaced by a single register serving the administration of justice (Aulie). For this purpose, the French system of decentralization through the offices of the clerks of court has never been equaled.

3. The content of the penal register has not been much discussed in the reports. The judge should be able to find in it all sentences to punishments or security measures, including measures against

juveniles which furnish him with his chief information about the past of the adult. To the important minor offences the convictions of which are also registered, it is necessary to add violations of traffic laws, drunkenness (Lassen) and offences against economic laws. By including disciplinary and administrative decisions which result in the loss of certain offices, the prosecuting authorities would no longer need to seek data in special registers of uncertain value. To add bankruptcy notices would duplicate the *civil judicial register* (Bondue-Cayron) which in turn would seem to be a more suitable depository for social information of a non-criminal nature. Should we copy France, who in 1945 increased the scope of reporting? Should we also add (Lattanzi) notices of dubious acquittals (based on inadequate evidence) or of acquittals due to a withdrawal of the complaint, as in Italy?

Since the penal register may be challenged in criminal cases, it does not make unnecessary the introduction of authenticated prior sentences (Bondue-Cayron). The practice of reciting the prior criminal record at the beginning of the trial is criticized; the public should never be informed of it and if the judge already knows it from the documents in the case, the jury should not be informed of it until a verdict of guilty has been rendered.

In order to keep it secret, the copy of the penal register should not remain among the documents in the case but should be sent back (Aulie, Vetli, Waiblinger).

4. Since the penal register should serve the administration of justice, it should also serve the administration of foreign justice. First of all this makes the register more complete. From the beginning France arranged with other countries to exchange reports of sentences of their nationals. At our second Congress (Stockholm, 1878) France drew attention to the penal register, and the third Congress (Rome, 1885) demanded the adoption of a uniform system by means of an international convention and, until such time, an exchange based on bilateral treaties. Besides, a foreign jurisdiction may, in order to prosecute an individual, request information on his prior sentences; such assistance is often given without any treaty. However, in this connection one becomes conscious of a preoccupation with the attitude that should be taken with regard to recidivism and the effect it should have on the determination of the punishment. In what

foreign justice might one have enough confidence to utilize the sentences which it imposes? The fourth congress of the International Association of Criminal Law (Paris, 1937) has postulated a multi-lateral convention defining the mode of exchange of information contained in the penal registers and special conventions to set up the procedure.

II. *Information on the convicted defendant and his rehabilitation.*

1. Apart from its essential function as a source of information for the administration of justice, the penal register serves other purposes: it furnishes *criminology* (Hoogenraad) and *judicial statistics* (Aulie and Vetli) with information of an impersonal nature. On the other hand, *criminal statistics* which needs more numerous data must secure more detailed reports from the clerks of court. Since criminologists and statisticians observe secrecy and avoid everything that might identify the offender, the latter's interests are in no way injured.

The matter takes another turn when it comes to other secondary purposes, namely the transmission of personal information to persons interested. This is what has caused people to talk about the *public character of the penal register*. Bonneville de Marsangy who advocated the placement of the penal register „in the clerk's office of the district of birth... from the three points of view of the repression of crimes and misdemeanors, the purity of the lists of electors and jurors and social moralization", hoped that the last mentioned effect would emerge from the criminal's fear of dishonoring his family and from his need for public respect — in brief, from the threat residing in „local publicity". Experience has demonstrated that moralization induced by the beginner's salutary fear of having a „register" cannot balance the demoralization of the convicted offender caused by the disastrous aversion which people have for all those who „have one"; nevertheless the publicity of the „register", no matter how restricted, has been retained. When plans are made for reducing it as much as possible, the interests involved must be weighed in order to decide what items of information lend themselves to transmission.

2. Sometimes (consider lists of electors or jurors!) *the law* excludes from the exercise of certain rights those who have undergone certain

sentences. When a non-judicial public administrative service must determine the facts one could not legally deny it a copy of the penal register. Nevertheless the situations in which this single fact is decisive should be reduced in number or abolished. If the court wants to know the criminal record of a *witness* (Waiblinger) the matter is placed at the judicial level. Then there are the cases of people who merit honorific distinctions or have the necessary qualifications for positions of trust or for a representative function, both more or less spectacular illustrations. Since in all such cases, the authority of the State would be rendered a disservice by public discussions concerning the past of the person involved, the administration is compelled to inquire into his criminal record. A prior conviction may cause it to hesitate to grant a favour to a person whose present merits are unquestioned; by failing to do so he is in no way harmed (Hoogenraad).

Public social assistance services which must form an opinion about some poor client have as much right as have the prisoners' aid societies, if not the courts, to a report from the penal register. In such cases it is not a question of hampering resocialization but the contrary.

3. In most other instances, when it is in the interest of the state to secure information, it concerns candidates for public office. Cases in which a private person would be interested would involve the filling of vacant jobs in his business. The State can with greater justification than a private individual demand to be informed about a person to whom it proposes to confide a part of its task; furthermore it is obliged to select candidates with the best qualifications, while a private employer has full freedom of choice. But the two groups become less distinct when one compares state enterprises and great commercial groups (Waiblinger). Private employers know to a large degree how to get information from the penal register either directly by pleading a serious need or by putting pressure on the candidate when he alone is in position to secure the information. Our fourth Congress (St-Petersburg, 1890) already regarded the too free use of the register „as a real hazard for the aid to prisoners, an obstacle to finding jobs and, therefore, a fatal cause of recidivism by released prisoners". There are unquestionable instances, such as those involving positions in child welfare services or many positions

of trust of a less spectacular nature than those already mentioned, but there are also abuses growing out of a century-long battle in which justice has had to concede too much to other state organs and to society. The tenth Congress (Prague, 1930) demanded that one „conciliate the need for knowing the past history with efforts tending to make it easier for a released prisoner to earn his living honestly". That Congress wanted to improve the chances for rehabilitation. Should not we also consider a reform in the penal register system?

In France, according to recent legislation, the clerk of court in the district of a person's birthplace transmits the complete criminal record (Bulletin No. 2) to certain public administrations and to the judicial authorities, but to others and to the individual involved he sends an expurgated report (Bulletin No. 3) containing only unconditional prison sentences for crimes or misdemeanors. In the countries that do not permit the sending of a copy of the criminal record either to the person involved or to private persons the custom has developed of issuing a *certificate of good (conduct and) moral character*. For specified purposes, the person involved may apply for such a certificate to a local authority, usually the mayor. The latter prepares it on the basis of information which he secures from the penal register and the impression gained of the applicant in the locality (police report, etc.). In many places (in the large cities of the Netherlands, for instance) he is aided or even replaced by a special committee in forming an opinion about the applicant.

In spite of all efforts made to educate public opinion people do not rid themselves of a stubborn repugnance to those who have had anything to do with a criminal court and especially to ex-prisoners. To their minds the stigma persists. Without regard for the development of his personality and the power of goodness, they brand the unfortunate with a single event from his past although it is a grave mistake to identify a person as he is today with him who once made a misstep. By making a single error dominate an entire life one kills all effort and deprives a person of his chance.

4. Fortunately human memory is short; a sentence once public property becomes forgotten. Let us not consider as an ideal to know everything about everybody. Justice which is called upon to repress and prevent offences is obliged to take notice of earlier ones in order

to be able to deal with those of the present. It can do so without causing inconvenience. Enlightened by resocialization agencies it has conquered prejudice; on the basis of daily experiences and the science of criminal prognosis, it weighs what it may expect to happen in the life of an offender in the near future.

Neither other public administrative agencies nor private individuals have acquired the habit of thinking in terms of future conduct; they are not specialists in the accurate evaluation of the simple and often sinister facts in the penal register. Thanks to Heaven that it is not their business. They do not worry about sanctions but about work; will the fellow fill a job satisfactorily? A clean penal register yields meagre information; are pupils or soldiers who have never been punished always „the best" (Lattanzi) and would anything else be true of workers and functionaries? One must weigh social qualities, both positive and negative, and the criminal part occupies only a subordinate place there. The evaluation should be made by an authority that has available all the sources of information about the offender in his present environment and in consultation with a committee of persons competent in such matters. This local authority should, if possible, be a non-political person. In Belgium the question is raised (Bondue-Cayron) whether the three Prosecutors-General are suitable in view of the local and social character of the problem.

If it is no longer a question of simply expurgating the penal register report in accord with the law but to use it as one element in the evaluation of a total situation, the extract of the register issued to the person involved or to most of the public services should be replaced by the certificate of good conduct and moral character provided for in each country by uniform legislation. *This social certificate* is individualized and can be differentiated depending on the special purpose to be served (one would not for instance mention a morals offence unless there were a question of a situation presenting dangers in that direction; Aulie and Vetli).

Rehabilitation is of general interest for society itself (Waiblinger). This interest tries to reach a balance with the interest to reduce the risk incurred in getting people to work. The strength of this general interest introduces in the case of adolescent offenders a new element in the evaluation. As for migration, the immigrant country will probably continue to request from us a copy of the penal register, in which case the degree of expurgation becomes important.

III. *The stigma of punishment and rehabilitation.*

The amount of information furnished directly by the penal register or indirectly through the certificate of good conduct and moral character, should shrink as time passes; after a long period without further convictions the transmission of information becomes less necessary and even unjust. At some given moment one might then stop it, for instance after a certain number of years fixed in advance or when the competent organ regards such closure as justified. This is simply suppressing, at some given moment, one of the consequences of the penal register until then in force; such a suppression is no new device which should be given a special designation. (Mr. Vetli alone refuses to accept the idea that in the case of the judge, who should prior to each sentence consult the complete record of earlier punishments received and would know how to evaluate them, there should be no expurgations allowed; all the other rapporteurs hold that the previous sentences should never be passed over — both sentences and restorations of rights should be indicated to the judge).

The cancellation of the effects of the punishment is the natural consequence of their origin and one can make no distinctions when these effects are not all cancelled at the same time, such as when a civil right is restored later than when freedom from imprisonment is regained. The situation was different when the punishments were infamous; when it became a question of annulling this change of status, there was reason for the person's „restoration to full civil status". When the infamous character of punishment was abolished, the idea of underscoring the end of the punishment and the beginning of a new life still seemed attractive.

However, modern criminal law is not in favour of signaling this change of the offender's status; the prison warden or the parole officer will not fail to make him conscious of the significance of that moment and, if a symbol is needed, to highlight it for him in some way, but so far as the outside world is concerned it is wisest to have it pass as imperceptibly as possible.

„Restoration to full civil status" has a special character only if, er from a person punished into one who is again a full-fledged rather long after the end of the punishment, it transforms an offend-citizen. But the intermediary phase, and hence the device itself, is

rather equivocal from two points of view. In the first place, after conditional release there would be a second period of „parole" to which no proper status could be assigned. Besides, after the end of the punishment, there would remain quite evident dishonoring effects. Furthermore, removing from someone a punishment imposed by judicial decision would have the desired effect only by an equally judicial act of restoring his full civil status and not by a simple restoration at law which automatically arrives with the passage of time and has no „rehonoring" effect. It would have no positive value for the exconvict unless the judge not only makes note of the absence of new convictions but also produces evidence of good conduct, if not of moral reformation. Would the state show desirable prudence in venturing on such delicate assessments?

In these days, the infliction of punishments which result in the loss of rights tends to have the character of security measures. Consequently, if such privation of rights avoids infringement on the honour of the offender, modern social readaptation does not benefit by an official restoration to full civil status. Would it not be better always to respect this honour rather than to make it subject to laws that would first damage it and then later repair it? Since the principle of punishment does not imply that compensation for good behaviour is merited, the social rehabilitation service should regard it as natural that the discharged prisoner behaves honourably after his release.

In countries where the procedure of restoration to full civil status is rooted in custom it should be aimed at rendering the best possible results (Waiblinger). It will be only one aspect and no publicity should be given to it except at the demand of the person involved. The need for introducing this procedure is hardly felt elsewhere and the Anglo-Saxon countries are unacquainted with it. It is to be hoped that the criminal law will again subject it to study.

The following resolutions are proposed for consideration by the Section:

In addition to informative reports and personal case histories, the registration of certain repressive sentences is indispensable for informing the judge, promptly and accurately, about the previous court history of the accused and thus assist him in his task of fixing punishments and security measures, as well as helping the police in the investigation of crime. The filing of reports of sentences con-

cerning a given defendant in the office of the clerk of court in the district of his birthplace has proved to be the most suitable system.

The copy of the penal register shall not be read at the trial; the jury shall not be informed about it until after a verdict of guilty. After the sentence, it shall not be incorporated in the official record of the case but shall be returned to the authority charged with its care. The indiscreet use of the register or of copies thereof shall be punished.

Legal provisions that make the exercise of certain rights dependent on the content of the penal register shall be eliminated in so far as possible.

The transmission of more or less expurgated copies of the penal register for the use of public administrative agencies or private individuals, whether directly or through the person involved, shall be replaced by the transmission of a social certificate prepared by a local authority with the advice of a committee of experts. While based on copies of the penal register and on local information, this certificate shall keep in mind the interest in the social rehabilitation of the individual.

Like the expurgation of the register, the procedure of restoration to full civil status of the person, based on moral reformation, should be individualized; the action taken shall not be publicized except on the demand of the ex-prisoner.

The penal register, the transmission of copies thereof or the social certificates, the expurgation of the register and the procedure of restoring offenders to full civil status shall be regulated by law.

An international convention signed by States shall fix uniform standards for the penal register. In addition there should exist regulations governing the exchange of registered information and other data.

To what extent does the protection of society require the existence and publicity of a register of convicted persons ("casier judiciaire"), and how should both this register and the offender's restoration to full civil status be organized with a view to facilitating his social rehabilitation?

Report presented by Andreas Aulie

Attorney-General of Norway, Oslo, Norway.

To what extent it is required to have a public register of convicted persons and how far it is justified to inform public administrations and even sometimes private persons and institutions about the criminal record of an individual are problems which cannot be discussed without giving rise to the most conflicting arguments. On the one hand a discharged prisoner has still a very heavy burden to carry. Especially in small communities where everybody knows everything about everyone else the sole fact that he has been convicted because of a crime represents a permanent stigma, which particularly in times of unemployment renders it hardly possible for him to make a decent living. In the private intercourse with other people the general knowledge of the conviction humiliates the former offender, and it is psychologically easily explained that this leads to new downfalls for him. If the readaptation of the delinquent to the normal conditions of social life were the only thing to be considered, the practice of registering convicted persons might as well be discontinued at once as an evil thing, and if so nothing whatever should be allowed to be recorded concerning the judicial antecedents of anyone and no information thereof given in or outside court. Other considerations, however, make it inadmissible for the authorities to allow a veil of forgetfulness to be drawn over the old iniquities. A secure, purposeful and homogeneous administration of justice founded on the dogma of equality before the law is unthinkable if the police, the public prosecution and the courts were not from the very first stage of the proceedings kept informed as to the previous conduct of the suspect. This applies

even when it is a question of preliminary steps of procedure such as detention, taking or granting bail, refusal to leave the country, psychiatric observation, house-search, bodily examination, seizure etc. Still more does it apply at the later stage when the problem is to choose between the various sanctions the law prescribes when a crime has been conclusively proved, such as waiving of action, meting out punishment, application of special preventive measures as medical, penitentiary and educational treatment, probation, and security measures to safeguard society against abnormal, incorrigible and habitual criminals. Modern criminal science stresses the need of a more developed pre-sentence criminobiological examination of the accused than is usually adopted to-day. It must then appear inconsistent with this to limit the opportunity of the authorities to get information as to the judicial antecedents of the delinquent in case of new prosecution, and the same applies to the need of placing the said information in the hands of the prison officials. The individualization of the treatment in prisons which is now aimed at everywhere could not possibly be practised without a knowledge of the prisoner's criminal career in the past.

In this connection I think I also ought to mention the requirements of the criminal statistics, based as these are on what is recorded in the register of convicted persons. They are of the greatest importance to penitentiary science and thereby to the promotion of the best criminal policy at any given time. They serve as a guidance both for the legislative reform work and for the authorities in their endeavour to keep the various organs taking part in the administration of justice in criminal cases up to date. It seems obvious, therefore, that it would be impossible — now as well as in future — to administrate justice satisfactorily without access to a dependable register of convicted persons.

In our days, however, the information which may be got from this register cannot very well be exclusively reserved for the use the judicial authorities make of it in connection with a case on hand. Somehow or other it is necessary in various walks of life to be able to select people with a clean record. A man convicted because of perjury a short time ago cannot very well be allowed to sit on a jury, an offender against decency and public morals must not be appointed a Borstal-institution or approved school official or in other ways given charge of young people. The law has also reserved some

private professions for persons who are found worthy of being admitted to the profession in question, because this is of such a nature as to make it necessary to safeguard the public against unreliable people. The number of such professions varies from time to time. Old professions may cease to exist and new ones come into existence in accordance with the changing demands of trade, commerce and the economical and judicial system of the country. It is, however, undoubtedly a fact that in all countries — and regardless of the social development — there will always be some professions and some public or private tasks which can only be given to people who possess special qualifications and among these the qualification of being publicly trusted, and the first condition for the latter requirement is obviously that they have a clean record. Where the law demands this last mentioned qualification one cannot just say that a controlling body shall be entitled to get information from the register of convicted persons to the same extent as the penal judge and others taking part in the administration of justice in criminal cases. No information should be given before there actually is a demand for control. That such a demand may arise later should not be sufficient to warrant a request for information as to the eventual criminal record of an applicant. From this follows that it can only be characterized as an objectionable practice when some municipal pauper administrations or labour offices, military authorities or other administrative bodies establish their own registers of convicted persons for their own use. These registers are partly based on special information given by the police from time to time and partly on knowledge gained from the perusal of the Police Gazette, which publication should never be allowed outside the circle of police officials. The registration of crimes and criminals should be exclusively the concern of one government office only, and its sole purpose should be to serve the administration of justice. This does not necessarily mean that there must be a central register covering the whole country. Whether the work of registering convicted persons should be centralized or decentralized is a problem which there is no need to enter into here. In view of the reason why such a register is required it should contain as detailed particulars as possible, and I cannot see that any consideration calls for restrictions as to the registration itself. On the other hand, there must be limitations with regard to the use of this register.

During investigation and judicial proceedings against a suspect the police, the prosecutor and the judge should not be denied a full account of the information recorded in the register of convicted persons concerning the suspected person. It may prove expedient to be informed also on circumstances dating from afar back, especially when the information is needed in connection with pre-sentence psychiatric or psychological tests. To expunge sentences from the register of convicted persons after a determined period has elapsed would therefore be inadequate to the purpose. The information must, however, be given and treated with the strictest discretion and under professional secrecy. An extract of the register given for the purpose of a criminal case should therefore never be placed at the disposal of any of the parties in a private litigation. Neither should the extract remain in the files of the case after the conclusion of the proceedings or when the documents, before or after sentence, are outside the offices of those who are pledged to silence. After the conclusion of the case the extract should be returned to the recorder of the register.

An important question is in what manner the information from the register of convicted persons should be produced in court. As far as I know practice in most countries is that the extract is submitted to the judge who reads it out to the accused asking him to put forward his objections, if any, with regard to its contents. This takes place while the court is sitting, usually at the very beginning of the trial and consequently before the accused has been proved and found guilty as charged. It is open to doubt whether this practice is necessary and if it is fair. The jury may easily become prejudiced against the accused and overstress the fact that he has been found guilty of other crimes instead of soberly weighing the evidence of the present case. Anyhow, even if he is acquitted, he has had to go through the torture of seeing his criminal past made an exhibition of to the pleasure of an inquisitive audience and sensation-seeking newspaper readers. Among the audience are maybe people from the town or district where he lives. Perhaps their one and only interest is to satisfy their curiosity, and when they have gained the knowledge that the accused has been convicted of crimes in a more or less distant past, it is not to be expected that they will keep their knowledge to themselves on their return home to the very surroundings that mean most to his reactions in future,

and where he may therefore experience difficulties in achieving social readjustment even if his intentions are good. In consideration of these things I think it would be better if the extract of the register of convicted persons were not produced in court till after the jury has found the accused guilty, and even then I can see no reason why the information should be given in open court. The criminal record of the accused is of no interest to the judge till the punishment is going to be meted out, and the information might as well be given in camera.

