

La réforme des prisons sous la troisième République Une co-gestion d'acteurs publics et privés.

La France républicaine et les prisons¹

Économiquement, socialement, culturellement, la III^{ème} république est une période dense.

La croissance industrielle et l'urbanisation ont bouleversé les modes d'existence, déstabilisant une frange importante de la population. La crise économique des années 1880 a aggravé cette réalité sociale déjà précaire. Au pouvoir, la jeune Troisième République prône des valeurs d'ordre, de stabilité, de travail, et a la volonté de tout mettre en œuvre afin de les faire respecter. Le crime, la criminalité sont les terrains privilégiés pour refléter les inquiétudes, les peurs d'une société en mouvement. Le sentiment "d'insécurité" économique et social ne fera que se déplacer vers ce pôle visible² La prison est l'objet de nombreuses discussions entre les philanthropes et les hommes politiques. **Les élites au XIX^{ème} siècle voient dans la réforme pénitentiaire un moyen de résoudre la question sociale.**

L'objet pénal est particulièrement riche pour une analyse des processus politiques complexes à l'œuvre en république et précisément pour la Troisième République, dite "République des juristes"³.

Par ailleurs, le travail sur le champ pénal est intéressant car on y voit que la justice présentée comme une mission régaliennne de l'Etat est soumise dans son mode de fonctionnement, et dans l'élaboration de ses actions et de ses règles, à un processus plus complexe qu'il n'y paraît.⁴ L'Etat est au cœur de ce travail mais il est abordé de façon "décalée" car appréhendé dans sa périphérie, à travers des espaces dont la nature et le statut ne les intégreraient pas directement ou classiquement dans les appareils d'Etat tels qu'ils nous sont définis *a priori*.

En s'intéressant au "paysage" ou à la configuration du champ pénal sous la Troisième République, on observe une architecture administrative très "étendue". La matière pénitentiaire se répartit entre les départements, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Marine.

Dans notre domaine, en dehors de l'Administration pénitentiaire, on remarque entre autres la Société générale des prisons créée en 1877 et le Conseil supérieur des prisons créé en 1875, lieux participant par leurs activités à l'administration des affaires pénitentiaires et pénales et s'intéressant très directement à la réforme des prisons.

C'est autour de ces espaces que notre regard s'est fixé. De par leur composition, leur(s) mission(s) et leur activité, ces lieux appartiennent à une architecture qui contribue à un fonctionnement original mettant en œuvre

¹ Voir Perrot (M.) (sd), *L'impossible prison*, Seuil, 1980.

Superbe échange entre J. Léonard l'historien et le philosophe (pp.9-28). Foucault (M.), "La pensée et le nuage" (pp.29-39) et table ronde avec historiens, in Perrot (M.) (sd), *L'impossible prison*, op. cit., pp.40-56.

Colloque 1986, "Société d'Histoire de la Révolution de 1848 et des révolutions du XIX^{ème} siècle", *Répression et prisons politiques* (publié en 1990 chez Créaphis).

Petit (J.-G.) (sd), *La prison, le bagne, l'histoire*, Genève, MSH, 1984.

O'Brien (P.), *Correction ou châtement*, Paris, PUF, 1988.

Lascoumes (P.), Poncela (P.), Lenoël (P.), *Au nom de l'ordre*, Paris, Hachette, 1989.

Petit (J.-G.), *Ces peines obscures (1780-1875)*, Paris, Fayard, 1990.

Badinter (R.), *La prison républicaine*, Paris, Fayard, 1992.

Robert (Ph.) (sd), *Entre l'ordre et la liberté. La détention provisoire*, Paris, L'Harmattan, 1992.

Garnot (B.) (sd), *Histoire et criminalité de l'Antiquité au XX^e siècle*, Dijon, EUD, 1992.

Farcy (J.C.), *Guide des Archives judiciaires et pénitentiaires*, Paris, CNRS, 1992; *Deux siècles d'histoire de la Justice*, Presses CNRS.