Outside the sphere of judicial proceedings it must be possible to reduce the number and limit the contents of the official certificates concerning the sentences passed on an offender. Firstly, the number of institutions and individuals being entitled to request and make use of such certificates should be narrowed down as much as possible. After the war there has been a tendency in many countries towards making it indispensable for anybody applying for a job to produce a police certificate showing that he has a clean record. This practice is about to become nothing less than an outrage, and it is not sufficiently justified by necessity. It should be made illegal for the recorder of the register of convicted persons as well as for the police to issue such certificates or in any other way to furnish others with such information except when the law expressly warrants it. The legislation should exercise the strictest moderation and not classify a profession or trade as being of such a nature that a control of the abovementioned kind must be instituted before it is clearly ascertained that it is a matter of public interest that only persons having never been in conflict with the law are appointed. In cases where a previous control is legalized this control should only apply to offences that are of relevance to the job in question. Thus it is quite irrelevant that a person who is applying for a license to run a hotel has been convicted because of a political crime or that a man applying for a job as manager of a shipping or labour office — or for any job whatsoever — has been convicted because of killing a person out of mercy. When the period of probation is over and the offender's conduct during this period has been beyond reproach, a licenser or the authorities supervising the nomination to public mandates and appointments should not be informed of the decision by which the offender was placed on probation or in accordance

with which action against him was waived. Decisions by which children or young persons have been submitted to educational treatment should under no circumstances be considered relevant in connection with applications for a job or a visa.

Instead of distinguishing between relevant and irrelevant information from the register of convicted persons one could of course leave it to the discretion of the recorder of the register whether he should give any information at all when the person in question is obviously disqualified by law. In case of such an arrangement the quoting for the above purpose of sentences recorded in the register must be prohibited.

The most difficult problem is whether it is possible to organize the register of convicted persons in such a way and lay down such rules for its use that a former offender can be restored to full civil status. I can think of no other way than that of enacting that sentences should be considered expunged from the register of convicted persons when a certain period has elapsed since the last conviction. There can be no doubt of the *legal* effect of such an arrangement. So far it makes no difference whether the rehabilitation is confirmed by a judicial decree or whether it takes effect automatically after the elapse of a specified period. In both cases the consequence would be that any reference to the expunged sentences were prohibited in official certificates and declarations, and that the authorities would be prevented from paying attention to them in connection with appointments, nominations for public mandates, granting of licenses, etc., and that the law could make it a punishable offence to refer to such sentences in newspapers or other publications. *In actual fact*, however, it is quite another thing and much more difficult to get the offender restored to full civil status through such regulations, and especially so in rural districts and small towns and villages. Here the knowledge of the dark past of a fellow citizen continues to live, and it would make very little difference to his reputation however much the law declared that so and so many years of good conduct shall be considered as erasing the former sentences and that the offender shall then be looked upon as rehabilitated. We are here up against public opinion, the ordinary man's conception of punishment and its purpose. This opinion can only be altered by slow degrees. I should think, however, that such

legislative regulations as indicated above will in course of time have an effect on the prevailing public opinion. Measures which have already been taken in some countries with a view to abolishing regulations by which certain convictions automatically or by special decree of the judge involve the loss of the right of voting and of obtaining jobs in the service of the government or the municipality, may, I suppose, be considered as the first step towards legal reforms in this field. By instituting that certain crimes can be punished with civil disabilities the law has in a way adopted the ordinary man's conception according to which punishment — at least to a certain degree — shall have the effect of a brand of infamy which cannot be hidden from the public.

RÉSUMÉ

Dans son rapport M. *Andreas Aulie* se place sur le point de vue qu'un casier judiciaire est indispensable. Premièrement pour la police dès les premières investigations en ce qui pourrait devenir une affaire délictueuse; puis pour le ministère public et finalement pour les juges qui auront à infliger la peine ou la mesure adéquate. L'individualisation du traitement dans la prison exige une profonde connaissance du passé du délinquant en ce qui concerne ses infractions contre la loi.

Aussi la statistique criminelle dont l'administration ne pourrait se passer pour plusieurs raisons, se base sur un enregistrement des actes délictueux et de leurs auteurs.

De nos jours il faut en outre que ceux qui ont à conférer certaines places ou certains emplois, soient au courant du passé des aspirants et postulants. Il s'agit alors de fonctions dont les dépositaires, plus que d'autres, relèvent de la confiance publique. Pourtant, dans ces cas-ci les informations données pourraient être d'une nature plus restreinte que celles procurées à la police ou aux juges.

Cependant M. *Andreas Aulie* s'oppose expressément à la pratique blâmable de tel ou tel service public, civil ou militaire, tenant leur casier judiciaire particulier.

Le casier judiciaire ne remplirait plus son objet, si on admettait l'effacement de condamnations après un certain laps de temps. Mais une discrétion absolue doit être assurée quant à son contenu, ainsi que la réserve du secret professionnel. Il est inadmissible de discuter le casier d'un accusé à l'audience publique.

Une restriction énergique de l'institution des certificats policiers est indiquée et, selon M. *Andreas Aulie*, la loi aura à limiter les cas dans lesquels la nomination pour une place vacante entraîne des recherches dans le casier judiciaire.

On pourrait confier à la discrétion de l'administrateur du casier de fournir ou de refuser des informations sollicitées, non autorisées formellement par la loi.

Le point le plus délicat à discuter c'est l'adaptation éventuelle du casier judiciaire de telle façon qu'un condamné après un laps de temps déterminé soit réintégré complètement dans ses droits civiques.

On pourrait évidemment créer une loi à cet effet, mais dans la vie de tous les jours l'attitude des concitoyens sera décisive. L'opinion publique ne change que graduellement, il est vrai, mais la réintégration civique possible d'un condamné, légalement prévue, pourrait l'influencer favorablement.

Dans quelle mesure la protection de la société exige-t-elle la création et la publicité d'un casier judiciaire, et comment faut-il organiser casier judiciaire et réhabilitation pour faciliter le reclassement social du condamné?

Rapport présenté par Pierre Bondue

Professeur à l'Université de Louvain (Belgique), Substitut du Procureur général
et Jean-Pierre Cayron

Nul ne songe plus de nos jours à contester que le rôle du droit pénal est essentiellement social. Il lui faut tout d'abord, dans la mesure du possible, prévenir le trouble social, préserver la société contre l'activité criminelle de certains individus. Il doit encore, et c'est là sa tâche la plus délicate sinon la plus importante, réparer le trouble une fois commis, rétablir l'équilibre rompu, en facilitant le reclassement social du délinquant. Sa tâche est particulièrement malaisée à l'égard des récidivistes.

Il apparut indispensable de mettre le juge en mesure de relever la récidive et donc de lui faire connaître les antécédents judiciaires du prévenu qu'il aura à juger. Telle était l'intention du législateur du Code d'instruction criminelle lorsqu'il ordonna la tenue des somniers judiciaires ¹⁾. Le casier judiciaire n'est qu'une mise en oeuvre plus efficace de ce système.

En dehors du cadre étroit de la récidive proprement dite, le casier judiciaire devait apparaître d'une grande utilité: il permet au juge de mesurer, d'une manière trop insuffisante d'ailleurs, l'inadaptabilité sociale du prévenu qui comparait devant lui et d'individualiser la peine en conséquence ²⁾.

¹⁾ Code d'instruction criminelle, art. 600, 601 et 602.

²⁾ L'initiative du juge n'est pas encore bien grande à cet égard. Le mécanisme des circonstances aggravantes ou atténuantes ne permet pas un assouplissement suffisant. Par contre, la loi belge du 9 avril 1930, dite de Défense sociale, lui permet de prononcer la „mise à la disposition du gouvernement” contre le „délinquant d'habitude”. Il s'agit d'un individu qui sans être

C'est dire que le casier judiciaire nous semble une institution indispensable et que, loin de le restreindre, il conviendrait de lui donner plus d'ampleur, d'en rendre l'information moins schématique. L'idée d'un "dossier-personnalité" connaît actuellement une grande faveur. Magistrats et pénalistes en réclament l'instauration ³⁾.

Encore faut-il garder la mesure et conserver au casier judiciaire son caractère pénal. Certaines législations ⁴⁾ font figurer au casier judiciaire des condamnations dépourvues de tout caractère pénal. Il y a là, à notre sens, un excès certain.

"Il importe de ne pas, par des extensions toujours plus étendues apportées aux catégories de condamnations figurant au casier judiciaire, corrompre les principes qui en constituent la base légale, et risquer de tomber dans l'arbitraire. Le casier judiciaire pénal n'est qu'une application pratique des articles 600 et suivants du Code d'instruction criminelle." ⁵⁾

Il ne s'agit pas seulement d'une question de principe. L'intérêt du justiciable est en jeu. Il serait regrettable, en effet, d'exposer un prévenu à une répression plus sévère pour le seul motif qu'il a déjà fait l'objet de condamnations dépourvues de tout caractère pénal, telles que des sanctions disciplinaires.

Le problème est particulièrement grave lorsqu'il s'agit de ce dernier mode de sanctions, prononcées sans garanties comparables à celles qui entourent les décisions judiciaires ⁶⁾.

Le casier judiciaire *pénal* doit d'autant plus demeurer dans son cadre, et fidèle à son objet, que l'instauration sans doute prochaine du

récidiviste au sens technique „apparaît comme présentant une tendance persistante à la délinquance" en raison du nombre et de la fréquence des condamnations qui l'ont déjà frappé. Il va sans dire qu'ici aussi la nécessité du casier judiciaire est absolue.

³⁾ Voir S. Versele, Le dossier de personnalité, Revue belge de droit pénal, 1948-1949, p. 309 et ss.

⁴⁾ Voir p. ex. l'Ordonnance française du 4 octobre 1945 qui ordonne l'inscription au casier des décisions disciplinaires administratives entraînant des incapacités, des jugements de faillite et de liquidation judiciaire et des arrêtés d'expulsion.

⁵⁾ Lettre de M. le Procureur général Pholien au Ministre de la Justice, 19 février 1949.

⁶⁾ Voir Sénat de Belgique, session de 1946-1947. Doc. n° 81.

casier judiciaire *civil* — avec lequel il ne doit pas être confondu — répondra à une nécessité sociale aujourd'hui reconnue.

Ainsi précisés le rôle du casier judiciaire et la mesure de sa nécessité, il convient d'examiner brièvement l'origine et le caractère général de son fonctionnement.

Le casier judiciaire fut créé en France vers le milieu du 19^e siècle par M. Bonneville de Marsangy, procureur du roi à Versailles, et mis en vigueur en 1850 par une décision du Garde des Sceaux Rouher.

En Belgique, il a été institué le 31 décembre 1888 par le Ministre de la Justice. Il est, dans un but d'information de toutes les juridictions, le rassemblement au Ministère de la Justice des indications que les articles 600 du Code d'instruction criminelle et 171 de la loi d'Organisation judiciaire de 1869 prescrivent d'inscrire dans le registre particulier de chaque tribunal correctionnel et Cour d'Assises relativement aux individus condamnés à un emprisonnement correctionnel ou à une plus forte peine, et dont les greffiers devaient, aux termes de l'art. 600 du Code d'Instruction criminelle, envoyer tous les trois mois les extraits au Ministère de la Justice.

L'envoi de bulletins séparés et individuels par les greffiers lors des condamnations intervenues a été substitué, par une circulaire ministérielle du 3 juillet 1893, à la tenue des registres organisés par les articles susvisés du Code d'instruction criminelle et de la loi d'Organisation judiciaire. Le cadre primitif du casier judiciaire a été progressivement élargi. Y rentrent actuellement, en plus des condamnations criminelles et correctionnelles, un grand nombre de condamnations de police, les décisions judiciaires prises à l'égard des mineurs, des anormaux et des délinquants d'habitude (loi du 9 avril 1930), ainsi que certaines condamnations prononcées par les tribunaux étrangers. Parmi ces mentions figurent les "renvois de l'armée", mesure disciplinaire.

En Belgique, le casier judiciaire est en principe rigoureusement secret. Il va sans dire que ce secret n'existe pas à l'égard des juridictions répressives, puisque c'est dans l'information des "antécédents" pénaux que le casier trouve sa raison d'être. Nous avons dit que l'information n'était pas, à cet égard, suffisante. En effet, un simple extrait du casier judiciaire est dépourvu de toute valeur authentique. Il ne forme pas la preuve des condamnations qui

y sont mentionnées, aucune loi ne leur ayant attribué pareille force probante (Cass. 7 mai 1928 Pas. 1928—1-156.) Il ne vaut qu'à titre de simple renseignement.

C'est pourquoi la preuve de la récidive, telle qu'elle est organisée par le code de 1867, doit être rapportée par la production d'une expédition de l'arrêt ou du jugement de condamnation antérieur, délivrée par le greffier. Elle peut aussi se trouver administrée par l'aveu du prévenu (Cass. Fr. 7 juillet 1876 D.P. 1878—1-93).

La loi du 9 avril 1930 a souligné davantage encore l'insuffisance de l'information portée à la connaissance du juge par l'extrait du casier judiciaire du prévenu, puisqu'elle a exigé (art. 25) pour les récidivistes et délinquants d'habitude, outre la production authentique des décisions antérieures, la jonction des procédures relatives aux infractions qui forment la base de la récidive. Une publicité restreinte du casier judiciaire existe déjà, mais elle garde un caractère très exceptionnel. En certains cas spéciaux, des extraits du casier judiciaire sont délivrés aux autorités administratives pour les actes de leur mission, mais non pas en vue de la sélection des candidats aux emplois administratifs à conférer ⁷⁾. Notons toutefois qu'en ce qui concerne les condamnations prononcées à charge des militaires, la communication est la règle et ne connaît pas d'exception. Le Ministère de la Défense nationale est d'ailleurs informé par les greffes non seulement des condamnations pénales, mais encore des arrestations et des condamnations civiles et commerciales dont les militaires sont l'objet ⁸⁾. Le but de cette disposition est de permettre au Ministère d'écarter de l'avancement des éléments indésirables.

En principe, aucun extrait du casier judiciaire n'est délivré aux particuliers, qu'il s'agisse de tiers ou du titulaire lui-même. Néanmoins, à titre exceptionnel, il est admis que des extraits du casier judiciaire puissent être délivrés à des particuliers à titre de preuve, en cas d'action en justice. Dans ce cas, l'extrait n'est pas communiqué directement au particulier par l'administration, mais celle-ci transmet

⁷⁾ Les décisions prises par le juge des enfants à l'égard des mineurs (loi du 15 mai 1912) et les mesures prises à l'égard des anormaux (loi du 9 avril 1930) ne sont pas dans ce cas mentionnées à l'extrait.

⁸⁾ Voir circulaire du Ministre de la Justice du 30 octobre 1843 et celle de 1894.

l'extrait au Procureur général près la cour d'appel. Ce magistrat appréciera les motifs du requérant et accordera ou refusera la communication selon la mesure de l'intérêt invoqué ⁹⁾.

L'extrait du casier judiciaire est également délivré aux sujets belges résidant à l'étranger, lorsque la législation du pays où ils résident exige la présentation de ce document comme condition de leur établissement. Tel est notamment le cas de la France. Nous verrons plus en détail les problèmes que ces dispositions soulèvent.

Le secret du casier judiciaire se justifie-t-il? Nous croyons qu'il doit être maintenu en principe. On a dit:

"... la publicité présente de sérieux avantages. D'abord, elle est essentiellement préventive; combien de gens que d'autres considérations laisseraient indifférents et qui seront retenus par la crainte d'avoir un casier! La possibilité d'être obligé de le produire est donc un puissant agent de moralisation sociale." ¹⁰⁾

Peut-être. Mais la mission du droit pénal n'est pas purement préventive. Il faut qu'il facilite le reclassement du condamné, ou autrement dit qu'il prévienne la récidive. Que le casier judiciaire soit public, et chaque fois qu'un détenu libéré sollicitera un emploi on lui demandera un extrait de son casier et il se verra impitoyablement écarté. Il y a là un inquiétant ferment de récidive. Ne croyons pas que le reclassement du condamné sera facilité s'il trouve un emploi *malgré* la présentation de son casier judiciaire. Il y aurait un optimisme excessif à croire que la vertu sociale soit à ce point répandue dans la société actuelle. Ne risquerait-on pas alors de voir l'ancien détenu devenir la proie de personnes qui l'engageraient en raison même de son passé judiciaire, pour se servir de lui à des fins suspectes? ¹¹⁾

L'expérience avait été tentée d'ailleurs en France de 1850 à 1876, date à laquelle fut supprimée pour un temps la publicité du

⁹⁾ Voir A. Pomba, Le Casier judiciaire, dans „Les Nouvelles”, procédure pénale, T. II.

¹⁰⁾ Garraud, Traité théorique et pratique de droit pénal français, T. III, 1916, p. 384.

¹¹⁾ Devons-nous souligner le danger social qui résulterait de la possibilité ainsi offerte à d'anciens condamnés de se reconnaître et de se retrouver? Il y aurait là, notamment pour les condamnés du chef „d'incivisme” une facilité de plus pour se regrouper en vue d'agir contre l'intérêt social.

casier judiciaire. C'est cet échec qui fit décider en Belgique que le casier judiciaire resterait secret.

D'autre part, le secret trop absolu ne va pas sans inconvénients. Si nous ne permettions *jamais* la communication des antécédents judiciaires, nous risquerions de permettre à des individus très dangereux d'exposer la société à un péril continu. Ils pourraient notamment, sur le vu de leurs connaissances techniques, reprendre publiquement l'activité à l'occasion de laquelle ils avaient été condamnés. La préservation sociale serait rendue pratiquement impossible. L'équilibre serait rompu en faveur de l'individu, et le droit pénal manquerait à sa mission.

Il en est particulièrement ainsi à l'égard des personnes qui exercent une fonction ou un emploi publics, ou de celles qui sont chargées d'un service public.

Le danger du secret trop absolu des antécédents judiciaires fut très tôt reconnu en Belgique. Comme remède empirique s'introduisit le certificat de bonne vie et moeurs, usage administratif antérieur même à l'instauration du casier judiciaire. Au lendemain de la libération du territoire national au cours de la dernière guerre, fut créé par circulaire ministérielle du 18 septembre 1945 le "certificat de civisme", ¹²⁾ institution dont la lointaine origine remonte à la Convention. Ces deux certificats, plus tard fondus en un seul, sont sans base légale.

Qu'est-ce, dans la pratique administrative belge, que le certificat de bonne conduite, vie et moeurs?

Le Ministre de la Justice, M. De Volder, dans sa lettre-circulaire du 15 septembre 1885, a précisé que la délivrance de ces certificats s'est introduite dans nos moeurs par l'usage. Aucune disposition légale ne régleme cette matière et n'oblige les administrations communales à les délivrer; il leur appartient d'apprécier s'ils peuvent être remis au pétitionnaire. Il résulte d'une circulaire du 29 août 1881, n° 57, du Ministre de l'Intérieur, M. Rolin-Jacquemyns — qui se réfère elle-même à des circulaires antérieures des 21 juin et 30

¹²⁾ Pour le certificat de civisme, voir le rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner la Proposition de loi tendant à la suppression du „certificat de civisme". Sénat de Belgique, session de 1946-1947. Doc. n° 81, p. 2.

septembre 1880 — que ces certificats peuvent être délivrés aux autorités et aux particuliers, c'est-à-dire à ceux dont il est question dans le certificat, et encore à des *tiers* qui justifient d'un intérêt suffisant. Un pareil droit reconnu à des tiers, sous un contrôle aussi illusoire que celui du bourgmestre ou de son employé, nous paraît inadmissible.

Une telle pratique expose les citoyens à de graves abus et à l'arbitraire.

Ce danger est d'autant plus grand qu'une circulaire n° 45 du 13 juillet 1882 du Ministre de l'Intérieur permet aux administrations communales de certifier qu'un individu n'est pas de bonne conduite, bien qu'il n'ait subi aucune condamnation. Quelle garantie, quel recours, existent contre de telles appréciations? En principe, les condamnations pénales — dans la mesure où les sommiers communaux en font mention et sont tenus à jour — sont portées sur le certificat de bonne conduite, jusqu'à la prescription des peines.

Des abus, trop fréquents, ont été signalés concernant les condamnations amnistiées qui continuaient à y être mentionnées.

Il est grand temps de supprimer une pratique aussi empirique que dangereuse et qui ne s'est que trop développée en marge de la loi. Il est nécessaire d'organiser sur une base légale et unifiée la communication du casier judiciaire, de la manière et sous les garanties que nous précisons plus loin.

Il convient que l'équilibre des divers intérêts en présence, celui de la société et celui du délinquant, soit assuré selon des normes stables, susceptibles cependant de recevoir les assouplissements nécessaires qui, dans des cas individuels, peuvent résulter des circonstances et des intérêts supérieurs de la justice.

Le problème étant ainsi posé, il nous paraît que la solution doit être recherchée dans une publicité restreinte des renseignements du casier judiciaire. Celle-ci doit être entourée de garanties. Le certificat de bonne vie et moeurs serait donc remplacé par un extrait du casier judiciaire communiqué uniquement aux organismes et aux particuliers justifiant d'un intérêt réel à être informés des antécédents judiciaires d'un individu. Quant à la réglementation proprement dite de cette publicité, on peut imaginer plusieurs systèmes.

Réglementation législative tout d'abord. La loi indiquerait limitativement les cas où seraient délivrés des extraits du casier.

Certains pays se sont engagés dans cette voie, avec cette conséquence que leurs lois en la matière ont fait l'objet de modifications incessantes. Pareil système se heurte à des objections tant à raison des principes que des nécessités pratiques. Le législateur ne peut sortir du cadre général lié à la technique et à l'objet même de la loi. Celle-ci ne peut régler elle-même tous les détails d'application des principes qu'elle énonce. Elle ne peut empiéter ni sur le domaine propre de l'exécutif, ni sur celui du judiciaire. En outre, devant reconnaître l'impossibilité d'énumérer a priori les personnes ou les organismes qui auraient un intérêt certain à connaître le casier judiciaire de certains individus, certains pays, soumis à la réglementation légale, se sont vus obligés de créer un extrait spécial du casier judiciaire ¹³⁾ expurgé automatiquement, notamment par le jeu de la péremption, et communiqué au titulaire du casier, c'est-à-dire pratiquement à tous ses employeurs éventuels. Le système est lourd et rigide. Il ne permet pas d'apprécier l'utilité de la communication du casier en chaque cas d'espèce et risque bien de gêner le reclassement du condamné. De plus, par le système de péremption auquel il n'hésite pas à recourir, il ne permet pas, dans bien des cas, d'apprécier le degré d'amendement du condamné. Nous reviendrons sur ce deuxième aspect du problème, à propos de la réhabilitation. Ce système a fait l'objet de critiques très pertinentes de la part d'excellents auteurs ¹⁴⁾.

Il ne semble pas qu'il faille retenir davantage un système qui eut ses défenseurs et selon lequel il appartiendrait aux tribunaux de décider dans leurs jugements répressifs si, oui ou non, la condamnation prononcée figurerait au casier judiciaire, celui-ci demeurant public pour le surplus.

Nous estimons que la publicité du casier judiciaire doit être réalisée par une autorité personnelle et non anonyme. Celle-ci doit présenter les garanties d'indépendance, de stabilité et d'impartialité. Elle doit être à même d'apprécier en chaque cas d'espèce le reclassement social du condamné, le danger social qu'il représente encore et l'intérêt de tel organisme public ou privé ou de tel particulier à

¹³⁾ Tel le bulletin n° 3 en France.

¹⁴⁾ Voir G. Vidal & J. Magnol, Cours de droit criminel et de science pénitentiaire, Paris, 1935, p. 444-455.

connaître les antécédents judiciaires d'une personne déterminée.

Quelle autorité faut-il charger de cette mission? Nous croyons que ce rôle doit appartenir et appartient, en Belgique, au Procureur général près la cour d'appel, auquel, depuis 1810, le législateur a personnellement et spécialement confié des charges et des responsabilités, dont la communication du secret du casier judiciaire ne saurait être détachée sans remettre en cause des principes dont la valeur est universellement admise.

Sans doute, l'administration centrale est-elle excellente et unifiée. Elle est outillée pour juger de l'amendement des condamnés: elle connaît leur comportement en prison, elle possède les rapports qui ont précédé et justifié les mesures de grâce ou de libération conditionnelle; mais tout cela ne nous paraît pas décisif. En raison même de sa forte hiérarchie et de son organisation centralisée, l'administration est lente, exposée à la routine et aux dangers de l'éparpillement des responsabilités. De plus, la communication du casier judiciaire doit se faire à l'échelle nationale, et le seul responsable en dernière analyse est le Ministre de la Justice. On ne peut songer à lui confier sous sa seule responsabilité parlementaire la tâche personnelle d'autoriser ou de refuser la communication du casier. Il ne pourrait donc procéder *que* par l'envoi de circulaires adressées à son administration. La communication de secrets judiciaires touchant aux intérêts les plus respectables et à l'honneur des citoyens — fussent-ils condamnés — doit être à l'abri de toutes influences étrangères au droit et à la justice, uniques garanties des citoyens en face du Pouvoir.

Certains, conscients des inconvénients que nous venons de signaler, voudraient voir ériger le Bureau du casier judiciaire en un organisme indépendant dirigé par une commission spéciale. Nous ne pouvons nous y rallier. Certes, une telle commission pourrait obvier à certains dangers. Elle présenterait, à notre avis, de graves inconvénients de principe et notamment celui de *détacher* le problème de la communication du casier judiciaire des règles établies dans le cadre de nos lois existantes pour garantir les secrets judiciaires et sauvegarder les droits des tiers.

Nous voulons montrer, au contraire, que le Procureur général offre toutes les garanties souhaitables, qu'il possède la documentation nécessaire et l'expérience voulue, pour assumer une charge

qui se rattache directement aux responsabilités qu'une législation déjà ancienne lui a explicitement confiées. D'une manière générale, l'on peut dire que si le Procureur général est un organe de l'Exécutif, il est avant tout un haut magistrat qui tient son pouvoir directement de la loi et possède à l'égard du Ministre de la Justice une indépendance presque complète ¹⁵.)

En Belgique, cette indépendance a toujours été scrupuleusement respectée.

Indépendant vis-à-vis du Ministre, il l'est également vis-à-vis du Parlement et comme tel soustrait aux influences politiques. Ceci est pour les justiciables une garantie irremplaçable.

Il ne nous paraît au surplus pas nécessaire de modifier les dispositions légales en vigueur en Belgique pour que soit confiée au Procureur général la mission de régler la communication du casier judiciaire. Il suffit de lui conserver la plénitude de la fonction que la loi confère ¹⁶).

Aux termes de l'article 118, al. 1er de l'arrêté royal du 1er septembre 1920, dit „Tarif criminel” :

„En matière criminelle, correctionnelle et de police, et en matière disciplinaire, aucune expédition ou copie des actes d'instruction ou de procédure ne peut être délivrée sans une autorisation expresse du Procureur général ou de l'auditeur général”.

Cet article est presque textuellement repris de l'article 46 de l'arrêté royal du 18 juin 1853, lui-même repris du décret impérial du 18 juin 1811 (art. 56) ¹⁷). Ces dispositions de forme réglementaire

¹⁵) Voir Hayoit de Termicourt, *Propos sur le Ministère public*. Revue belge de droit pénal, 1924.

¹⁶) Au cours de conférences périodiques les trois procureurs généraux de nos cours d'appel ne manquent jamais de se mettre d'accord et d'unifier leur action dans toutes les questions graves et d'intérêt général. Nul doute qu'une unité complète de vue ne s'établisse entre eux au sujet des règles à suivre touchant la communication du casier judiciaire.

¹⁷) La valeur législative du Décret de 1811 ne semble pas pouvoir être contestée. Par trois fois, le législateur belge a autorisé le gouvernement à y apporter des modifications (lois des 1er juin 1849, 27 mars, 1853 et 16 juin 1919). Chaque fois, la disposition qui nous occupe a été légèrement modifiée dans le sens d'un élargissement des pouvoirs du Procureur général.

ont une valeur législative et le Procureur général tient donc ici directement son pouvoir de la loi.

Ces dispositions ont une telle portée, elles confèrent au Procureur général un droit si exclusif et si absolu que, de l'avis de M. le Procureur général près la cour de cassation (Rapport No 806 du 30 janvier 1948 en réponse à la lettre du Ministre de la Justice du 15 janvier 1948):

„... le Procureur général compétent ayant refusé la communication d'une procédure répressive en vertu de l'art. 118 du Tarif criminel, le Ministre de la Justice n'a le pouvoir ni de réformer lui-même cette décision ni de donner au Procureur général l'ordre de la modifier”.

L'extrait du casier judiciaire est-il une „expédition ou copie d'un acte de procédure” et rentre-t-il dans le cadre de l'article 118 du Tarif criminel? Il semble bien que, dès le début de l'instauration du casier judiciaire — celle-ci date, en Belgique, de la circulaire ministérielle du 31 décembre 1888 — cette opinion ait prévalu. Dans une circulaire du 3 mai 1895 adressée aux Procureurs généraux, le Ministre de la Justice s'exprimait en ces termes:

„Les renseignements du casier judiciaire ne sont pas accessibles aux particuliers.

Cette décision ne porte toutefois aucune atteinte à la faculté qui vous est accordée par l'article 46 du Tarif criminel”. (Actuellement article 118).

Nous avons dit plus haut que des extraits du casier judiciaire n'étaient délivrés aux particuliers intéressés au cas d'action en justice que par l'organe du Procureur général qui seul apprécie la pertinence des motifs invoqués ¹⁸). Il faut d'ailleurs se souvenir que le Procureur général a toujours considéré la communication d'extraits du casier judiciaire aux particuliers comme son domaine propre. (Voir lettre du Procureur du roi de Bruxelles au Commissaire de police de Bruxelles en date du 17 août 1938.) Un certain nombre d'arrêtés et de circulaires sont venus réaffirmer le principe en un certain nombre d'hypothèses particulières ¹⁹.)

¹⁸) Voir A. Pomba, *op. cit.*

¹⁹) Voir notamment en application de la loi du 25 juillet 1938 créant l'Ordre des Médecins, la circulaire du 26 septembre 1947, P. R., Législation

Le principe a donc, à maintes reprises, été formellement reconnu et paraît dès lors acquis en droit belge. Notons cependant qu'un principe différent semble d'être établi dans une hypothèse tout à fait particulière à laquelle nous avons déjà fait allusion (cf supra p.5):

Une "légère concession doit être faite à raison des exigences formulées par l'autorité française ²⁰⁾ à l'égard des citoyens belges sollicitant de s'établir en France et d'y exercer une activité lucrative. Il semble qu'à la demande expresse de l'intéressé, un extrait du casier judiciaire a pu dans un tel cas être délivré lorsque la demande était transmise par l'autorité administrative française et acheminée par la voie diplomatique....

Le casier judiciaire est un organisme qui relève directement de l'autorité du Ministère de la Justice."

(Lettre du Procureur du roi de Bruxelles au Directeur de la Croix Rouge.)

Il semble qu'il y ait en ici un certain flottement. L'hypothèse est cependant nettement circonscrite. Il nous paraît que la difficulté provient ici d'un élément d'extranéité et que la question ne ressortit plus intégralement au droit interne. Il faut bien tenir compte en effet de l'intérêt primordial des citoyens belges établis à l'étranger, des exigences particulières de législations fondées sur des principes différents des nôtres et enfin du rôle territorial du Procureur général. La procédure a donc en l'espèce suivi normalement la voie diplomatique sans que le Procureur général ait été consulté.

Nous estimons cependant que les raisons qui militent en faveur de cette exception ne sont pas décisives et qu'il conviendrait d'unifier le système et de soumettre en toutes hypothèses la communication du

313, aux termes de laquelle le Procureur général est seul juge de l'opportunité de la transmission des extraits du casier judiciaire à l'Ordre des Médecins, en ce qui concerne les antécédents.

Des règles identiques ont été précisées en ce qui concerne les avoués, les avocats, les officiers ministériels, les membres de certaines institutions parastatales et la S.N.C.F.B.

²⁰⁾ La même solution vaudrait évidemment pour tous autres pays exigeant la présentation d'un extrait du casier judiciaire comme condition d'établissement de Belges sur son territoire.

casier judiciaire à l'autorité du Procureur général. Bien que le problème qui vient d'être soulevé soit un peu différent, nous croyons que l'unité de directives est indispensable à l'efficacité d'une politique de répression et de reclassement des individus ayant fait jadis l'objet d'une ou plusieurs condamnations.

Nous avons dit pourquoi, juridiquement, se recommandait la solution que nous préconisons: nous avons précisé que pratiquement aussi elle permettrait d'éviter les dangers de tous les autres systèmes, et de rechercher en chaque cas une formule concrète d'équilibre. Ajoutons que jamais depuis 1811, les droits reconnus au Procureur général par le Tarif criminel n'ont fait l'objet de la moindre critique, jamais l'on n'a songé à restreindre à cet égard son pouvoir d'appréciation. Bien au contraire, le législateur a cru bon par deux fois d'élargir son champ d'action. Il n'est pas indifférent de noter que l'article 118 du Tarif criminel permet au Procureur général de communiquer à des tiers des *dossiers* criminels ou correctionnels avec toutes les indiscretions qu'ils peuvent comporter. Cela n'est-il pas plus grave encore que de communiquer de simples extraits du casier judiciaire? Nous pouvons donc dire que sur la base de l'article 118 du Tarif criminel, la solution que nous préconisons reste en deçà des pouvoirs déjà conférés par la loi au Procureur général.

Il va sans dire que ce haut Magistrat ne devrait pas se charger personnellement de la communication du casier judiciaire dans *tous* les cas. Il agirait normalement par voie de délégation, réservant son intervention personnelle aux cas délicats ou exceptionnels tout en gardant la communication dans tous les cas sous son autorité et sa responsabilité exclusives.

Dans un domaine étroitement lié à celui du casier judiciaire, nous estimons qu'il y a lieu de maintenir, et peut-être d'élargir, la *réhabilitation judiciaire*. Nous croyons que malgré des expériences tentées à l'étranger et notamment en France, le mécanisme de réhabilitation établi par la loi belge du 25 avril 1896 doit être énergiquement défendu. Nous ne cherchons pas à méconnaître les inconvénients que présente la réhabilitation judiciaire: il n'est pas douteux que certains éléments parfaitement intéressants hésitent à introduire une demande de réhabilitation qui les expose à des enquêtes, à la

résurrection d'un passé depuis longtemps racheté et oublié. Mais le seul système qu'on lui oppose nous paraît difficilement acceptable, car il est socialement dangereux; la réhabilitation par péremption nous semble, en effet, trop rigide et automatique. Elle met en oeuvre deux présomptions: 1° que l'absence de nouvelles mentions au casier pendant un certain délai ne peut s'expliquer que par une conduite irréprochable, et 2° que cette conduite elle-même est le signe d'un reclassement définitif. Ces présomptions paraissent fragiles; elles valent sans nul doute pour la loi des grands nombres et nous ne cherchons nullement à en contester la valeur statistique. Mais elles ont le grand tort de n'être que des présomptions théoriques et de permettre à des individus dangereux d'acquérir à peu de frais une réhabilitation dont ils ne sont pas dignes. Et dès l'échéance des délais de prescription ils pourront à loisir exposer la société à des troubles considérables. La préservation de la société n'exige-t-elle pas plus de prudence dans le pardon? Au regard de ces dangers certains, la répugnance du condamné à introduire une demande en réhabilitation nous semble un argument de faible valeur.

Tous les éléments d'appréciation sont réunis dans l'enquête précédant la réhabilitation organisée par la loi du 25 avril 1896. L'absence de condamnations nouvelles, la bonne conduite en prison, l'attitude du condamné depuis sa mise en liberté, tout cela peut influencer sur la décision de la Cour qui ne prononcera la réhabilitation qu'en connaissance de cause. La procédure présente des garanties sérieuses et la réhabilitation ne sera accordée qu'à celui qui le mérite vraiment ²¹⁾.

Il va sans dire que la réhabilitation doit empêcher que la condamnation soit mentionnée dans les extraits du casier judiciaire ²²⁾. Ce principe est admis par plusieurs législations.

Nous croyons qu'il doit être maintenu pour l'encouragement qu'il offre aux condamnés libérés et les facilités de reclassement qu'il leur donne. Il fait de la réhabilitation une excellente mesure de politique pénale: nous ne voyons pas les inconvénients qu'il pourrait offrir.

²¹⁾ Notons que la loi belge du 25 avril 1896 écarte du bénéfice de la réhabilitation le condamné déjà antérieurement réhabilité (art. 1er, 5°). Disposition excellente destinée à assurer l'efficacité et le prestige de l'institution.

²²⁾ Ainsi disposé par l'article 7, al. 4, de la loi de 1896.

CONCLUSIONS

Nous sommes d'avis:

1. que le principe du *secret* du casier judiciaire doit être *maintenu* (sauf, bien entendu, à l'égard des autorités judiciaires pour l'information desquelles il a été créé). Ce secret est nécessaire car non seulement un intérêt social évident s'attache au reclassement des condamnés, mais il importe en outre que ceux-ci ne puissent être, dans un intérêt anti-social, reconnus et regroupés.
2. Ce secret doit être absolu.
3. La communication, restreinte et sous des garanties sérieuses, du casier judiciaire doit être accordée lorsqu'un intérêt social l'exige.
4. Nulle autorité ne paraît mieux qualifiée pour accorder cette communication, tant par ses fonctions qu'à raison des lois qui l'ont personnellement et spécialement chargé de la garde du secret judiciaire et des droits des tiers (article 118 du Tarif criminel), que le Procureur général près la Cour d'appel.
5. La loi du 25 avril 1896 sur la réhabilitation doit être maintenue, éventuellement élargie.

SUMMARY

In their report Mr. *Pierre Bondue* and Mr. *Jean-Pierre Cayron*, come to the following conclusions.

The usefulness of the penal registry (*casier judiciaire*) is obvious and rather than to place restrictions on it, it should be amplified. However, its penal character must be preserved and it should not be extended to other measures, for instance disciplinary punishments of public servants.

The penal registry was introduced in Belgium in 1888. In principle it is held strictly secret. Local authorities, on the other hand, may issue certificates of good conduct and morals. This device may give rise to abuses and the practice is not without its dangers. One should preferably reorganize the entire system on a legal basis, as follows:

- (1) The principle of secrecy with reference to the penal registry should be maintained (except that, of course, the judicial authorities, for whom the registry was created would have access to its data). Secrecy is necessary because there is a clear social interest in the readaptation of offenders and, furthermore, offenders should not be in a position to recognize each other and form anti-social groups.
- (2) The secrecy should be absolute.
- (3) Information contained in the penal registry should be supplied only sparingly and under strong guarantees and only when a social interest requires it.
- (4) By his function and by the legislative duty which rests on him to watch, personally and especially, over judicial secrets and the rights of individuals (sec. 118 of the Code of Criminal Procedure), no authority would seem better qualified to approve the supplying of such information than the Chief Prosecutor of the Court of Appeals.
- (5) The Act of April 25, 1896 on the removal of civil disabilities should remain in force and eventually expanded.

Dans quelle mesure la protection de la société exige-t-elle la création et la publicité d'un casier judiciaire, et comment faut-il organiser casier judiciaire et réhabilitation pour faciliter le reclassement social du condamné?

Rapport présenté par Marcel Duperrey

Avocat à la Cour, Paris, France.

Le présent travail est sans nulle prétention. Il n'a surtout pas celle de renouveler, par lui-même et seul, la matière dont il traite. Il lui était simplement assigné de préparer le „cadre” d'une discussion qui aura lieu finalement en réunion plénière et auparavant en séances de commission. Ouvrir les voies à des interventions hautement autorisées, cela ne devait, en l'état, consister qu'à rappeler (au risque de superfluité) quelques truismes essentiels, tracer le schéma des idées générales dominant la question, jalonner quelques points spécialement importants, de manière à, — s'effaçant, ne régentant point —, permettre aux membres du Congrès une large, libre et fructueuse confrontation, une controverse créatrice.

Il est au demeurant fait observer que le Rapporteur ne disposait point des Rapports nationaux ou individuels élaborés dans des pays autres que le sien. Plutôt donc que de s'élancer à l'aventure dans le droit comparé sur des données purement livresques et qui risquaient de se trouver périmées, il a préféré (dans ce seul souci, — respectueux des autres composants de la communauté internationale) prendre comme point de départ, et pour base unique jusqu'à plus ample et meilleur informé, la législation française; ce n'est trace d'aucun chauvinisme. Le lecteur excusera le caractère nécessairement sommaire d'un Rapport introductif ainsi conçu.