Lévy (R.), Rousseaux (X.), 1992, "Etats, justice pénale et histoire. Bilan et perspectives", in *Droit et Société*, n° 20/21, p.256

² Foucault (M.), *Surveiller et Punir*, Paris, Gallimard, 1975, p. 24.

³ Cf. Gaudemet (Y.H.), *Les juristes et la vie politique de la Troisième République*, Travaux et recherches de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris, Série "Science Politique", n° 21, PUF, 1970, p.11.

⁴ Nous nous sommes inspirés très directement de nos travaux et de différents articles dont, entre autres :

Kaluszynski (Martine), "La Revue pénitentiaire 1877-1900. Un réseau de réformateurs sociaux", sous la direction de Chauvaud (Frédéric), Petit (Jacques-Guy), *L'histoire contemporaine et les usages des Archives judiciaires (1800-1939)*, Paris, Honoré Champion, Editions Slatkine, Genève, 1998, p.269-280.

Kaluszynski (Martine), "Construire la loi. la Société générale des prisons (1877-1900)", sous la direction de Kaluszynski (Martine), Wahnich (Sophie) *L'Etat contre la politique? Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques Politiques, septembre 1998, p.205-221.

Kaluszynski (Martine), "Les artisans de la loi. Espaces juridico-politiques en France sous la III^{ème} République", *Droit et Société* 40-1998, p.535-562.

Kaluszynski (Martine), "Un paternalisme juridique Les hommes de la Société Générale des Prisons (1877-1900)" sous la direction de Topalov Christian, *Laboratoires du nouveau siècle, La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1920*, Paris, EHESS.2000, p.161-185

Kaluszynski (Martine), "Qui produit la loi ? Espace(s) juridique(s), espace(s) politique(s) avant la Première Guerre mondiale", sous la direction de Baruch Marc-Olivier et Duclert Vincent, *Servir l'Etat de l'affaire Dreyfus à Vichy. Histoire politique de l'administration de la III^{ème} République*, Editions La Découverte, Printemps 2000.

un système de relations complexes, forgeant des pratiques de pouvoir qui permettent de revisiter des conceptions représentant l'Etat et la démocratie pour le régime républicain.

On s'interroge ainsi sur la reconstruction du "politique" qui ne peut-être restreinte à la seule action "étatique".

Nous partons de l'Administration pénitentiaire, qui subit à cette période un changement important puisqu'elle va passer du ministère de l'Intérieur à celui de la Justice en 1911, puis nous nous intéresserons au Conseil supérieur des prisons, pour nous arrêter à la Société générale des prisons.

Différents acteurs de la réforme

L'Administration pénitentiaire

L'ouvrage rigoureux de Pascal Durand-Barthez nous renseigne bien au niveau des structures du ministère de la Justice, entre autres de l'administration pénitentiaire⁵.

On sait que cette administration est dépendante à l'origine du ministère de l'Intérieur, où elle était une direction importante du ministère de l'Intérieur. Dans le courant de la IIIème république néanmoins, son poids administratif, comme son poids politique, va progressivement se réduire jusqu'à son transfert vers le ministère de la Justice. Elle comportait 5 bureaux en 1881. Elle n'en comporte plus que 3 en 1912.

La direction de l'Administration pénitentiaire était, au ministère de l'Intérieur, structurée en fonction des types d'établissements pénitentiaires existants : outre un bureau chargé du personnel, de la comptabilité et des statistiques, il existait des bureaux spécifiques pour les courtes peines (prisons départementales), les longues peines (centrales et pénitenciers agricoles), les établissements de jeunes détenus et institutions de patronage. Fusionnée de 1926 à 1935 avec la direction des affaires criminelles, la direction centrale est organisée par le décret-loi du 30 octobre 1935 en une direction de l'administration pénitentiaire et de l'Education surveillée avec un service du personnel et trois bureaux : affaires générales et comptabilité, peines et transfèrements, mineurs. Plusieurs organismes jouent un rôle important auprès de la Direction.