Un bref rappel historique s'impose:

L'institution que nous examinons a seulement un siècle d'existence.

Son inventeur mérite ici, in limine, une mention particulière, —

et par ailleurs une commémoration plus solennelle que dicte le rapprochement de ces deux dates:

1950, année faste pour les sciences pénales et criminologiques, 1850, année où fut mis officiellement en pratique en France le système de centralisation des renseignements judiciaires, imaginé deux ans auparavant par Arnould BONNEVILLE DE MARSANGY.

Successivement à la tête de plusieurs Parquets de province (avant de présider le Tribunal de Versailles, puis de siéger à la Cour de Paris), ce très distingué magistrat décanta le fruit de son expérience et de ses méditations, en des oeuvres qui, en dépit du temps, n'ont rien perdu de leur intérêt, — leurs titres en font foi:

Traité de la *récidive* (1841),

Traité des institutions *complémentaires du régime pénitentiaire* (1847),

L'Amélioration de la loi criminelle (1855-1867),

outre son mémoire, ici spécialement en cause, intitulé „De la localisation au greffe de l'arrondissement natal des renseignements judiciaires concernant chaque inculpé”.

Esprit scientifique, critique et pratique, — il était aussi profondément humain: précurseur de tels de nos contemporains (dont la modestie excessive s'effaroucherait si je les nommais, — chacun, au reste, les reconnaîtra), il préconisait déjà la libération anticipée des condamnés amendés.

Son influence fut grande et durable, — de par le monde, car elle dépassa le cadre national.

Sous l'empire de l'ancienne rédaction du Code d'Instruction Criminelle, chaque greffier tenait registres (ou „sommiers”) des seules condamnations prononcées par la juridiction à laquelle il était attaché. Il devait en outre adresser copie de cette compilation aux ministres de la Justice et de la Police, mais cette centralisation d'archives encombrantes était pratiquement inefficace.

La circulaire ministérielle de 1850 créait au greffe de chaque tribunal d'arrondissement un „casier mobile” (manière de fichier) où devaient dorénavant être classés, dans l'ordre alphabétique des noms des condamnés, les extraits des condamnations définitives prononcées en tous lieux contre les individus natifs de cette circon-

scription judiciaire; c'était une sorte d'„état criminel” parallèle à l'état civil, - avec localisation en chaque chef - lieu d'arrondissement. Pour les étrangers, et pour les Français dont le lieu de naissance était inconnu ou extérieur au territoire national, un casier analogue, complémentaire, était établi au ministère de la Justice. - Tel était l'essentiel de la réforme, maintenu au travers des textes (notamment lois du 5 août 1899 et du 11 juillet 1900, ordonnance du 13 août 1945) qui l'ont, depuis, organisée et plus ou moins remaniée quant au détail.

Ce détail, dans sa forme actuelle (ordonnance du 13 août 1945, modifiant les articles 590/602 du Code d'Instruction Criminelle), se caractérise grosso modo par l'existence de trois types de bulletins:

- le bulletin n° 1, *complet, conservé* au fichier ou „casier”,

- le bulletin n° 2, portant *relevé intégral* des bulletins n° 1 applicables à la même personne (ou mention „néant”), - délivré à *certaines autorités*,

- le bulletin n° 3, *moins complet* (comportant toutefois les peines privatives de liberté, sans sursis, pour crime ou délit, non effacées par réhabilitation), - délivré au *condamné*, jamais à un tiers (encore qu'en définitive il soit évidemment destiné à l'édification de ce dernier, par exemple l'employeur qui l'exige lors de l'embauche).

Sur le bulletin no 1, mesure d'ordre, répertoire rationnel, il n'y a rien à dire; on ne peut qu'applaudir à une méthode simple et très adéquate, adoptée par de nombreux pays (dont le Portugal et l'Italie, premiers en date après la France). Mais le fonctionnement des bulletins 2 et 3 appelle l'attention sur le conflit possible entre les intérêts mal compris de la société et du condamné, sur la conciliation souhaitable entre la défense sociale et le reclassement individuel.

Le principe même du casier judiciaire comme instrument de protection de la société n'est pas niable. Ses bienfaits sont acquis et abondamment proclamés. Il permet une répression plus prompte (par l'abréviation des recherches d'antécédents) et mieux appropriée aux individus (par la détermination exacte de la récidive). C'est ce rôle d'auxiliaire de Justice, d'organe d'information de cette dernière, qui est assurément le moins contestable. On crut même devoir attribuer à l'influence intimidatrice du „casier” une régression du

nombre des délits; mais la statistique, au reste trompeuse, varie; et ce pouvoir d'inhibition est trop souvent compensé par la quasi-fatalité de rechutes où se trouve entraîné, engrené, l'homme „marqué”.

C'est ici la ligne de partage difficile à tracer équitablement. Elle s'insère en pointillé dans le mot de „publicité”.

Cette publicité constitue, en fait, une peine accessoire de ségrégation. Elle contrecarre le *reclassement* qu'appellent de leurs vœux tous les criminalistes modernes; elle fait des épaves, et souvent des récidivistes. C'est sa juste mesure qu'il faut *fixer*, réduire aux nécessaires proportions. Ces réductions pourront porter:

A — sur les ayant-droit à la communication du bulletin no 2, devenus exagérément nombreux (surtout depuis les extensions apportées par l'ordonnance de 1945);

B — sur les mentions portées tant au bulletin no 2 qu'au bulletin no 1,

- 1°) par omission ou radiation (en outre des peines amnistiées)
 - a) des condamnations primaires au-dessous d'un certain quantum,
 - b) de toute condamnation (pour délit du moins) après l'expiration d'un délai raisonnable de prescription (5 ans, par exemple),
- 2°) par le système que préconisait Monsieur Léveillé au Congrès National des Sociétés de Patronage, Lyon 1894: le Juge indiquant la durée de l'inscription et pouvant même ordonner qu'il y soit sursis (on peut aussi imaginer de déléguer cette compétence a posteriori, soit au Président du Tribunal, en manière de référé, soit à une Commission);
- 3°) par une pratique plus libérale (comportant abréviation des délais) de la *réhabilitation*.

En cette matière seraient précieux, dans chaque cas particulier, les avis et observations d'une administration pénitentiaire de plus en plus „humanisée” et de délégués ad hoc ou assistants sociaux. On peut extrapoler ici les institutions existantes ou prévues pour le „probation system”, si lumineusement analysé par Monsieur l'Avocat Général AMOR dans la Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal en 1948 et 1949.

Il va sans dire que s'agissant de *mineurs* la loi et la pratique judiciaire ou administrative devront se montrer encore plus souples, délicates, compréhensives, secourables et mêmes généreuses.

Mais le délinquant majeur est souvent en quelque façon mineur, faible; une société éclairée doit veiller à ne pas, sous prétexte de se défendre, l'écraser; elle doit s'appliquer à le „récupérer”, le redresser, le mieux intégrer dans une harmonieuse coopération.

SUMMARY

In his report Mr. *Marcel Duperrey* comes to the following conclusions .

The penal registry (*casier judiciaire*) was introduced in France in 1850. It has since then undergone various modifications and improvements, the latest dating to 1915.

There are three notices: the first is filed at the registry and the second, identical with the first, is sent to certain authorities; the third, a simplified form, is given to the convicted defendant but in reality for the information of others (prospective employers, for instance).

The usefulness of the first of these notices is obvious. The publicity associated with the other notices may at times be harmful to the offender and one might consider ways to obviate this harm. The number of those receiving the second notice should be reduced. Certain types of offences should not be registered or their erasure from the registry should be facilitated.

Dans quelle mesure la protection de la société exige-t-elle la création et la publicité d'un casier judiciaire, et comment faut-il organiser casier judiciaire et réhabilitation pour faciliter le reclassement social du condamné ?

Rapport présenté par *Eltjo Johannes Hoogenraad*

Chef de la Division de droit public au Ministère de la Justice, la Haye, Pays-Bas

I.

Le casier judiciaire ne contient en général que des sentences judiciaires passées en force de chose jugée, prononcées en public. Ce sont donc des données qui en principe peuvent être connues de tout le monde. Comme le caractère déshonorant des données recueillies dans le casier judiciaire a comme suite qu'en beaucoup de cas il résulte des conséquences sociales très graves pour les condamnés quand des tiers prennent connaissance de ces données, partout le besoin s'est manifesté d'introduire des restrictions en ce qui concerne la publicité du casier judiciaire, non seulement pour protéger la personne condamnée, mais aussi dans l'intérêt général; car les oppositions sociales ont des effets très défavorables entraînant le danger de récidive et de formation de groupes de criminels.

D'autre part, l'intérêt général exige en beaucoup de cas que les données relatives aux antécédents criminels d'une personne soient disponibles, même si cela est au préjudice de l'intéressé. Avant de discuter de quelle façon et en quelle mesure la communication de renseignements du casier judiciaire doit être restreinte, il semble recommandable d'examiner d'abord à quelles fins les renseignements du casier judiciaire peuvent être importants et en quelle mesure cela sert l'intérêt général, casu quo si cela nuit excessivement à l'intérêt personnel du condamné.

II.

a. Une des raisons principales pour pouvoir prendre connaissance du contenu du casier judiciaire d'une personne est de se former une idée sur sa personnalité, notamment en ce qui concerne son aptitude

pour une certaine fonction. Tel est surtout le cas quand des particuliers ou des organes officiels demandent des renseignements du casier judiciaire en vue de placement de personnel. C'est à ce point-ci que nous rencontrons les plus grandes difficultés en fournissant ces renseignements, car ici menace le danger d'un jugement trop défavorable du condamné, ce qui pourrait entraîner pour lui de graves conséquences sociales.

En premier lieu il est à noter que la simple mention des condamnations d'une personne ne donne qu'une image très fragmentaire de sa personnalité. Il est vrai que la nature du délit, le temps écoulé depuis lors et éventuellement la récidive donnent quelques indices, mais il n'est pas du tout suffisamment indiqué dans quelles conditions le délit a été commis, quels en étaient les motifs et si l'acte doit être considéré comme une déviation incidente ou bien comme la manifestation d'un certain trait de caractère. Le casier ne fait pas non plus mention des changements qui se sont produits depuis dans le caractère ou dans les circonstances de vie du condamné. La valeur relative des délits pénaux pour juger le caractère d'une personne s'est manifestée clairement pendant la dernière guerre, lorsque pendant une famine ou sous l'influence de circonstances troublées, les citoyens les plus honorés même pouvaient arriver à commettre des infractions à la loi pénale. En outre, le danger de la récidive peut être considéré comme passé maintenant que ces circonstances particulières qui, dans le temps, favorisaient le délit, n'existent plus.

Il va sans dire qu'il y a des cas de récidive si évidente que le résumé du casier judiciaire nous permet d'avoir une idée plus fondée sur la personnalité de l'intéressé. Toutefois il y a lieu de manifester la plus grande prudence, en ce cas aussi, parce que des changements radicaux peuvent toujours avoir eu lieu.

Bien que la simple mention d'une ou de plusieurs condamnations doive être maniée d'une façon extrêmement prudente et qu'elle doive être considérée comme un indice où l'on peut supposer des faiblesses de l'intéressé, le fait est qu'on est enclin à prendre une attitude malveillante envers le délinquant sans avoir procédé à un examen plus approfondi de sa personnalité. Le cas exceptionnel qu'après la connaissance de la condamnation le jugement sera justement favorable (p. ex. en ce qui concerne les délinquants politiques

qui sont honorés plus tard) peut être laissé de côté. Ce n'est pas ici le lieu d'analyser les facteurs psychologiques qui provoquent cette attitude. Il est intéressant de noter seulement l'aversion que sent chaque citoyen convenable envers son concitoyen qui enfreint les prescriptions qu'il observe lui-même consciencieusement. Là supposition que, quand le penchant d'enfreindre les lois s'est manifesté une fois, cette infraction se répètera sans doute, est une supposition lancée comme une vérité incontestable pour masquer la satisfaction psychologique qu'on sent en prononçant sa désapprobation en ce qui concerne les actes asociaux.

Il y a lieu de fixer l'attention aussi sur la forme suggestive d'un extrait par sa lisibilité, la disposition claire et le contraste avec un extrait en blanc.

Ces facteurs et encore d'autres font que le jugement formé sur une personne, après la connaissance de son passé criminel, est le plus souvent superficiel et plus défavorable que sont les faits en réalité, et il existe une certaine aversion pour contrôler ce jugement par les faits. Cela signifie un handicap considérable pour l'intéressé vu qu'il s'agit le plus souvent de quelque chose de très important pour lui, de sorte qu'un jugement défavorable peut être décevant pour sa position sociale.

Les fondements psychologiques de ce jugement le plus souvent excessif sont si généraux et si naturels qu'il ne paraît pas possible d'y apporter beaucoup de changements par le moyen de l'instruction ou de l'éducation du public. Il faudra alors en tenir compte comme d'une réalité en rédigeant des règles au sujet de la publicité à donner au casier judiciaire.

Il va sans dire que ce n'est pas tout un chacun qui formera un jugement aussi superficiel à propos des données du casier judiciaire. Les autorités qui sont habituées à manier de pareilles données et qui les considèrent seulement comme des indices qui doivent être contrôlés et complétés avec d'autres données pour pouvoir juger une personne, tireront moins facilement une conclusion irresponsable que ceux qui ne rencontrent qu'incidentellement quelque chose de pareil. Aussi un juge, psychiatre ou fonctionnaire de reclassement sera peu enclin à former un jugement sur une personne avec comme base seulement ces données, qui, d'une autre point de vue aussi, peuvent avoir de l'intérêt pour lui.

Il est intéressant de signaler spécialement la communication de renseignements du casier judiciaire à des gouvernements amis, qui s'en servent surtout pour juger une personne en vue de l'immigration ou de la délivrance d'un visa. Il est souvent encore plus difficile pour les autorités étrangères d'évaluer l'importance réelle d'une condamnation, de sorte qu'il existe un penchant à opérer d'une façon très schématique et formaliste.

En résumant, nous sommes d'opinion que les données du casier judiciaire peuvent être une ressource importante pour juger la personnalité ou l'aptitude d'une personne pour une certaine fonction, mais qu'elles sont en soi insuffisantes. La fourniture d'un extrait du casier judiciaire dans ce but semble être assez injuste vu le danger qu'il y a qu'on attache trop de valeur à ces données et qu'on en tire des conclusions fausses et très défavorables pour la position du condamné.

b. Il y a cependant d'autres buts pour lesquels les données du casier judiciaire sont utiles. Dans plusieurs cas, les intérêts du condamné ne viennent même pas sur le tapis. Il faut penser par exemple à la consultation du casier pour des buts scientifiques ou à son emploi comme ressource administrative pour pouvoir rechercher d'anciens dossiers judiciaires et des rapports. Si les autorités intéressées, en cas de recherche, de poursuite ou de jugement, le réclament, le casier répondra en général au but visé. Il va sans dire que le juge doit être entièrement au courant du passé criminel du suspect, entre autres pour pouvoir fixer le degré et le genre de peine, parce qu'en cas de récidive il y a facilement lieu de considérer s'il faut appliquer un autre moyen de correction plus grave. En ce cas les intérêts du condamné ne se trouvent pas dans l'embarras. Il y a peu de danger que cette autorité qui est habituée, en vertu de sa fonction, à examiner les fonds plus profonds des délits et à les considérer dans tous leurs aspects, se laisse induire à tirer des conclusions superficielles et non fondées. En outre, un danger beaucoup plus grand menacerait le suspect si l'on ne mettait pas le juge en état de se former une idée complète sur sa personnalité et sur l'acceptabilité ou la non-acceptabilité du choix d'une certaine peine. Une condamnation prononcée il y a une dizaine d'années peut, si la récidive suit beaucoup plus tard, le convaincre du fait qu'une

pareille mesure est de nouveau désirable. Inutile de faire remarquer que le psychiatre ou le fonctionnaire désigné pour assister le juge comme expert, doit pouvoir disposer de données aussi complètes que possible pour présenter ses rapports.

c. Il n'y a pas lieu de s'opposer à la communication de renseignements du casier à la police pour faciliter les recherches. Ces renseignements peuvent être une ressource importante pour rendre plus ou moins acceptable la justesse d'un soupçon. Il est important aussi que la police soit à même de vérifier la solidité des déclarations des suspects en ce qui concerne leur passé criminel. Le danger que court le reclassement n'existe pas dans une mesure importante, parce que les soupçons doivent être plus concrétisés dès qu'il est question de mesures énergiques.

d. Enfin il y a encore un autre but dans lequel l'administration demande souvent un renseignement, à savoir quand on examine si l'intéressé est digne d'entrer en ligne de compte pour revêtir des positions de confiance, des fonctions représentatives ou bien des postes d'honneur ou de recevoir des distinctions. Bien qu'il semble que le but précité est étroitement lié au jugement de la personne décrit plus haut, il s'agit ici en réalité de quelque chose de très différent, à savoir du maintien par l'Etat de la désapprobation de la méconduite sociale d'une personne, laquelle désapprobation est concrétisée dans la sentence de condamnation. Quand des organes de l'Etat autres que le pouvoir judiciaire font entrer le condamné en ligne de compte pour revêtir des fonctions de confiance, des privilèges etc., et qu'ils montrent par cela avoir confiance en sa conduite sociale, une inconséquence naît qui porte atteinte à l'autorité de la sentence, aussi bien envers le condamné qu'envers le public. Cette idée est fixée dans la législation de beaucoup de pays, par l'exclusion de certains droits en cas de graves condamnations, ou par l'impossibilité de revêtir certains postes. Quand le législateur n'a pas donné de règles générales, c'est toujours un pesage difficile entre la gravité du délit — c'est à dire le degré de la désapprobation de la conduite sociale — et le degré de confiance ou la grandeur de la faveur qui se manifesteraient éventuellement. Ensuite, le temps écoulé depuis que le délit a eu lieu est aussi un

élément important. En général, un refus n'a pas de graves conséquences pour le condamné parce qu'il s'agit ici le plus souvent d'intérêts qui ne sont pas d'importance élémentaire pour la position sociale de l'intéressé.

Il est important d'indiquer qu'on ne rencontre pas ici le danger qui menace quand on fait usage des données pour juger une personne parce que celles-ci peuvent être interprétées tout à fait hors de la réalité. En effet, les données conçues dans le casier judiciaire sont en soi suffisantes pour le but visé et n'ont besoin d'aucun supplément, car les données du fait punissable et le degré de la peine expriment déjà assez le degré de la désapprobation. Aussi le jugement peut s'effectuer sans qu'on soit au courant du caractère et de la personnalité du condamné.

III.

Après cette discussion concernant les buts principaux dans lesquels les extraits du casier judiciaire peuvent être utiles, il y a encore la question de savoir à quel point l'intérêt général exige de pouvoir disposer de ces données, éventuellement en laissant de côté les désavantages résultant pour l'intéressé de la publicité de son passé criminel.

Quand les renseignements sont demandés pour des raisons scientifiques ou pour la recherche, la poursuite ou le jugement du suspect, il n'y a pas de doute qu'on sert l'intérêt général en les fournissant. Il est presque exclu qu'il y ait des désavantages à attendre pour l'intéressé, et s'il y en a de quelque sorte, ils seront d'importance secondaire par rapport à l'intérêt qu'il y a à fournir des renseignements complets à ces autorités.

Si l'on demande des renseignements en vue de pouvoir juger si une personne entre en ligne de compte pour obtenir une distinction ou pour revêtir une fonction de confiance etc., il est évident que nous avons alors affaire à un intérêt général parce que le but est de ne pas nuire à une des caractéristiques essentielles de la sentence de condamnation. Il existe en général peu de risque que les intérêts personnels du condamné se trouvent dans l'embarras. Rarement la position sociale du condamné sera en danger en cas d'un refus, à moins qu'on fixe la limitation des fonctions et faveurs en question à tort très largement. Ce danger menace spécialement par l'intervention

des organes officiels, qui augmente toujours, dans le domaine économique et social, en vertu de laquelle des permis sont exigés pour nombre d'opérations. En général, la délivrance de ces permis n'implique pas qu'on donne par cela un témoignage de confiance ou de respect. Il va sans dire qu'il faudra arriver à un jugement eu égard au cas d'espèce; la nature de la faveur à accorder ou de la fonction et le caractère blâmable du délit, ainsi que l'intervalle des faits doivent être pesés entre eux. Comme l'extrait du casier judiciaire offre en soi une donnée suffisante pour le but visé, il n'y a pas lieu de s'opposer à ce qu'on mette les extraits à la disposition des autorités vu l'importance prépondérante des intérêts que l'Etat a en cette matière. Cependant, il faut veiller à ce qu'un rapport raisonnable subsiste entre la gravité du délit et la nature de la faveur ou de la fonction, et que pas toutes les affaires dans lesquelles l'administration a une grande liberté de décision, soient considérées comme des faveurs, comme par exemple les permis délivrés en vertu des règlements municipaux, les passeports etc.

Le dernier point à discuter concerne les renseignements qu'on demande pour obtenir une appréciation sur une personne. Ces renseignements peuvent être demandés aussi bien par les organes officiels que par des particuliers. Nous avons signalé déjà que l'extrait du casier judiciaire peut donner des indices importants, mais que ce ne sont que des indices donnant une idée incomplète de la personne.

Comme il y a en outre de grands dangers qu'après la connaissance des condamnations mentionnées dans l'extrait, l'appréciation sur le délinquant soit plus défavorable qu'il n'est justifié et que par cela sa position sociale soit affectée dans une grande mesure, il y a lieu de faire preuve d'une grande réserve. En premier lieu, on doit examiner s'il est d'un intérêt général que le demandeur soit mis au courant du danger que produirait l'intéressé dans le domaine social. Si l'Etat est l'employeur, il est en général question d'un intérêt public parce qu'un corps de fonctionnaires dignes de foi est d'un intérêt primaire pour lui. Tel peut être également le cas en ce qui concerne des particuliers, si leurs travaux ont directement un intérêt public (il faut penser par exemple aux organisations industrielles où l'on produit quelque chose dont l'Etat a ordonné le secret, aux établissements de banque et aux sociétés privées en vue du place-

ment de guides de la jeunesse qui sont moralement dignes de confiance). Les bornes sont difficiles à fixer et changent selon les conditions sociales. Vu les dangers d'un effet défavorable en cas de large disponibilité des données, les bornes doivent être fixées avec soin.

Une autre question est de savoir de quelle façon, en ce cas, les données doivent être fournies. La communication de l'extrait du casier judiciaire entraîne les dangers susmentionnés, à savoir qu'on obtient facilement une appréciation inexacte sur le condamné et qu'on tient insuffisamment compte de sa personnalité, ainsi que des exigences spéciales nécessaires pour une certaine fonction.

Il peut être paré à ces inconvénients dans une grande mesure en délivrant, au lieu d'un extrait du casier judiciaire, un certificat de bonne vie et de moeurs, ou plutôt une déclaration indiquant que d'après les données judiciaires, il n'y a pas d'inconvénient à ce que l'intéressé revête une certaine fonction. On peut alors satisfaire au besoin d'individualisation et éviter une appréciation formaliste. Car ces déclarations peuvent être fournies après que des experts, qui prennent également connaissance de l'extrait du casier judiciaire, ont procédé à une enquête détaillée, et elles ne doivent se rapporter qu'à une certaine fonction. Cela est nécessaire, parce qu'autrement on pourrait se trouver en présence d'une trop grande publicité du casier judiciaire. La délivrance des données au postulant lui-même est de ce fait moins désirable.

L'autorité chargée de délivrer de telles déclarations doit naturellement pouvoir disposer d'une grande liberté, même s'il est question de condamnations anciennes.

Seuls des organes qui ne sont pas aveugles aux intérêts de la société et au reclassement, doivent être chargés de juger si une pareille déclaration ou certificat de bonne vie et de moeurs peut être délivré. Aux Pays-Bas, on admet ce principe — quoique pas encore complètement —, et on ne met le plus souvent pas d'extrait du casier judiciaire à la disposition de tiers, mais bien des certificats de bonne vie et de moeurs, du moins au cas où il est question de quelque intérêt public. Ce certificat est délivré par le bourgmestre du domicile de l'intéressé, et cela après que cette autorité ait pris connaissance des données du casier judiciaire. Ces données ne sont pas indiquées sur le certificat de bonne vie et de moeurs si, après un

examen, il y a lieu d'octroyer la délivrance du certificat. Chaque affaire est examinée en ce qui concerne ses propres mérites, de sorte qu'il est fort possible qu'on ne délivre pas de certificat de bonne vie et de moeurs à une personne qui postule une place pour laquelle elle n'est pas qualifiée, mais qu'on le délivre en revanche quand il s'agit d'une autre place qui n'entraîne pas de dangers. Dans les cas douteux, on consulte dans les grandes villes une commission spéciale composée de membres hétérogènes.

De cette façon on peut obtenir une appréciation plus réelle de la personnalité d'une personne et de son aptitude à une certaine fonction. On tient alors compte aussi bien des intérêts de la société que de ceux de l'individu. Il est nécessaire d'exiger que l'appréciation soit mise entre les mains d'un organe disposant d'assez d'intelligence et de compétence pour comparer les différents intérêts entre eux.

Dans ce système, une grande difficulté surgit quand les gouvernements étrangers demandent des extraits du casier en vue de documents d'émigration. On préfère ici aussi un résumé de l'appréciation sur la personne mentionnant si l'on peut s'attendre à ce que l'intéressé se conduise comme un bon citoyen, mais au cas où le gouvernement étranger demande en outre un extrait du casier judiciaire, il y a lieu de ne pas s'opposer à ce que cet extrait lui soit donné. En effet, il est difficile au gouvernement étranger de se baser seulement sur une appréciation dont il a de la peine à fixer la valeur intrinsèque et qui est difficile à comparer avec les données fournies par les autres pays.

IV.

Il semble que de la manière mentionnée ci-dessus, on prévient dans une grande mesure que le condamné ne soit gêné inutilement dans ses efforts pour s'acquérir une position sociale, tandis qu'on évite d'autre part que les intérêts de l'Etat ne soient insuffisamment garantis. Il se peut même qu'il soit dans l'intérêt du délinquant qu'on l'empêche de revêtir certaines fonctions qui seraient pour lui une source de dangers. Il est évident que lors de la délivrance de certificats de bonne vie et de moeurs, l'appréciation sur la personne ne sera pas toujours exacte, mais les dangers — du moins quand l'appréciation est mise entre les mains d'experts — sont moins grands que ceux d'une appréciation de personnes quelconques, laquelle appré-

ciation est exclusivement basée sur l'extrait du casier judiciaire. Dans beaucoup de cas, il n'y aura pas d'objection à ce qu'on communique les antécédents criminels à l'organe ou à la personne demandant des renseignements, et cela en ajoutant les raisons pour lesquelles on croit qu'il n'y a pas d'objection contre l'exercice d'une certaine charge. L'expérience nous apprend qu'on n'est pas enclin à refuser le placement d'un condamné, pourvu qu'on motive pour quelles raisons on estime le placement justifié malgré les antécédents criminels. Il est souhaitable, aussi bien pour le délinquant que pour l'employeur, qu'on ne coure pas de risques inutiles. Le système susmentionné semble offrir plus d'avantages que l'autre système qu'on applique parfois pour prévenir une trop grande publicité des données du casier judiciaire. D'après cet autre système, on procède à la radiation du casier en cas de bonne conduite et après un certain nombre d'années, et on communique les punitions seulement à certaines autorités. La radiation totale a le grand inconvénient que les données écartées du casier gardent toujours quelque importance pour certains buts, par exemple pour le juge, tandis que la restriction de la communication des informations seulement à certaines autorités favorise un jugement formaliste et mène à une grande publicité dans la période où la restriction n'est pas encore entrée en vigueur.

V.

Bien qu'on puisse parvenir de cette façon — par la voie de l'appréciation individualisée et par la restriction aux cas d'intérêt public — à ce que l'odieux reposant sur une personne par suite de sa condamnation l'embarrasse aussi peu que possible dans ses efforts pour se reclasser, il subsiste toujours quelque besoin de la possibilité d'une réhabilitation ayant pour suite que toutes les conséquences légales ou sociales provenant d'une mention dans le casier judiciaire sont enlevées. Comme de telles conséquences ne se font pas sentir dans le cas où le casier judiciaire est consulté pour des raisons scientifiques ou par le juge, il est recommandable que dans ces cas, les sentences y relatives soient néanmoins mentionnées, et cela avec la remarque qu'une réhabilitation a été accordée. Il est évident que ces sentences doivent être laissées de côté pour l'application des dispositions relatives à la récidive.

En premier lieu, le besoin se fera sentir d'une réhabilitation

accordée après un certain laps de temps quand pendant cette période les intéressés ne se sont pas rendus de nouveau coupables d'un fait punissable. Cela est d'importance du point de vue psychologique, parce que l'homme sera stimulé de se conduire bien. Cette réhabilitation doit entrer en vigueur automatiquement. Un examen individuel chargerait trop l'administration et incommoderait l'intéressé. Le terme pour la réhabilitation ne doit pas être trop court, sinon l'appréciation matérielle serait défectueuse vu le manque de données suffisantes. On pourrait considérer par exemple un règlement comme suit: pour des punitions de moins d'un mois — n'importe si elles sont prononcées avec ou sans sursis —, le terme pourrait être fixé à 10 ans; pour des punitions de moins de 6 mois à 15 ans; pour les punitions ne dépassant pas 2 ans à 20 ans. Les punitions plus élevées doivent toujours figurer dans le registre.

Dans des cas particuliers, une réhabilitation individuelle devra être possible, p. ex. quand la mention du délit dans le casier judiciaire mène à une dureté qui n'est pas nécessaire, ou si l'intéressé a rendu des services importants à l'Etat, ou dans le cas où la qualification d'un certain délit a été changée. Une telle réhabilitation correspond le plus à une grâce, et devrait être faite par la même autorité et avec les mêmes garanties.

SUMMARY

The following is a summary of the report of Mr. E. J. Hoogenraad.

The question of the penal registry (casier judiciaire) must be examined from both the point of view of the convicted offender and from that of the interested public.

One of the reasons for sending out a report on a person's criminal history is to provide information on his fitness for a given position. However, the consequences of that report may be serious. The registry is, of course, useful but gives only a fragmentary view of personality and one must know how to assess the relative value of the various data in the report, something which people generally do not do.

One may wish to consult the registry for scientific or administrative purposes or to learn about a defendant's past criminal record. It is necessary that those so doing should get the most complete information possible. The police should also have access to the registry.

Frequently, a copy of a person's record in the registry is requested before selecting him for a position of trust, an honorific position, a political office or an award. The report requested is justified for it would be regrettable if the disapproval of a state, manifested by a punishment, should be cancelled by another action emanating from the state.

In each case, therefore, one must weigh the conflicting interests and act in accord with the most important among them. This is particularly necessary when one wishes to judge of a person's fitness for a particular position. One's attitude will depend on the nature of the position. A certificate of good morals and conduct may well be preferable to an extract from a penal registry. This certificate may or may not be issued; if it is issued the convictions recorded in the registry may or may not be entered on it, depending on circumstances in the individual case. One would thus avoid ruining the efforts of an ex-offender to acquire a decent place in society and at the same time keep in mind the interests of that society.

Besides, it is necessary to use legal rehabilitation (i.e. restoration of rights, etc.) which is a psychological stimulant to the ex-offender. It should be automatic after a given number of years depending on the severity of the punishment, but in individual cases, it should be permitted earlier.

Dans quelle mesure la protection de la société exige-t-elle la création et la publicité d'un casier judiciaire, et comment faut-il organiser casier judiciaire et réhabilitation pour faciliter le reclassement social du condamné ?

Rapport présenté par Bengt Lassen

Conseiller à la Cour d'appel de Göteborg, Chef de cabinet au Ministère de la Justice, Stockholm.

Organisation du casier judiciaire en Suède.

Il n'existe pas en Suède de dispositions homogènes au sujet de l'organisation d'un casier judiciaire. Dans une certaine mesure, on constitue des casiers judiciaires, sans l'appui de prescriptions générales.

Les casiers judiciaires sont surtout constitués par les autorités les plus hautes des services des prisons du royaume, l'administration des prisons; c'est *le casier judiciaire général*. On y note principalement des peines privatives de liberté ou des mesures de protection, et certaines peines d'amende qui selon des règles particulières du Code pénal ont un effet itératif.

C'est aussi l'administration des prisons qui constitue *le registre central des prisons*, qui est en premier lieu un casier organisé pour usage interne, au point de vue du travail et de la statistique, sur toute personne séjournant dans une maison d'internement ou une prison.

Il existe un enregistrement important des peines — ainsi que des recherches par voie d'annonce, des arrestations, etc. — tenu par l'Institut de technique criminelle de l'Etat, qui consiste en une publication quotidienne: „*L'information policière*”.

Cette publication, avec le registre qui s'y rattache, est remise à un grand nombre d'autorités et de fonctionnaires. Les renseignements qui y sont insérés constituent, avec d'autres informations, la matière d'un vaste registre tenu par l'Institut de technique criminelle.



La plupart des *autorités policières* ont constitué, sans qu'il y ait de prescriptions spéciales à ce sujet, des casiers judiciaires où elles enregistrent les condamnations en leur district. Il existe aussi au siège de certains *tribunaux* un casier judiciaire interne sur les personnes qui ont été citées en justice devant ces tribunaux pour des infractions à la loi.

Chaque commune a le devoir de tenir un *registre social* sur l'activité d'entr'aide sociale de la commune. Ce registre contient aussi un nombre important d'annotations sur les peines auxquelles ont été condamnés les bénéficiaires de cette entr'aide.

La législation sur *la réglementation de l'alcool* a provoqué la création d'une sorte de casier judiciaire très important. La vente de boissons alcoolisées est placée sous le monopole de l'Etat et ne doit s'adresser qu'à des acheteurs qui ont obtenu un droit d'achat particulier. Il faut que la vente soit réglée de façon à entraîner le moins possible de conséquences fâcheuses (auparavant, il y avait de nombreux abus dans la consommation des boissons alcoolisées). Pour pouvoir exercer le contrôle nécessaire à cet égard, les maisons de vente tiennent un registre de grande envergure sur tous ceux qui possèdent un droit d'achat, comprenant entre autres les peines de toute sorte auxquelles ils ont pu être condamnés. L'organe de contrôle le plus élevé, le Service du contrôle, tient de plus un registre, *le casier judiciaire du Service de contrôle*, où sont inscrites toutes les infractions à la loi sur la réglementation de l'alcool, y compris les contraventions d'ivrognerie, et aussi toutes les autres infractions à la loi qui ont été commises, selon l'opinion du tribunal, sous l'influence de l'alcool.

Quant aux autres casiers judiciaires spéciaux, il faut citer *le registre des permis de conduire*, où chaque préfecture consigne le nom des personnes qui ont obtenu le permis de conduire un véhicule à moteur, et dans lequel on inscrit d'une part toutes les infractions commises en conduisant un véhicule à moteur, d'autres part toutes les condamnations à des peines pour infractions commises en état d'ivresse; de plus, *le registre des contrebandes* tenu par l'Administration générale des douanes; et enfin les *casiers judiciaires militaires* et casiers analogues tenus par diverses administrations et autorités sur les peines auxquelles ont été condamnées des personnes employées chez elles ou qui sont sous leurs ordres.

Raisons justifiant la création de casiers judiciaires.

Il semble qu'on puisse motiver la création de casiers judiciaires comme suit:

1. Le besoin qu'a le juge d'une affaire criminelle d'avoir connaissance du passé d'un accusé, ce qui est important pour décider du genre de peine qu'on doit lui appliquer; à ce sujet, il faut prendre en considération tout particulièrement les règles du Code pénal sur la récidive.

2. Le besoin qu'a la police, lorsqu'elle doit rechercher un délinquant ou faire une enquête, d'avoir à sa disposition des renseignements sur les infractions, les méthodes criminelles, les peines, etc.

3. Le besoin de pouvoir exercer un contrôle sur les moeurs, notamment a) contrôle des peines infligées, b) contrôle sur les individus dans l'intérêt de l'administration (pour les nominations aux emplois, les mesures sociales etc.) ou bien c) contrôle sur les individus dans l'intérêt des particuliers (nominations et embauches, adoption etc.).

Quant à 1. La création du casier judiciaire à proprement parler, celui qui est réglé par la loi, c'est à dire le casier judiciaire général, a été justifiée essentiellement par la raison indiquée. Il est apparemment nécessaire de constituer un casier judiciaire a) en raison de peines qui ont un effet itératif, et aussi b) en raison de peines qui doivent influencer autrement la graduation de la peine ou le choix de mesures politico-policières en cas d'infractions à la loi ultérieures.

Dans le Code pénal général, il n'y a plus de stipulations sur l'effet itératif obligatoire de certaines infractions. En ce sens, il serait possible de restreindre la constitution d'un casier judiciaire. Toutefois il est important que le juge ait à sa disposition, pour décider des suites judiciaires d'une affaire criminelle, une connaissance aussi complète que possible de l'accusé et entre autres évidemment aussi la connaissance de ses condamnations antérieures. Cependant il existe un danger: c'est que ce soit cela qui attire le plus l'attention; or, des renseignements sur la conduite qu'a l'accusé par ailleurs peuvent avoir autant d'importance, sinon plus.

Quant à 2. L'enregistrement des peines auquel procèdent les autorités policières n'est qu'une partie de la vaste documentation

de celles-ci. L'enregistrement des *peines* présente moins d'intérêt que celui des *infractions à la loi* et constitue une activité parallèle à l'enregistrement des empreintes digitales, des photographies de délinquants, des surnoms de délinquants ou d'êtres asociaux, des incendies, etc. Pour répondre aux besoins dont il s'agit, il faut qu'un casier judiciaire soit très complet. Toutefois, toutes les catégories d'infractions ne présentent pas le même intérêt. Les vols, en raison d'un risque de récidive très grand, occupent une place toute particulière.

Quant à 3a. En Suède, une condamnation n'entraîne pas de suites, qu'il s'agisse de la perte des droits civiques ou du droit de vote politique, ou encore d'une incapacité d'exercer une profession, un emploi, un commerce ou une occupation semblable. Cette raison ne rend donc pas nécessaire la constitution d'un casier judiciaire.

Quant à 3b. A l'heure actuelle, on considère généralement que la possibilité d'exercer un pareil contrôle ne doit exister que dans une mesure restreinte. Il y a cependant des cas où l'on doit tenir compte de certains points de vue. Ainsi, il peut arriver que l'enregistrement de certaines infractions soit nécessaire et adéquat pour des buts particuliers. (Par exemple: l'enregistrement au casier des permis de conduire de la préfecture, des délits de circulation et d'ivresse). Il y a encore d'autres cas où il est nécessaire de constituer un casier, dans un but bien limité (par exemple: l'enregistrement des délits d'alcoolisme tenu par le service de contrôle et la société de vente des boissons alcooliques, le casier social des communes). Même si l'enregistrement n'a lieu que pour de tels buts bien limités, il est clair que l'enregistrement peut comprendre un très grand nombre de renseignements; cela surtout en ce qui concerne les casiers constitués en vue de l'entraide sociale.

Quant à 3c. En règle générale, on devrait considérer que la société ne doit pas offrir ses services en livrant son casier judiciaire pour satisfaire ces intérêts-là.

Publicité du casier judiciaire.

La façon de régler le droit qu'ont les autorités et les particuliers d'obtenir des renseignements tirés des casiers judiciaires demande un dosage très délicat. D'un côté, il est important que ceux qui désirent prendre de tels renseignements puissent les avoir; d'autre

part, dans l'intérêt des personnes dont certaines fautes sont enregistrées, il ne faut pas que ces renseignements soient portés à la connaissance de tous.

Du casier judiciaire général, on ne donne de renseignements qu'aux tribunaux et au ministère public. Le secret qui entoure ce casier et le casier judiciaire central des prisons offre toutes les garanties souhaitables. Les renseignements annotés par les instituts de technique criminelle ne sont employés que dans le travail interne de la police. „L'information policière” n'est distribuée principalement qu'au personnel de la police; toutefois, comme le cercle de ceux qui la reçoivent est assez grand, on peut considérer que la garantie de secret entourant cette publication n'est pas assez stricte.