Un acteur discret mais influent : l'IGSA

Il existe un acteur discret mais influent des politiques conduites au sein du ministère de l'Intérieur, c'est l'Inspection générale des Services administratifs (IGSA)⁶. Cette dernière est chargée de contrôler par des tournées périodiques le fonctionnement des établissements. A partir de 1907 et de sa réorganisation par Clémenceau, l'IGSA se voit transformée profondément.

« L'IGSA est ainsi amenée à élaborer pragmatiquement et progressivement un ensemble de normes de bonne administration, dont on peut dire qu'elles se constituent en une doctrine pratique d'action administrative, qu'elle diffuse dans l'ensemble des services soumis à son contrôle⁷. Dans le cas de l'administration pénitentiaire, il est essentiel de souligner que son rattachement au ministère de la Justice en 1911 ne la soustrait pas au contrôle que l'Inspection générale exerçait jusqu'alors sur elle. L'IGSA conserve en effet dans sa compétence le contrôle des services transférés au ministère de la Justice en 1911. Pendant toute cette période, outre les liens directs qui subsistent avec leur ministère d'origine pour les personnels de l'administration centrale, l'Inspection générale maintient son activité en matière d'administration pénitentiaire. Son influence continue à peser dans ce qui constitue pour elle un domaine traditionnel d'intervention.

Les inspecteurs généraux ont été au XIXème siècle au premier plan dans les discussions doctrinales sur le secteur pénitentiaire⁸. Cette tradition se poursuit après la réforme de l'Inspection en 1907, où l'IGSA développe son rôle normatif et sa fonction de mise en cohérence des politiques sectorielles. Formellement détachée du ministère de l'intérieur, l'administration pénitentiaire y reste cependant largement liée. Marie Vogel parle de « d'un véritable cabinet administratif à l'influence durable. Il ne s'agit pas de voir là une hypothétique main invisible des transformations administratives, mais de réévaluer la portée d'un acteur institutionnel et d'une logique d'action jusqu'ici mésestimés. »⁹

L'intégration progressive de l'Administration pénitentiaire au sein du ministère de la Justice

Un événement particulier traverse l'histoire de l'administration pénitentiaire, il s'agit de son rattachement au ministère de la Justice. L'administration pénitentiaire a été rattachée au ministère de la Justice par le décret du 13 mars 1911¹⁰. Néanmoins, elle continue d'entretenir des liens étroits, y compris au plan institutionnel, avec son ancienne administration de rattachement jusqu'aux années 1930.

⁵ Durand-Barthez (P.), *Histoire des structures du ministère de la Justice (1789-1945)*, Travaux de recherches de l'université de droit et d'économie et de sciences sociales de Paris, PUF 1973, 96p.

⁶ Voir M. Vogel. Normalité administrative et spécialité pénitentiaire. L'inspection générale des services administratifs et les transformations de l'administration pénitentiaire. 1907-1948.rapport GIP Justice 1997

⁷ Voir M.Vogel, op. cit p.6

⁸ Voir J.G Petit, op. cit, p 597

⁹ M.Vogel, op cit. p ;9

¹⁰ Du 15 septembre 1943 au 9 août 1944 elle a été de nouveau rattachée au ministère de l'Intérieur.