Les autorités policières locales ne se servent pas des renseignements de leurs casiers uniquement pour leur travail de police, mais aussi pour satisfaire les autorités ou des particuliers en leur donnant des renseignements qui en sont tirés. Il est prescrit, dans certains cas, qu'on doit présenter un certificat de bonnes moeurs ou montrant qu'on n'a pas eu de condamnations: il en va ainsi, par exemple, pour obtenir un permis de conduire un véhicule à moteur, pour ouvrir une maison de prêts sur gages, ou encore pour obtenir un prêt d'Etat pour se mettre en ménage, ainsi que pour être nommé à certains postes. Les certificats exigés sont en général délivrés par l'autorité policière compétente, qui se base sur les casiers judiciaires (et „l'information policière”). De plus, certaines autorités policières délivrent des certificats de bonnes moeurs, sur les mêmes bases, pour des besoins privés, par exemple pour une personne qui se présente à un poste, lorsque le patron a exigé un tel certificat. On considère toutefois, dans une large mesure, que l'on ne devrait pas donner des renseignements tirés d'un casier judiciaire pour satisfaire de tels intérêts privés. Il faut remarquer qu'un individu peut obtenir un extrait du casier judiciaire général prouvant qu'il n'y est pas inscrit, uniquement s'il peut attester par un certificat d'une autorité compétente que son bon droit peut dépendre de cet extrait.

Réhabilitation.

Le problème de la réhabilitation à proprement parler est lié à la constitution d'un casier judiciaire pour le contrôle des suites d'une peine. En ce sens, ce problème n'est pas à l'ordre du jour en ce

qui concerne la Suède. D'ailleurs la question de savoir si l'on doit tirer des renseignements du casier judiciaire revient à se demander quels égards on doit avoir d'une part pour ceux qui ont besoin d'avoir des renseignements, d'autre part pour les individus. Le casier judiciaire peut certainement, dans certaines conditions, nuire sérieusement au reclassement social d'un individu; cependant, il semble bien que les difficultés qui surgissent lors du reclassement social, par exemple dans le cas d'un individu condamné à une peine privative de liberté, soient les plus importantes pendant la période qui suit immédiatement sa libération, c'est à dire à un moment où il est évident qu'un enregistrement au casier judiciaire de la peine subie est nécessaire si déjà l'on veut constituer un tel casier.

Dernières remarques.

La question du casier judiciaire est à l'étude en ce moment en Suède. En raison de motions présentées au Parlement en 1948, celui-ci réclama dans une requête adressée au gouvernement qu'une enquête soit faite à ce sujet. Dans cette requête, on attirait l'attention entre autres sur le manque d'homogénéité de la constitution des casiers judiciaires, leur trop grande envergure, et le manque de garanties dont souffre parfois leur qualité de documents secrets. Le soin de faire cette enquête a été confié par le gouvernement à la Commission de Défense sociale, sous la présidence de M. Karl Schlyter.

SUMMARY

In his report Mr. *Bengt Lassen* sums up the different registers of convicted persons which, under various names, are kept in Sweden, in addition to the general „casier judiciaire”, such as:

- a. the Central Prison Register;
- b. the police periodical with its gazetteer;
- c. a voluminous register kept by the Institute of Criminal Technics;
- d. registers of local police;
- e. books kept in behalf of some courts showing the names of those tried by the court;
- f. municipal registers concerning the social assistance given by the community;
- g. registers kept by wine and spirit dealing authorities, showing the names of those having the right to purchase strong liquors;
- h. a similar register kept by the Central Service controlling the liquor traffic;
- i. register of driving licences;
- j. a register concerning contraband trade kept by the Customs;
- k. military „casiers judiciaires”.

All these registers have their special usefulness.

As in Sweden no punishment entails loss of any civil right, this registration is without importance in this respect. Thus there does not exist any connection between the deletion of a punishment in any of these registers and an eventual restitution of full civil status.

The secrecy of the general register and those mentioned under *a* and *c* is sufficiently guaranteed; that mentioned under *b* however is at the disposal of a rather wide circle of persons interested. From those mentioned under *d* data are supplied on behalf of private interests as is often the case when official testimonials of good conduct are handed out.

At the instance of the Swedish parliament the issue of the existence of registers of convicted persons and the use made thereof is at present being studied by the Social Defence Committee under the chairmanship of Mr. Karl Schlyter, formerly Minister of Justice.

Dans quelle mesure la protection de la société exige-t-elle la création et la publicité d'un casier judiciaire, et comment faut-il organiser casier judiciaire et réhabilitation pour faciliter le reclassement social du condamné?

Rapport présenté par Giuseppe Lattanzi

Substitut du Procureur général près la Cour de Cassation, Directeur général des affaires pénales, des grâces et du casier judiciaire près le Ministère des Grâces et de la Justice, Rome.

I.

Le Casier Judiciaire, constitué pour la première fois en France en 1850 et, successivement, dans beaucoup d'autres pays, y compris l'Italie, est sans aucun doute un moyen de défense des plus efficaces de la société contre la criminalité.

En effet, en fournissant au juge du tribunal pénal des indications précises sur les précédents judiciaires des accusés, le Casier judiciaire permet d'évaluer la personnalité de ces derniers, de proportionner en conséquence la peine au délit et, si nécessaire, d'appliquer les mesures de sécurité. Il satisfait donc aux exigences répressives et préventives de la société.

Les administrations publiques sont ainsi en mesure d'établir les causes éventuelles d'indignité ou d'incapacité de certains individus à remplir des charges publiques, de recevoir des décorations, etc... Enfin, les particuliers ont la possibilité d'avoir des informations sur la conduite morale des personnes auxquelles ils désirent accorder une confiance spéciale pour des raisons de travail de relations de famille. Le Casier judiciaire constitue donc une sorte d'obstacle, bien qu'indirect, contre la criminalité. L'expérience nous enseigne, en effet, que bien souvent le condamné craint davantage l'inscription de la condamnation dans le casier judiciaire que la peine elle-même, surtout s'il s'agit d'une peine pécuniaire.

Nous ne pouvons nier que la publicité des inscriptions au casier judiciaire constitue un effet pénal considérable de la condamnation, et même de l'acquittement avec formule dubitative. Cette publicité

peut représenter un obstacle grave à la régénération morale de l'individu, car il lui sera difficile ou même impossible de trouver du travail et il pourra facilement retomber dans le crime. On comprend qu'un homme qui se voit refusée toute possibilité de vie honnête à cause de ses précédents pénaux, devienne fatalement candidat à la récidive.

II.

Ces inconvénients n'ont pas échappé aux criminalistes dès la première phase d'application des dispositions sur l'organisation et le fonctionnement du casier judiciaire moderne. Un problème surgit — résolu différemment suivant les époques et suivant les pays — relatif aux limites à donner aussi bien à la publicité qu'à la durée des inscriptions.

Les divergences les plus graves se manifestèrent au moment où il fallut établir les limites de la publicité des dispositions qui, bien que ne contenant aucune affirmation de responsabilité, laissent toutefois planer une ombre sur la correction morale des sujets auxquels elles se réfèrent, telles que les acquittements pour insuffisance de preuves, les amnisties, les prescriptions, les acquittements par suite du retrait de la plainte.

En France, l'inscription dans le casier judiciaire des dispositions énumérées ci-dessus n'est pas consentie. En Italie, au contraire, — suivant les normes actuellement en vigueur, — on applique le principe opposé : même les jugements d'acquiescement, quels qu'ils soient, sont inscrits, *mais ne sont pas mentionnés sur le certificat délivré sur la demande de particuliers.*

L'un et l'autre système semblent pécher d'excès. La faveur concédée par la législation française à l'individu acquitté ne paraît pas justifiée, comme ne nous paraît pas équitable le système opposé adopté par la législation italienne.

On connaît les arguments présentés par les défenseurs de la thèse favorable à la non-inscription dans le casier judiciaire des sentences d'acquiescement. Ils disent, en substance, que les dispositions en question ne devraient jamais être portées à la connaissance ni du magistrat, ni des administrations publiques et encore moins des particuliers, car elles représentent un doute sur l'honorabilité des individus acquittés, dont la pleine innocence doit au contraire

être présumée d'une façon absolue — puisque leur culpabilité n'a pas été établie.

Ceci n'est vrai qu'en partie.

En ce qui concerne l'acquiescement avec formule dubitative, — tout en délaissant les cas où cette disposition est adoptée „*pietatis causa*” ou pour des raisons d'équité, — il ne faut pas oublier qu'un tel acquiescement présuppose l'existence de preuves de culpabilité qui cependant ne donnent pas la certitude de la culpabilité elle-même. Une telle formule d'acquiescement ne peut être adoptée que lorsqu'il n'a pas été possible à l'accusation de fournir la preuve pleine de la culpabilité de l'accusé.

Il en est de même de l'amnistie — même en cours d'instruction —, de la prescription ou du retrait de la plainte. La société a raison d'avoir une estime amoindrie pour les individus ayant bénéficié d'une amnistie, d'une prescription ou d'un retrait de plainte.

Il en découle l'opportunité d'inscrire ces sentences, comme le prévoit la Loi italienne, dans le casier judiciaire et de les porter à la connaissance non seulement du juge, mais aussi des administrations publiques et des sociétés chargées de services publics. Il est naturel que les administrations publiques soient accessibles aux meilleurs, c'est-à-dire aux personnes exemptes du moindre soupçon. Il n'est pas juste que celui dont la conduite a pu donner lieu à une action pénale, soit préféré, dans les services publics, à un homme parfaitement honnête.

Il faut cependant reconnaître que les exigences d'une défense sociale efficace doivent être tempérées par d'autres exigences, également d'une haute importance sociale, — comme celle de favoriser la réabsorption par la société des éléments qui ne sont plus nuisibles et de ne pas refuser toute possibilité de vie sociale honnête à des éléments qui ne sont que suspects, car le contraire les inciterait simplement à mal faire.

Les Administrations publiques qui tendent à exclure des charges publiques ceux qui ne sont pas à même de présenter un certificat de casier judiciaire vierge, bien qu'aucune incapacité légale ne soit établie à leur égard, mettent presque sur le même plan les individus acquittés ou amnistiés et les délinquants. Il est facile d'imaginer le préjudice moral et matériel qui en résulte. Il semble donc que l'individu qui a été acquitté avec une formule dubitative — c'est-à-dire sans la certitude de son innocence — mais qui, par la suite

(par exemple, pendant cinq ans) a eu une conduite irréprochable, démontrant ainsi de ne pas être dangereux pour la société, peut bénéficier du droit d'être traité comme un homme honnête non seulement dans ses rapports avec les particuliers, mais aussi dans ses relations avec les administrations publiques ou autres organismes de droit public.

Il semblerait en conséquence opportun d'établir que la personne acquittée avec formule dubitative qui, pendant cinq ans, a eu une conduite irréprochable, doit être considérée comme telle aussi par les Administrations publiques. Il ne devrait donc pas être fait mention du jugement dans le certificat délivré sur la demande des organismes publics.

Cependant, il vaut mieux ne pas détruire la fiche, car, par la suite, une nouvelle action judiciaire pourrait confirmer le soupçon antérieur, déjà contenu dans la sentence d'acquiescement.

L'autorité judiciaire doit avoir toujours la possibilité de connaître les précédents de l'accusé, car tout élément — même insignifiant et datant de plusieurs années — peut servir à mieux situer la personnalité de l'imputé.

III.

En cas de condamnation, la société a le droit d'exercer la vigilance. La dette envers la société est entièrement payée par l'expiation de la peine, mais la société ignore si la faute commise n'a constitué qu'un épisode sporadique ou s'il s'agit d'une manifestation d'un état latent de rébellion contre la société.

S'il n'est pas prudent d'oublier complètement le délit commis, il n'est non plus ni juste ni prudent de lier pour toute la vie celui qui a péché une fois, à la faute commise.

Il serait donc opportun, dans l'intérêt de la collectivité, qu'après une période d'essai qui se serait terminée sans accroc, l'activité sociale du condamné ne subît plus aucune limitation.

S'il n'existe qu'une seule condamnation et si elle ne concerne pas des délits très graves, on pourrait consentir, au bout d'un certain temps, qu'il n'en soit plus fait mention sur le certificat délivré sur la demande de l'administration publique.

En cas de plusieurs condamnations ou de condamnation grave (par exemple, homicide, rapine, etc.), la réhabilitation ordinaire,

seulement, mais conçue telle que la conçoit le projet préliminaire du code pénal italien (art. 226 — 230)¹⁾, devrait empêcher la mention de la condamnation dans les certificats même s'ils sont demandés par l'administration publique.

Conclusion:

1) Le Casier judiciaire, seul moyen permettant de reconstituer la personnalité du coupable, est indispensable : a) aux fins d'établir une peine proportionnée à la faute, évaluée même au point de vue subjectif; b) et, éventuellement, pour l'application de la mesure de sûreté;

2) Les inscriptions relatives à la sentence d'acquiescement avec formule dubitative quant à l'innocence de l'individu acquitté ne devraient plus être mentionnées même dans les certificats demandés par l'administration publique si au cours des 5 années suivantes la personne acquittée ne commet aucun délit;

3) Les inscriptions relatives à un premier jugement de condamnation pour un délit sans gravité ne devraient même pas être portées à la connaissance des administrations publiques, après une certaine période de temps et si la personne intéressée ne commet aucun autre délit;

(1) Art. 226 „Quiconque a été condamné pour un ou plusieurs délits ou a été acquitté par amnistie ou pour insuffisance de preuves, est déclaré réhabilité dans les conditions établies dans l'article ci-dessous.

La réhabilitation annule les peines accessoires et, sauf la disposition de l'article 177, tout autre effet, même non pénal, dérivant des jugements de condamnation ou d'acquiescement.”

Art. 277 „La réhabilitation est concédée dans les conditions suivantes:

1) au terme d'une période de cinq ans depuis le jour de l'extinction de toutes les peines principales pour délits et depuis le jour où sont devenues irrévocables toutes les sentences d'acquiescement pour amnistie ou pour insuffisance de preuves; et au terme d'une période de trois ans depuis le jour de l'extinction de toutes les peines principales pour contraventions et depuis le jour où sont devenus irrévocables toutes les sentences d'acquiescement pour amnistie ou pour insuffisance de preuves.

Les délais sont doublés s'il s'agit d'un récidive dans les cas prévus par les articles 85 et 86, ou d'un délinquant habituel, professionnel ou particulièrement pervers; ces délais sont réduits de moitié dans les cas de condamnation ou d'acquiescement relatifs à des mineurs de moins de 18 ans. En tout cas, la

4) Après la réhabilitation, il ne devrait plus être fait aucune mention de condamnation, quelle que soit cette dernière, même dans les certificats requis par les administrations publiques.

période passée en détention en exécution d'une mesure de sécurité, n'est pas prise en considération dans le décompte ci-dessus;

2) si la personne a donné des preuves effectives et constantes de bonne conduite, permettant de la juger entièrement apte à la vie sociale, durant toute la période comprise entre les termes ci-dessus indiqués et jusqu'au jour où le jugement de réhabilitation est prononcé;

3) le condamné doit avoir rempli les obligations civiles dérivant du délit commis, à moins qu'il ne prouve l'impossibilité de les remplir;

4) il ne doit pas s'agir de personne encore soumise à une mesure de sécurité."

Art. 228 „La réhabilitation est révoquée de droit si la personne réhabilitée commet au cours des 5 années qui suivent un délit sans préméditation, pour lequel la peine de la réclusion est infligée pour une période non inférieure à 3 années, ou toute autre peine plus grave."

Art. 229 „En dehors du cas prévu par l'article précédent, la réhabilitation peut être révoquée, compte tenu des circonstances indiquées dans l'art. 119, si la personne réhabilitée commet un délit non prémédité."

Art. 230 „Dans l'application des dispositions relatives à la réhabilitation compte est également tenu des jugements de tribunaux étrangers, condamnation de tribunaux étrangers, reconnus aux termes de l'article 11."

SUMMARY

The following is a summary of Mr. *Giuseppe Lattanzi's* report.

The Casier Judiciaire, that is the judicial records of criminal precedents, which is the sole means which permits us to reconstruct the personality of an offender, is indispensable.

a. for the determination of a punishment which is proportionate to the offence even when judged from a subjective point of view, and

b. eventually for the choice of security measures.

An entry of acquittal in the records to which is attached a note casting doubt on the innocence of the acquitted should no longer be mentioned in the certificates required by public administrative organs if the person acquitted has committed no offence during the five years following the entry.

Entries in the records concerning a first conviction for a minor offence should not be brought to the attention of public administrative organs after a given period of time has elapsed and if the persons involved commit no new offences.

Once an offender has been rehabilitated (i.e. the entries concerning him in the Casier judiciaire have been cancelled) no mention of a conviction should ever be made, no matter what its nature, even in the certificates required by public administrative organs.

To what extent does the protection of society require the existence and publicity of a register of convicted persons ("casier judiciaire"), and how should both this register and the offender's restoration to full civil status be organized with a view to facilitating his social rehabilitation?

Report presented by William Shands Meacham

Associate Editor of the "Norfolk Virginian Pilot", Norfolk, Virginia, U.S.A.

Ever since Victor Hugo reviewed the case of one Jean Valjean in *Les Misérables*, society's belief in its obligation to provide the offender returning to society from his prison a road free from the obstructions of the past has had a widening spread. The community has done more than to seek to banish its secondary inquisition into the offender's past. It has established the doctrine of the second chance in the *corpus juris*. Probation and parole are methods of treating the offender beyond prison walls. They are essentially democratic procedures, although they exist within the authoritarian setting of the law. The paradox implied here is easily resolved, for it is through probation and parole that democracy expresses its belief that opportunity should knock again at the door of the man who has been convicted of a crime. In these procedures society gives implicit recognition to the fact that our social organization is not perfect, and has tried to supply a process to compensate for its failures.

Let us begin our consideration of how we may apply this doctrine of the second chance and avoid a conflict with scientific procedures which require that a complete record of the offender's social history be obtained, by a note on the average offender in the United States. He is not a hardened wrongdoer who has dedicated himself to warfare against society. He is not a psychopath who has stepped out of the page of Krafft-Ebing to shock society with the type of offenses which the newspapers are always ready to dramatize on the front page. He is not a Little Caesar of gangdom. He is a young man usually between the ages of nineteen and twenty-eight

and his offense is more likely to be a minor one against property than a major offense against the person. In the United States, the commonest offense is some form of stealing. The average offender was convicted of grand larceny and was sent to prison for an average sentence of from three to five years. He had an average of less than six years of schooling. He left the public school without acquiring any basic skill that would lead him along the road to confidence and self-assurance as a citizen. He was slightly below the average in intelligence. Once trained in some trade for which he has an aptitude, he can make a satisfactory adjustment in his own community without committing a second violation of the laws. The records prove this.

Now this typical offender should have all the protection we can reasonably give him as he takes the road away from the court on probation, or from the prison on parole. Yet before we can treat him satisfactorily, we must know him well.

Before a presiding judge sentences an offender to prison he should have before him a pre-sentence report, a social history presenting the picture of the man and his crime against the background of his home and community life, his schooling or lack of it, and the record of his previous offenses.

The compiling of such a summary biography presupposes the existence of records that can be relied upon. It is not sound then to decree, as was done in a Delaware statute, that "on compliance with all the conditions of probation, the plea or verdict of guilty shall be stricken from the records of the court." In our treatment of the offender our obligation to society is paramount, and the expunging of facts concerning previous convictions from the record, handicaps the treatment program. If a former probationer commits a second offense, knowledge of the first one may be concealed somewhere under the erasures of the past.

Where the imposition of sentences is suspended and probation granted, the best practice is to keep the record, but in the bosom of the court. It should be kept there and should not be open for the use of the press. The discretion of the court has served to protect probationers in the United States — young men with a future before them — from the long shadow that can be sometimes cast by a minor offense.

This protective shield can easily be punctured by agencies for public employment which ask applicants the question, "Have you ever been convicted of a crime?" In a generous mood, Maryland in 1943 passed a self-defeating statute. "No person otherwise qualified," it said, "shall be ineligible to take a merit examination for state employment because of a conviction of a crime, if the sentence has been served or release obtained by means of pardon, probation or parole. However, such person is not entitled to veterans preference, and the appointing authority may consider the conviction on certification for employment." This means that the appointing authority may take the proper steps to elicit information as to whether there has been a conviction.