Il y a maintien des structures existantes, le préfet demeurant l'intermédiaire et l'intervenant au nom du Garde des sceaux, les magistrats restant à l'écart. C'est seulement à la fin de 1935 que les fonctionnaires de l'administration centrale sont assimilés au personnel des autres directions de la Chancellerie et bénéficient, depuis le décret du 31.mars 1937, du statut de la magistrature. L'ouvrage de C. Carlier a fidèlement analysé cette question¹¹ qui suscite de nombreux travaux au XIXème siècle comme l'a montré J.C. Farcy dans sa bibliographie sur la justice¹² Ainsi l'intégration de l'administration pénitentiaire au monde de la justice apparaît non seulement comme tardive mais également comme progressive. Le rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice intervient en 1911 à la suite de longs débats initiés par des magistrats. Aboutissement en termes de doctrine administrative, il ne doit pas être vu comme un point final au plan organisationnel. La Direction de l'administration pénitentiaire, conserve en effet jusqu'aux réformes des années 1935-1937 un statut intermédiaire. Son personnel continue de dépendre du ministère de l'Intérieur. Placé en position de détachement, il lui doit son avancement et y effectue sa carrière. Matériellement, la Direction de l'A.P reste hébergée dans les locaux du ministère de l'Intérieur. Elle ne rejoint la place Vendôme qu'en 1936, et ses emplois supérieurs ne sont pas occupés par des magistrats avant 1937¹³. La décision de rattacher la Direction de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice est sans doute une victoire de principe pour les défenseurs du rattachement. Mais c'est une victoire qui ne modifie pas, au moins jusqu'au milieu des années trente, les équilibres internes de cette direction, pas plus qu'elle ne transforme l'orientation de son activité. Aussi, on peut rejoindre J.G Petit qui pense qu'il faut nuancer le jugement de P.Legendre qui voit dans l'évolution de l'Administration pénitentiaire au XIXème siècle et dans sa translation à la Justice le premier exemple "de la capacité d'adaptation du système administratif". J.G Petit explique bien que cette évolution a été dirigée de l'extérieur, par des magistrats, et contre l'administration centrale¹⁴. Le bulletin de la Société générale des prisons rendra compte avec fidélité de ce débat¹⁵ et prendra position de façon éclatée selon ses membres. Ainsi Ch.Lucas est-il favorable au maintien à l'Intérieur. G. Picot est contre le maintien ainsi que Bérenger¹⁶, Babinet, Cruppi¹⁷ Petit, Leveillé, Cheysson, A. Rivière, Vincens, Mme d'Abbadie. d'Arrast. La SGP s'accorde à considérer que la chancellerie serait un milieu beaucoup moins politisé que le ministère de l'Intérieur, donc plus favorable à l'étude et au développement des problèmes pénitentiaires. L'Administration pénitentiaire jouera son rôle comme appareil administratif mais fortement "épaulé" par ces lieux de discussions, de consultations, de production normative et législative.

¹¹ Voir Carlier (Christian), *La balance et la clef*, rapport dactylographié, ministère de la Justice, Paris, 1986, 89p.

¹² - Coumoul (Jules), *Du rattachement du régime pénitentiaire au ministère de la Justice*, Paris, Larose et Tenin, 1911.

- Desportes (Fernand), "De la translation au ministère de la Justice de la direction de l'administration pénitentiaire", *Le Droit*, 28-29 janvier 1878.

- Magnol (Joseph), *De l'administration pénitentiaire dans ses rapports avec l'autorité judiciaire et de son rattachement au ministère de la Justice*, thèse de droit, Toulouse, V. Rivière, 1900, 127p.

- Pascaud (Henri), "Le rattachement des services pénitentiaires au ministère de la Justice", *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, tome 49, 1900-1901, p. LXIII-LXIV (compte rendu des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, vol. 154, 1900, 2ème semestre, p.218-231).

- Pereira (A.), Travaux du Conseil supérieur des prisons (2ème session de 1878), *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence en France et à l'étranger*, tome 3, 1879, p.75-77 (résumé de la discussion sur la translation de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice).

- Services (des) pénitentiaires et de leur rattachement au ministère de la Justice (note remise par le bureau de la Société générale des prisons au Garde des sceaux, *France judiciaire*, tome 23, 1899, p.235-236.

¹³ voir M.Vogel, *Contrôler les prisons. L'inspection générale des services administratifs et l'administration pénitentiaire 1907-1948*. Paris, La Documentation française, 1998, p. 10.

¹⁴ J.G. petit, op.cit p ;597

¹⁵ Lefebvre-Pontalis (Amédée). "La translation de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice", *Bulletin de la Société générale des prisons*, tome 2, 1878, p.587-599.