The objection is not to the employer's private knowledge of the conviction of the prospective employee. The employer is of course, routinely informed of the record by the probation officer who acts as employment agent of the offender on probation. He is expected to guard this information to serve his own interests and the program for rehabilitating an offender. He can be a valuable ally in this program only if he has information on the human problem with which he is dealing. The objection is to be made to the automatic bureaucratic barriers to employment that are set up in public employment systems. These do not apply in all American states, but the Federal civil service system requires information concerning the prior criminal record of any applicant for employment.

The attitude of the American public toward the probationer is commendable. He profits, of course, by the fact that the court that tried him has found cause to suspend his sentence.

Now let us turn to the convicted offender who is sentenced to prison. The record in his case is to be greatly expanded. He is received at the prison, interviewed by classification officers, studied by the psychiatrist, passed through the psychological laboratory. He appears before a prison classification committee. A considerable body of information about him has by then been compiled. The pre-sentence report, or a copy of it from the court, is in the classification report. From time to time notes are made on the record by department heads at the prison.

If the offender is paroled, a copy of the classification report should go to the parole officer who is to supervise him, and here is

another important addition to the record. There is a parole agreement signed by the paroling authority and the parolee, which is nothing less than a contract between the man leaving prison and the state. The so-called "conditions of parole" determine the setting in which the parole officer must work with the offender under his charge. A long list of specific prohibitions in his agreement gives the parole setting such a rigidity that social case work with the parolee becomes almost impossible. Case work depends upon a proper perspective on differences of intelligence and the emotional make-up of people under supervision. Parole will be stereotyped if there are multifarious restrictions in the parole agreement. A survey of conditions of parole made by the American Parole Association in 1944 listed some sixty-four conditions prescribed by various paroling authorities, covering a wide range of prohibitions. An encouraging trend toward the simplification of the parole agreement has been noted in the United States.

The record of the offender under supervision beyond prison walls in any event grows as he moves toward the period of his discharge from parole. If the record has been properly protected by the restriction of the information it contains to the official correctional authorities and the employer of the parolee, the former offender moves from beneath the shadow of his past. He has been building new ground to stand on. The man repairs a damaged ego and a damaged record, as he grows a new reputation.

There are some jurisdictions in the United States where from the hour of conviction until the hour of discharge from parole and the restoration of civil rights, the record of the offender is protected. But there is wide variation and some confusion in practice. In one state — North Carolina — it is required that the names of all persons to be paroled from prison be posted on the doors of the courthouse in the jurisdiction in which they were convicted. In other states publicity is routinely given to paroles. The publicity of course seriously interferes with the effort — often difficult enough under the best conditions — to secure proper employment for the parolee. Some states require the registration of offenders leaving prison with the police of the town in which they are to live. This deplorable legislative practice conflicts with parole and introduces the police point of view into the supervision of the offender.

The man who leaves prison by expiration of sentence and with a considerable record of offenses behind him is likely to ignore this law wherever he encounters it. If there is such a statute in the community to which he goes from prison, the chances are that he will become a law violator again by no overt act of his own, but by his passive resistance to the idea of a community "show up" of his past after he has expiated his offense. Laws requiring the registration of persons convicted of felonies conflict with probation and parole and they seriously handicap former offenders who may be trying to live within the law after they have taken their punishment from society. Indeed, they serve notice on the offender that society is not inclined to forget his crime and that it would rather not have him in its midst. If he must come back, these laws say, he must keep his distance and remember that he is being watched. The point is that the overwhelming majority of offenders — some 95 per cent of them — do return to society from prison. Laws that perpetuate society's hostility to them are not protective. On the contrary, they are reflected in a continuation of the same sort of hostility of the offender toward society that may have been a factor in the commission of his original offense.

Laws governing the restoration of the civil rights of the offender in the United States vary in almost every state. In Nebraska, when a prisoner completes the serving of a prison sentence, and receives a certificate of good conduct from the warden, the Board of Pardons issues a warrant for his discharge, which serves to restore his civil rights. In New York, the Board of Parole may grant a certificate of good conduct to any person who has satisfactorily conducted himself for five years after suspension of sentence, release on parole, or termination of sentence. The certificate serves as evidence of good moral character where required by law, and restores civil disabilities incurred by conviction of a felony.

The automatic restoration of the civil rights of an offender is not, we think, good penal practice. The offender on parole should have his civil rights restored only upon completion of a satisfactory parole period. The offender released from prison by expiration of sentence should not enjoy an advantage by virtue of having been denied parole. The average parole period in the United States is about two and a half years, or slightly longer. Thus good conduct

for two and a half years after discharge from prison might be a good minimum requirement for the restoration of civil rights in all cases. Civil rights should never be restored without an investigation by parole or pardon board authorities, and either the Governor or the board should pass upon the restoration.

The keeping of the complete record of the offender is an essential of scientific procedures in the administration of justice and in penal administration. But the record should be so securely kept by the court and by the penal administration that it will be sealed against a curious public and press. Then it will never arise to haunt an offender whose civil rights are precious where they exist, a God-given gift of government today.

RESUME

Selon le rapport de M. *William Shands Meacham*, le délinquant doit jouir de toute la protection qui peut raisonnablement lui être accordée; mais pour lui faire subir un traitement, nous devons le connaître bien, et cette connaissance doit aussi inclure son activité délictuelle antérieure. L'élimination des données concernant les condamnations qu'il a subies, telle que la loi la permet parfois pour ceux qui ont subi avec succès l'épreuve de la condamnation conditionnelle ou du sursis avec surveillance, n'est pas recommandable. Dans ces derniers cas, les actes du tribunal devraient simplement ne pas être accessibles au public. Lorsqu'il s'agit de délinquants ayant subi leur peine ou une partie de celle-ci, au sujet desquels de nombreux renseignements ont été consignés dans des établissements et au sein des organes de surveillance de la libération conditionnelle, quelques Etats, aux Etats-Unis, conservent les renseignements secrets; mais d'autres accordent régulièrement la publicité aux libérations conditionnelles. Certains Etats exigent que les prisonniers libérés soient enregistrés à la police, ce qui est également une pratique déplorable.

En bref, la conservation du dossier complet du délinquant est un facteur essentiel d'une organisation scientifique de l'administration de la justice et des services pénitentiaires; mais ce dossier devrait être protégé contre la curiosité du public et de la presse.

To what extent does the protection of society require the existence and publicity of a register of convicted persons („casier judiciaire”), and how should both this register and the offender’s restoration to full civil status be organized with a view to facilitating his social rehabilitation?

Report presented by Erik Vetli

Assistant Undersecretary, Ministry of Justice, Copenhagen.

A. *The question of the necessity for a register of convicted persons.*

1. *The registers of the Police*, though not being covered by the subject, should however be mentioned owing to the close connection with the registers of convicted persons.

Their existence is obviously necessary in order that the Police may perform the work that is most essential in the combating of crime, namely clearing up committed crimes. Further, it goes without saying that the registers of the Police will contain more data than the actual registers of convicted persons, including for example data in respect of persons who have only been charged, but not convicted, a detailed description of the particularly characteristic execution of certain crimes, etc. This involves no risks on the condition — which, however, must be fulfilled — that the information contained in the registers of the Police is in principle for the sole use of the Police and is thus protected by absolute secrecy.

2. *The actual registration of convicted persons* serves, at least in Denmark, three purposes according to its historical origin:

a) It shall serve as information to the judge and form part of the basis on which he is to choose the adequate penal sanction in respect of a committed crime. Further, it is a prerequisite for applying the provisions of the criminal law on the effect of recidivism.

It should be mentioned, however, that the use of information

from the registers of convicted persons for the purpose in question gives rise to problems of criminal procedure; the production of this information should, at least in the case of public trials, be confined to what is strictly necessary; thus the previous penalties of a person should not, as a rule, be mentioned before the question of guilt has been decided.

- b) The registration of convicted persons is a prerequisite for the authorities being able to administer the numerous legal provisions setting out special requirements of a clean record — or a clean record during a certain period — for exercising a trade or carrying on an undertaking, for holding a trusted office for example in a joint stock company, etc.

In this connection it should be stated, however, that the criminal law experts in this country seem to agree that the existing legal provisions governing the forfeiture of rights as a result of conviction are not rational and that efforts should be made to simplify and limit these legal provisions.

- c) The registration of convicted persons, as organised in Denmark, forms the basis of criminal statistics, which is illustrated by the fact that the Danish system of registration of convicted persons got its present form in 1896 as a result of a special approach from "l'Union internationale de droit pénal" for the purposes of criminal statistics.

3. The fact that, in Denmark, any person is entitled, under specified rules, to obtain a certificate as to what the register of convicted persons contains of himself and that such certificates to some extent are required by public authorities and in private industry for the attainment of certain posts may be considered an amplification of the purpose of registration of convicted persons dealt with above under 2 b). This fact is not the least that makes the question of a reform — meaning a limitation — of the existing rules governing the production of data from the registers of convicted persons (the issue of penal certificates) of immediate importance.

4. *The existing Danish rules governing registers of convicted persons and penal certificates* have not — as might have been natural — been codified in an act, but have been embodied in a

regulation of 30 June 1939 drawn up by the Ministry of Justice.

The main points of these rules:

- a) A very comprehensive registration also covering fines when not quite small and cases of suspended execution of sentence.
- b) No cancels are made in the registers of convicted persons, whereas — as will be seen from what is stated below under c) — a limitation is made of the information produced from the registers under the rules governing the contents of penal certificates.
- c) As to the contents of extracts made from the register the following main rules apply:
- 1) For the use of the public prosecutor and the courts of law all the data of the register are provided, i.e. a copy.
 - 2) Such certificates but without mentioning acquittals are also communicated to a few public authorities, such as the central Danish child welfare authority in respect of persons seeking their livelihood within child and youth welfare services.
 - 3) Some authorities are entitled to receive extracts containing data of the preceding 20 years in respect of persons seeking employment under these authorities. This obtains as to the Prison Administration, the Post and Telegraph Service, the State Railways, etc.
 - 4) As regards private persons, a penal certificate is produced only for „the person concerned”, and part of the contents of the register of convicted persons is omitted in such certificates, in particular
 - a) small fines,
 - b) imprisonment of less than 2 years after a time-limit of 5 years (as from the date on which the term of imprisonment has come to an end),
 - c) after a time-limit of 10 years all records are omitted, i.e. that a clear penal certificate is always given in this case.

The permission to omit a penalty in the certificate under the above rules is, however, subject to the person concerned not having been punished at a later time, as — if so — the previous penalties must always be included, and it should be pointed out that cases of suspended execution of sentence are included in the certificates under the same rules as unconditional sentences.

B. How to readjust the offender to normal life (re-adaptation), while maintaining the registration of convicted persons.

1. Empirical background.

According to information obtained from the Danish authorities and institutions supervising offenders released on probation and persons convicted subject to suspended execution of sentence, the fact is that the Danish provisions, as described above, seem to be of no great significance to the ordinary prisoners having been released. On the other hand, the rules have appeared to create great difficulties for persons having been released from juvenile prisons and for persons having been convicted subject to suspended execution of sentence. It happens quite often that such persons, in whose early re-adaptation the community has the very greatest interest, are prevented from obtaining the very livelihood they want owing to the requirement of a penal certificate which contains information on fines, imprisonment and cases of suspended execution of sentence. Even where no such things have been established, the supervising authorities have experienced that the very existence of the rules governing the penal certificate and the difficulties which they may create in a given case have a distinctly adverse psychological effect on these young offenders.

2. The possibility of reforms.

a) The question of cancels of certain convictions in the register.

The way in which the Danish provisions have been drawn up and are put into practice is a question of minor importance. I suppose it would be natural to „clear” the registers of old-time convictions and the like, but the main problem will, in Danish opinion, be the question of limiting the issue of, and the contents of penal certificates and thus the data of the registers.

b) The question of limiting the production of data from the register.

As stated above under A. 2 a), certain limitations might be appropriate, also as regards information to the public prosecutor and the courts of law and, in particular, as regards the use of this

information; the nature of these limitations, however, will probably be chiefly processual.

The field in which reforms might be desirable in Denmark and other countries having similar rules is more especially the issue of the so-called private penal certificates and the special certificates covering a long preceding period which are issued to the authorities concerned in cases of appointment, see above under A. 4 c) 2—4.

There is a strong case for quite doing away with the right of private persons to obtain a penal certificate, except where a special legal interest may be established, for example a certificate for the purpose of emigration.

Also as regards the particularly wide certificates issued to certain authorities of appointment, there is a strong case for eliminating this special right. In many cases it does not seem rational that a public authority running something like a profit-making undertaking, as railways for instance, should have this privilege in preference to, say, a private steamship company.

However, it must no doubt be recognised that there are fields within public administration where the whole community is interested in providing a safeguard against persons who, in view of their past, may be supposed to present a risk of violating essential goods. In drawing up such rules it should, however, be borne in mind that information should not be given of convictions other than those pertinent to the post concerned.

Next, as a very important thing, efforts should be made to avoid or at least relieve, to the greatest extent warrantable, the difficulties dealt with above under B. 1. for the very offenders whose early re-adaptation is of the greatest concern. Anyway it should be considered if in principle it should not be prohibited to give information on cases of suspended execution of sentence in penal certificates to persons other than the public prosecutor and the courts of law; besides, such short time-limit as the statistics of recidivism permit should be provided; nor should information be given, after the expiration of this time-limit, on penalties of imprisonment in a juvenile prison or the like.

R É S U M É

D'après le rapport de M. Erik Vetli on connaît au Danemark à côté du casier judiciaire proprement dit les registres de la police contenant des données plus détaillées et dont on ne saurait se passer dans la lutte contre le crime. Il est recommandable que les faits y relatés soient seulement à la disposition de la police.

Le casier judiciaire proprement dit, qui contient à l'exclusion d'amendes légères, une liste détaillée de toutes les peines y compris les condamnations avec sursis, sert trois buts:

- a. il est à la disposition des autorités judiciaires;
- b. il est à la disposition d'autres autorités faisant des nominations pour lesquelles une conduite intègre est primordiale;
- c. il sert de base à la statistique.

En outre en vertu de certaines dispositions toute personne privée peut demander un certificat attestant le contenu du casier judiciaire en ce qui la concerne. Les postulants de certains postes publics ou privés ont à délivrer un tel certificat.

En vertu des dispositions concernant le casier judiciaire et les certificats pénaux („penal certificates”) prises par le Ministère de la Justice le 30 juin 1939, des extraits complets sont délivrés au Ministère Public et aux juges sans cancellations. A l'égard de postulants on délivre des extraits qui sont complets, exception faite des acquittements, à certaines autorités ayant le droit de nomination. Certaines autres autorités ont le droit de demander la délivrance d'extraits contenant seulement les données des 20 dernières années.

Si l'intéressé lui-même reçoit le certificat en mains on omet les amendes légères, les condamnations à des peines de 2 ans (à condition que 5 ans se soient écoulés après l'expiration de la peine) et toute autre condamnation (quand un délai de 10 ans s'est écoulé). L'omission de peines dans les certificats sus-dits est seulement permise quand le sujet n'a pas subi de condamnations ultérieures.

En général la pratique démontre que ce système ne présente pas de grands inconvénients; cependant il faut faire exception pour les délinquants juvéniles et pour ceux qui ont été condamnés avec sursis. Pour ces deux groupes la délivrance d'un certificat est de rigueur.

M. Vetli croit que les dispositions concernant les cancellations dans le casier judiciaire sont de peu d'importance, si seulement on restreint suffisamment

l'obligation de communiquer les faits. Ces restrictions devraient concerner surtout les certificats pénaux („penal certificates”) qui sont mis entre les mains de personnes privées sans qu'aucun intérêt public soit en cause. La restriction de l'obligation de produire des faits du casier judiciaire devrait s'étendre aussi aux autorités ayant le droit de nomination; exception faite naturellement pour les postes dont l'occupation est d'intérêt public général.

Quant aux délinquants juvéniles et aux condamnés avec sursis M. Vetli recommande d'obvier dans la mesure du possible aux inconvénients qui se sont présentés.

Dans quelle mesure la protection de la société exige-t-elle la création et la publicité d'un casier judiciaire, et comment faut-il organiser casier judiciaire et réhabilitation pour faciliter le reclassement social du condamné ?

Rapport présenté par Max Waiblinger

Professeur de droit pénal à l'Université de Berne, ancien Procureur général du Canton de Berne.

Il ne peut être mis en doute que la création d'un casier judiciaire n'est justifiée que par le besoin des magistrats répressifs d'être informés des antécédents judiciaires du prévenu. Mais dès que cette institution a été créée, non seulement les administrations publiques, mais même les particuliers y ont vu un moyen idéal pour se faire renseigner sur le passé judiciaire d'un individu. Dans les pays où la législation ou les dispositions spéciales concernant le casier judiciaire permettent aux autorités administratives et aux particuliers de se renseigner par ce moyen, le casier judiciaire obtient ainsi une publicité relative. Si telle n'est point la destination première du casier judiciaire, on pourrait néanmoins tolérer cet usage pour autant qu'il n'aboutit pas à des conséquences contraires aux principes du droit pénal moderne et notamment nuisibles au reclassement social du condamné. Or il est hors de doute que la publicité, même relative et restreinte, du casier judiciaire peut causer un tort considérable au délinquant condamné et surtout à celui qui est en train d'opérer sur lui-même un redressement moral, qui a changé sa conduite et qui fait des efforts pour mener désormais une vie digne et honorable. Cette publicité aurait ainsi indirectement un effet nettement répressif.

Ces conséquences nuisibles au but du reclassement social du délinquant condamné devraient nous ramener à limiter le casier judiciaire à sa destination primordiale, à savoir l'information des autorités d'instruction et des magistrats répressifs, pour autant qu'une publicité restreinte ne soit pas justifiée par le besoin de protection de la société ou par des intérêts publics supérieurs à ceux qui tendent au reclassement social du délinquant condamné.

Tel est certainement le cas pour les renseignements fournis aux autorités judiciaires ou administratives qui doivent s'occuper d'un délinquant condamné qui, loin d'être amendé, a causé par sa mauvaise conduite, son penchant à la fainéantise, à la boisson ou aux stupéfiants, par la négligence de ses devoirs familiaux, etc., l'intervention de l'autorité. De même, les autorités administratives qui doivent décider des demandes d'établissement, statuer en matière d'expulsion, etc., devraient pouvoir se renseigner sur les antécédents judiciaires des personnes en question. Dans tous ces cas, une publicité très restreinte du casier judiciaire ne peut mettre en danger le reclassement social du délinquant condamné. Dans d'autres cas, où la publicité donnée aux condamnations est plus grande, et plus réel, le tort possible causé à un condamné dont l'amendement est presque complet, on pourrait se demander si l'intérêt public au reclassement des délinquants condamnés ne prime pas l'intérêt de l'autorité à être renseignée sur les antécédents judiciaires. Nous pensons surtout ici à l'intérêt qu'a l'autorité judiciaire à être renseignée sur le passé judiciaire d'un témoin — dans une procédure pénale ou civile — afin de pouvoir apprécier la valeur probante de sa déposition. Si nous penchons à admettre la faculté du juge de s'informer dans ces cas en demandant un extrait du casier, nous ne pouvons le faire qu'en partant de l'idée que le juge, pleinement conscient de sa responsabilité morale, n'ordonnera cette mesure que là où elle est indispensable et qu'il tiendra compte des conséquences nuisibles d'une trop grande publicité des renseignements obtenus. Par contre, rien ne s'opposerait à permettre l'information sur les antécédents judiciaires d'un individu qui postule un emploi public, attendu que l'intérêt général s'oppose à ce que des délinquants condamnés qui ne sont pas encore réhabilités et qui ne donnent dès lors encore aucune garantie d'un redressement moral complet, soient appelés à des fonctions publiques sans que leur conduite postérieure à la condamnation ait été scrupuleusement examinée. Les mêmes intérêts peuvent être invoqués en ce qui concerne les professions dont l'exercice est subordonné à une autorisation officielle.