Bérenger (René), "Proposition de loi sur le rattachement des prisons à la Justice, l'Inspection générale et le Conseil supérieur", *Revue pénitentiaire et de droit pénal. Bulletin de la Société générale des prisons*, tome 23, 1899, n°7 juillet-août, p.962-976.

Magnol (Joseph), "Le rattachement des services pénitentiaires au ministère de la Justice", *Revue pénitentiaire et de droit pénal. Bulletin de la Société générale des prisons*, tome 35, 1911, n°3, mars, p.513-532.

Rivière (Albert), "Les moyens de réaliser l'unification des services concourant à l'exécution des peines ou à leur modification en cours d'exécution (rattachement des prisons à la Justice)". Rapport et discussion, *Revue pénitentiaire et de droit pénal, Bulletin de la Société générale des prisons*, tome 35, 1911, n°5-6, mai, p.614-739, n°7-10, juillet-octobre, p.768-785.

¹⁶ Bérenger déposera sur le bureau du Sénat une proposition d'eloi de rattachement le 6 juin 1898, en pleine crise ministérielle et au paroxysme de l'affaire Dreyfus. Bérenger était dreyfusard.

¹⁷ Cruppi ancien avocat-général à la cour d'ecassation et futur ministre de la Justice en 1911 intervient le 2 mars 1899 lors de la discussion générale du budget du ministère de la Justice et quelques mois plus tard, lors du débat sur le budget pénitentiaire

Le Conseil supérieur des prisons

La loi de 1875 instaurant les transformations du régime cellulaire pose le problème du financement. Combien coûtera la transformation des prisons ? Aussi, pour veiller à l'exécution de cette loi, la loi du 5 juin 1875, conformément au projet Béranger, prévoit en son article 9 la création d'un "Conseil supérieur des prisons", composé d'hommes s'étant notoirement occupés des questions pénitentiaires auprès du ministre de l'Intérieur¹⁸.

Un décret du 3 novembre 1875 institue ce Conseil. Il est composé de seize membres de droit choisis en raison de leurs fonctions¹⁹, de douze personnalités nommées par le ministre de l'Intérieur parmi les spécialistes des questions pénitentiaires, enfin des membres de l'Assemblée nationale désignés par elle pour faire partie de la commission d'enquête sur le régime des établissements pénitentiaires²⁰.

La mission du Conseil supérieur des prisons est diversifiée. Celui-ci doit être obligatoirement consulté sur tous les programmes de construction et d'aménagement des prisons départementales, sur le montant des subventions aux départements, sur le règlement concernant l'application du régime cellulaire.

Ses membres peuvent visiter tous les établissements pénitentiaires. Le Conseil peut être saisi par le ministre de toute question se rattachant au régime pénitentiaire et lui faire toute suggestion. Il se réunit souvent au ministère de l'Intérieur. Le Conseil supérieur n'est pas seulement un corps consultatif appelé à donner son avis sur les questions qui lui sont soumises, "c'est encore un corps délibérant possédant un droit d'initiative propre qui lui permet de présenter au ministre ses vues sur toutes les questions se rattachant au système pénitentiaire."²¹ Ainsi, en 1878, il se prononce pour le rattachement de la direction des prisons au ministère de la Justice

En 1881, un événement va toucher à la réorganisation de ce corps, voire participer à son démantèlement et par là même montrer l'étendue d'action du Conseil.

Le rapport du ministre de l'Intérieur et des Cultes, Constans, daté du 31 décembre 1880, adressé au président de la République française, tout en rendant hommage au Conseil s'exprime très clairement :

"Ainsi tandis que la loi avait voulu donner seulement au ministre des collaborateurs pour la mise en pratique et le contrôle du fonctionnement du nouveau régime pénitentiaire, le décret a créé en réalité un corps placé par son mode de recrutement et la durée des fonctions de ses membres, aussi bien que par sa composition initiale, dans une situation de nature à compromettre, dans une certaine mesure, sinon le principe du moins le fonctionnement de la responsabilité ministérielle."