Quant aux particuliers — y compris les banques et les entreprises commerciales — on ne peut nier leur intérêt à être renseignés sur les antécédents de celui qui sollicite une place, qui propose de conclure un contrat, etc., afin de se préserver des suites fâcheuses et des risques pécuniaires et autres qui pourraient surgir

de relations avec un individu condamné. Mais ces intérêts particuliers — et l'intérêt public à leur protection — sont nettement inférieurs à l'intérêt public qui tend au reclassement social du condamné. Pour autant qu'ils méritent d'être protégés, les intérêts particuliers n'exigent pas impérieusement un renseignement précis, tel celui fourni par un extrait du casier judiciaire; les particuliers et les établissements privés peuvent se renseigner sur le passé et sur les qualités intellectuelles et morales des personnes qui les intéressent sans avoir recours à ce moyen.

Selon l'usage français, adopté en Suisse romande et qui finalement a été légalisé par le Code pénal suisse (art. 363 al. 2), même si aucun extrait n'est délivré aux particuliers, chaque citoyen a néanmoins le droit de se faire délivrer des extraits de son propre casier. Cet usage n'est pas sans danger, si l'on considère que celui qui demande l'extrait de son propre casier le fait généralement dans le but de se mettre au bénéfice d'une recommandation en exhibant un casier vierge; en sorte que cette possibilité encourage les employeurs, etc., à se faire produire de tels extraits avant d'engager un employé. Il en résulte que l'interdiction de délivrer des extraits aux particuliers est nettement compromise. Il est vrai que l'extrait ne peut être demandé par un tiers et à l'insu de l'intéressé; mais si selon un usage plus ou moins général, l'engagement dépend de la production de l'extrait du propre casier, le délinquant condamné se voit devant l'alternative de produire l'extrait de son casier maculé ou de renoncer à l'engagement. C'est à tort qu'on a souvent confronté les intérêts des braves gens qui, n'ayant pas subi de condamnations, peuvent produire l'extrait d'un casier vierge, avec les intérêts des délinquants condamnés. Il ne s'agit pas avant tout des intérêts des condamnés; ce qui est en jeu, c'est l'intérêt public au reclassement social des délinquants condamnés. Par contre, si la législation ne reconnaît pas au citoyen le droit de se faire délivrer des extraits de son propre casier, l'intérêt de celui qui n'a pas subi de condamnation n'est nullement compromis. Certes, il ne pourra plus produire l'extrait de son casier vierge comme moyen de recommandation, mais tout le monde sera dans le même cas et ainsi l'usage de demander des extraits sera assez vite abandonné. Sur le plan international, c'est-à-dire vis-à-vis d'un pays qui maintient l'usage en question et dont la législation permet à ses ressortissants de se faire délivrer un extrait de leur propre casier, je ne vois par

d'inconvénient ou de désavantage à ce que l'intéressé déclare que les lois de son pays ne permettent pas la délivrance d'extraits de son propre casier.

Nous croyons donc devoir nous prononcer en faveur d'une limitation assez étroite de la délivrance d'extraits du casier judiciaire, afin d'éviter que cette institution assume plus ou moins les fonctions d'un bureau officiel de renseignements sur les antécédents.

Ce qui vient d'être dit quant aux casiers des délinquants adultes est d'autant plus important quand il s'agit du casier d'un mineur délinquant. Là, on pourrait même se demander s'il n'y aurait pas lieu de restreindre la communication des antécédents aux autorités d'instruction et aux magistrats répressifs aux cas où le délinquant est de nouveau inculpé. Les actes punissables de l'adolescent ne sont pas équivalents à ceux de l'adulte. Dans la plupart des cas, ses crimes sont dus à une mauvaise éducation, ou le mineur délinquant a été perverti par son entourage. Pour le mineur délinquant, c'est l'éducation au travail et à une vie sérieuse qui importe, et il serait bien regrettable si, une fois cette éducation accomplie, l'avenir du jeune homme pouvait être mis en danger par des renseignements délivrés sur ses antécédents, et cela précisément au moment où il doit entrer dans la vie sociale et se créer une situation.

En aucun cas des renseignements ne doivent être fournis sur les antécédents si le condamné a été réhabilité. Même si — selon la législation en vigueur — la fiche n'est pas enlevée du casier, l'inscription radiée ne devrait être communiquée qu'aux magistrats répressifs en cas d'une nouvelle poursuite pour crime ou délit. En cas de réhabilitation — qui ne devrait intervenir qu'après le redressement moral complet du délinquant condamné —, les conséquences graves d'une publicité même restreinte auraient un caractère nettement repressif qui serait inconciliable avec le caractère plutôt rémunérateur de la réhabilitation.

Quant à l'organisation de la réhabilitation, je répète, ce que j'ai déjà dit dans mon rapport de l'année 1940 ¹⁾: si l'on part du fait que la réhabilitation implique forcément l'amendement du condamné, on arrive à mettre au premier plan la *réhabilitation judiciaire* comme seul système rendant entièrement justice à cette idée d'amendement.

¹⁾ Rapport pour le Congrès prévu à Rome en 1940 (non publié).

L'amendement dans le sens de la notion de réhabilitation justement conçue ne doit pas consister dans l'amendement uniquement *social*, se manifestant par la bonne conduite du condamné pendant l'exécution de la peine ou l'absence de conflit avec la loi pénale pendant un certain temps après l'exécution de la peine (ou après un acte de grâce, etc.). Au contraire, il est nécessaire que le condamné *prouve* par une bonne conduite ininterrompue pendant une durée déterminée, qu'il s'est *moralelement amendé*. La constatation de cet amendement moral nécessite une certaine procédure, de préférence d'ordre judiciaire, ayant pour objet l'examen de la conduite du condamné pendant la période d'épreuve. La décision au sujet de la réhabilitation requise par le condamné est de caractère plutôt déclaratoire; elle constate l'auto-réhabilitation du condamné par le fait même de sa bonne conduite.

Il est vrai que la *réhabilitation de droit* présente l'avantage de ne pas nécessiter une requête du condamné et de produire une réhabilitation méritée dans beaucoup de cas où elle n'aurait pas été réclamée. Mais étant donné que tout dépend uniquement du temps écoulé et de l'amendement du condamné au point de vue social (non „social-éthique”), amendement qui se manifeste par l'absence de conflit avec la loi pénale, ce système s'écarte singulièrement de l'idée fondamentale de la réhabilitation par une conduite positive et irréprochable pendant un certain temps et fait de la sorte dégénérer la réhabilitation en une institution qui n'est pas sans ressembler à la prescription.

L'inévitable inconvénient de la réhabilitation judiciaire, à savoir qu'elle est conditionnée par une *requête du condamné*, n'a pas l'importance que l'on serait enclin à lui attribuer au premier abord; car l'individu qui tient à faire disparaître les incapacités dues à une condamnation antérieure, et même cette condamnation comme telle, et qui tient à la protection contre la diffamation et le discrédit dans la vie professionnelle que lui procure la réhabilitation, s'empressera de présenter sa requête en réhabilitation aussitôt que les dispositions légales le permettront. S'il est à craindre que, par ignorance de la loi, aucune requête ne soit présentée, on évitera ce risque en renseignant le condamné sur les possibilités et les conditions d'une réhabilitation ultérieure (soit par affichage dans l'établissement pénitentiaire, soit surtout en lui remettant une orientation écrite concernant les conditions de la réhabilitation lorsqu'il est libéré).

La réhabilitation est conditionnée par la bonne conduite du condamné pendant un *laps de temps déterminé*. La durée de ce délai dépend dans une trop grande mesure des législations particulières et de leur système des peines pour qu'il soit possible de proposer à cet égard une règle de portée générale. Néanmoins nous pouvons dire que le délai de réhabilitation ne devrait pas être trop long. Puisque c'est un délai d'épreuve, il suffit qu'il soit assez long pour permettre au délinquant condamné d'opérer sur lui-même un redressement moral positif et complet et de prouver par sa bonne conduite pendant une certaine durée que son amendement est réel et durable. En Suisse, où les délais de réhabilitation sont fixés suivant la peine prononcée à 10 et 15 ans, les expériences faites depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal (1942) permettent de dire que ces délais sont plutôt trop longs et empêchent la réhabilitation méritée par une conduite exemplaire du délinquant condamné qui est entièrement amendé longtemps avant l'expiration du délai. Si l'on part de l'idée que la réhabilitation implique l'amendement du condamné, ce n'est pas le délai de réhabilitation qui est de première importance, mais surtout la constatation de l'amendement. En cas de sursis — là où le système du sursis est complètement développé — la pleine réhabilitation est acquise sans autre si la conduite du condamné a été bonne pendant un délai d'épreuve généralement beaucoup plus court (en droit suisse, de 2 à 5 ans). Dès lors, la situation du délinquant condamné qui a purgé sa peine ne devrait pas être beaucoup moins favorable. S'il est vrai que le sursis n'est accordé qu'au condamné dont les antécédents et le caractère font prévoir que cette mesure le détournera de commettre de nouveaux crimes ou délits, le délinquant condamné qui a purgé sa peine a déjà été soumis pendant l'exécution de celle-ci à une influence éducatrice préparant son amendement. D'autre part, il faudrait envisager une prolongation du délai de réhabilitation en cas de récidive, notamment de récidive réitérée, et examiner dans ces cas avec un soin particulier l'amendement du condamné.

La réhabilitation devrait être conditionnée par la *preuve positive* d'une conduite irréprochable pendant le délai de réhabilitation, ce qui ne veut pas dire que cette preuve soit à la charge du *requérant*. Au contraire, la question de l'amendement sera examinée d'office; le requérant ne serait tenu que de présenter un rapport détaillé sur sa conduite depuis sa libération (ou sa con-

damnation). Pour le reste, c'est au juge ou au tribunal saisi de la requête en réhabilitation qu'il incombe de se renseigner discrètement sur la conduite du requérant, par exemple par l'intermédiaire de la police, qui ne devrait même pas être instruite du but de ces investigations. De plus, la réhabilitation ne devrait pas être subordonnée à la condition que le requérant ait séjourné dans le pays pendant tout ou partie du délai de réhabilitation; car même si l'examen de sa conduite est rendu un peu plus difficile par un séjour à l'étranger, il n'est pourtant pas impossible — il peut par exemple être effectué par commission rogatoire adressée à l'autorité de réhabilitation étrangère compétente —; cette difficulté seule ne pourra pas constituer une raison suffisante pour entraver la liberté de mouvement d'un condamné en vue de sa réhabilitation et par cela même rendre peut-être son amendement plus difficile. Lorsque, comme par exemple dans le droit suisse, on fait dépendre la réhabilitation d'une autre condition encore, c'est-à-dire de la réparation du dommage causé par le délit en tant que manifestation spéciale du repentir, cette condition ne devrait pas être interprétée dans un sens trop restrictif; le condamné ne devrait être tenu de réparer que selon ses moyens le préjudice judiciairement établi.

La *procédure de réhabilitation* doit être *secrète*. En particulier, la requête en réhabilitation ne devrait pas être publiée, et l'arrêt seulement si le requérant le demande expressément, sans quoi on travaillerait justement à l'encontre du but qu'on se propose, qui est d'abolir les conséquences de la condamnation.

Même en cas de réhabilitation après condamnation avec sursis, il faudrait tenir compte de l'idée de l'amendement moral qui est la base de chaque réhabilitation. Le fait de n'être pas entré en conflit avec la loi pendant le délai d'épreuve ne devrait donc pas être considéré comme suffisant pour acquérir une réhabilitation intégrale et la radiation (ou suppression) de la peine dans le casier judiciaire. Cette radiation ne devrait se faire que sur ordonnance du juge en vertu d'un examen officiel de la conduite du condamné pendant le délai d'épreuve.

Afin de faciliter le reclassement social du condamné, les *effets de la réhabilitation* doivent avant tout, mais non exclusivement, se manifester par la radiation de l'inscription au casier judiciaire. Il est sous ce rapport recommandable de combiner la réhabilitation judiciaire avec une seconde réhabilitation, qui aurait le caractère

d'une réhabilitation de droit et aurait lieu d'office, de telle façon qu'après l'expiration d'un autre délai à la suite de la radiation, l'inscription au casier soit supprimée, c'est-à-dire que la fiche soit enlevée du casier et détruite.

Si l'on veut que la réhabilitation produise un effet intégral, il faut supprimer toutes les conséquences de la condamnation, afin d'éviter que celle-ci puisse, de quelle façon que ce soit, être de nouveau reprochée au réhabilité. Pour atteindre ce but il est notamment nécessaire:

- a) de communiquer la radiation aux autorités de police ou communales qui tiennent un casier régional et sont compétentes pour établir des attestations de conduite, des certificats de bonnes moeurs, etc., avec instruction de radier la peine de leur casier également et de ne plus mentionner cette condamnation lors de l'établissement de certificats de conduite, etc.;
- b) de communiquer, le cas échéant, la radiation aussi aux services d'identification centraux et locaux en leur enjoignant d'enlever la photographie du condamné des albums des malfaiteurs, etc.,
- c) de ne communiquer la peine radiée ni à des particuliers ni à des autorités, à moins qu'il ne s'agisse d'une nouvelle enquête pour crime ou délit contre la personne réhabilitée et tout en obligeant les autorités pénales à tenir l'extrait secret, c'est-à-dire à ne pas le joindre à un dossier accessible au public ou aux parties;
- d) d'interdire au juge d'interroger l'accusé et les témoins au sujet d'une peine radiée. Il est vrai que l'accusé, d'après le droit pénal moderne, n'encourt aucun préjudice pour fausse déposition et que même la fausse déposition d'un témoin au sujet d'une condamnation antérieure restera impunie dans tous les cas où le droit pénal matériel ne prévoit de sanction que pour fausse déposition en la cause. Mais le témoin ne doit pas être exposé au risque de voir compromise, par une déposition véridique, son existence péniblement reconstruite. Pour cette raison aussi, la possibilité de refuser le témoignage en alléguant une atteinte possible à l'honneur, est complètement insuffisante, vu qu'à lui seul le refus de témoigner sur la question des condamnations antérieures peut faire apparaître le témoin, en audience publique, comme ayant des antécédents judiciaires;
- e) de limiter l'utilisation de leurs connaissances en tant que particuliers, par le juge et d'autres autorités s'occupant pour une

raison quelconque de la vie antérieure d'un réhabilité (p.ex. en cas d'examen en vue de l'octroi d'une patente ou de l'éligibilité à une fonction), et surtout exclure, dans une procédure judiciaire ou administrative, l'édition, sur la base de la connaissance privée des autorités en question, des actes de la procédure concernant la condamnation antérieure qui est radiée du casier;

- f) de limiter l'édition du dossier concernant la peine radiée, de sorte que ce dossier ne puisse être joint aux actes d'une procédure judiciaire ou administrative, qui est publique, ou publique entre les parties.

J'arrive aux conclusions suivantes:

1. Une publicité même restreinte du casier judiciaire ne se justifie que dans la mesure où elle est conditionnée par des intérêts publics supérieurs à ceux qui tendent au reclassement social du délinquant condamné.
2. Des renseignements sur les antécédents d'un délinquant condamné ne devraient être fournis qu'aux autorités judiciaires ou administratives.
3. La délivrance d'extraits du casier judiciaire aux particuliers doit être exclue, et cela même dans le cas où un particulier demande l'extrait de son propre casier.
4. La communication des antécédents devrait être restreinte aux autorités d'instruction et aux magistrats répressifs lorsque le condamné est de nouveau impliqué pour crime ou délit:
 - a) s'il s'agit d'un mineur délinquant,
 - b) si le délinquant condamné a été réhabilité.
5. La réhabilitation doit être développée sous forme de réhabilitation judiciaire; elle sera prononcée sur requête du condamné, après examen de la conduite de celui-ci pendant un temps déterminé (délai de réhabilitation), qu'il ait séjourné dans le pays ou à l'étranger pendant ce délai.
6. Le délai de réhabilitation sera aussi long qu'il est nécessaire pour

permettre au délinquant condamné d'opérer sur lui-même un redressement moral complet et de prouver par sa bonne conduite pendant un certain laps de temps que son amendement est réel et durable. Pour les récidivistes, le délai de réhabilitation sera prolongé.

7. Le condamné à une peine privative de liberté doit être renseigné durant l'exécution de cette peine, et surtout au moment de sa libération, sur la possibilité d'une réhabilitation, et les dispositions légales y relatives doivent lui être communiquées.
8. La procédure de réhabilitation doit être secrète. En particulier, la requête en réhabilitation ne doit pas être publiée, et l'arrêt de réhabilitation seulement si le condamné le désire expressément.
9. En cas de condamnation avec sursis le juge examinera d'office si la conduite du condamné pendant le délai d'épreuve a été bonne et mérite la radiation de la peine dans le casier judiciaire.
10. La réhabilitation aura pour effet que la condamnation est considérée comme non avenue et que toutes ses conséquences sont écartées. Elle produira surtout les effets suivants:
 - a) la radiation de la peine du casier judiciaire, ce dont communication est faite à l'Etat d'origine (pour les apatrides, à l'Etat de naissance) ainsi qu'aux autorités ayant compétence pour établir les certificats de conduite;
 - b) la défense de communiquer les peines radiées aux particuliers et, quant aux autorités, la limitation de ces communications aux autorités judiciaires pénales saisies d'une nouvelle instruction pénale contre le réhabilité pour crime ou délit, dans quel cas la peine radiée ne doit pas être mentionnée à l'audience publique, ni l'extrait y relatif joint au dossier d'une procédure publique, ou publique entre les parties;
 - c) la suppression de la photographie du condamné des albums des malfaiteurs, etc.;
 - d) la défense de mentionner la peine radiée dans un certificat de conduite, etc.;
 - e) l'interdiction pour le juge d'interroger le réhabilité au sujet de peines antérieures supprimées au casier, éventuellement aussi

de peines radiées, si la législation en question ne connaît pas la suppression ou l'élimination de l'inscription;

f) l'interdiction ou la limitation de l'édition des actes de la procédure qui a abouti à la suppression ou à la radiation de la peine;

g) la défense d'utiliser, dans des procédures judiciaires ou administratives, ce que le juge et d'autres autorités pourraient savoir en tant que particuliers sur la peine antérieure radiée.

11. Après expiration d'un autre délai, postérieur à la réhabilitation judiciaire et à la radiation de l'inscription au casier, la peine antérieure devra être supprimée d'office et la fiche enlevée du casier et détruite, pourvu que le réhabilité se soit bien conduit durant ce second délai.
12. Sur le plan international, on doit toujours attribuer à la réhabilitation l'effet de la législation la plus favorable au réhabilité, que ce soit celle du pays où la réhabilitation s'est produite ou celle du pays d'origine.

SUMMARY

Professor *Max Waiblinger* sums up the conclusions of his report as follows:

1. Publication, even if restrained, of information derived from the „casier judiciaire” can only be justified to the extent to which the importance of the public interest in behalf of which such information is claimed surpasses that of the social readaptation of offenders having undergone their punishment.
2. Information as to the antecedents of such offenders should be given only to judicial and administrative authorities.
3. Delivery of an extract from the said ”casier” to private persons should be out of the question, even if asked for by themselves and concerning themselves only.
4. In the event of a relapse into crime of an offender who has previously undergone punishment, information as to his antecedents should only be given to the public prosecution and the court handling his case, this if an offender previously rehabilitated or a minor is concerned.
5. Rehabilitation should be developed to become judicial rehabilitation, pronounced at the request of the interested party after an inquiry as to his behaviour during a fixed period, whether passed in his own country or abroad.
6. This period should be long enough for the applicant to effect his moral redressment and to give proof of real and lasting amendment by good behaviour, while for recidivists it should be prolonged.
7. In the case of imprisonment of any sort the offender should be informed, both while serving his term and especially at the moment of his release, of the possibility of rehabilitation and the legal conditions attached.
8. The preparation of rehabilitation should be secret and the request by which it is applied for should not be published, nor should publicity be given to the court’s final decision unless the party interested expressly asks for this.
9. In the case of a suspended sentence the court shall officially consider whether or not during the probationary period the offender’s behaviour has been such as to deserve the deletion in the ”casier” of the afore-said sentence.
10. As a result of rehabilitation the condemnation will be considered void and all its consequences will be done away with as pointed out in detail in the report.

11. After another lapse of time subsequent to the judicial rehabilitation or the deletion in the ”casier” of the punishment, this latter shall be officially effaced, the note being removed from the ”casier” and destroyed, provided the party interested has behaved well during the said period.
12. Internationally, rehabilitation should be granted according to the legislation most favourable for the party rehabilitated, either that of the country where it has taken place or that of the party’s origin.