Constans écrit plus loin :

"Le corps, constitué dans les conditions que je viens d'indiquer, devient, dès lors, un véritable organe de contrôle des actes d'une administration qui ne saurait relever que du contrôle parlementaire. Le Conseil, destiné par une loi à veiller à l'exécution de certaines prescriptions déterminées rigoureusement par la même loi, devient, par une extension de ses attributions, qu'il dépend de lui d'augmenter encore, une assemblée où seront prises, avec une autorité considérable, des résolutions dont le gouvernement peut ne pas vouloir assumer la responsabilité."²²

Le Président Jules Grévy, fidèle aux conclusions de ce rapport prend dès lors un décret qui se conforme à ces principes. Enfin, par un arrêté en date du 5 janvier, M. le ministre de l'Intérieur a déterminé la composition du nouveau Conseil. La composition et les attributions du Conseil supérieur des prisons vont se trouver profondément modifiées. D'une part, le Conseil ne doit plus accepter ni membres à vie, ni membres de droit. Les cultes eux-mêmes n'y sont plus représentés. Tous les membres du Conseil sont soumis à la nomination du ministre ; la durée de leurs fonctions est uniforme et fort courte ; leur renouvellement est à peu près complet, car on ne trouve parmi eux, à part quelques fonctionnaires, que trois des anciens membres à vie, et deux des anciens membres nommés. D'autre part, ils perdent le droit d'initiative et le droit de contrôle que leur accordait l'article 10 du décret du 3 novembre 1875, et voient leurs attributions se borner à l'examen des projets relatifs à la construction, au classement et au régime intérieur des prisons cellulaires que l'administration leur soumettra.

¹⁸ In *Code des prisons*, t. VI, p. 398.

¹⁹ Notamment le sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur, les plus hauts magistrats, les hauts dignitaires ecclésiastiques, le préfet de police, les directeurs des administrations concernées, le président de l'Académie de médecine, etc.

²⁰ Liste des membres du Conseil supérieur des prisons :

1/ Parlementaires, membres de l'Assemblée nationale : Lefèvre-Pontalis (Amédée), Lefébure, Salvy, de Peyramont, Béranger, Adnet, de Pressensé, Tailhand, Voisin, Mettetal, vicomte d'Haussonville, Roux (Honoré), La Caze, Savoye, comte de Bois-Bessel, Ibid., pp.400-401.

2/ Personnalités : MM. Faustin Hélie, membre de l'Institut, président de chambre honoraire à la cour de cassation ; Jaillant, ancien inspecteur des prisons, directeur honoraire de l'administration pénitentiaire ; Loyson, président de chambre honoraire à la cour d'appel de Lyon ; Babinet, conseiller à la Cour de cassation, ancien directeur des Affaires criminelles et des Grâces ; de Boisredon, ancien secrétaire général du ministère de l'Intérieur, ancien conseiller d'Etat ; Bonnier, professeur de législation criminelle et de procédure civile et criminelle à la faculté de droit de Paris ; Charles Lucas, membre de l'Institut, ancien inspecteur général des prisons ; Duc, membre de l'Institut, vice-président du Conseil d'architecture à la préfecture de la Seine ; Ferdinand Desportes, avocat, publiciste ; Victor Bournat, avocat, publiciste, secrétaire général de la Société de patronage des jeunes détenus ; Michaux, sous-directeur au ministère de la Marine et des Colonies ; Lecour, chef de division à la préfecture de Police, *Code des prisons*, t. VI, p.399-401.

²¹ *RP*, 1878, p.163.

²² Le ministre de l'Intérieur et des Cultes, Constans, *RP*, 1881, p.41.

Le Conseil supérieur devient donc un corps purement administratif, et sa compétence ne s'étend plus à l'étude des réformes dont l'expérience peut révéler la nécessité dans les diverses branches de la législation et de l'administration pénitentiaires.

Ses attributions premières demeureront désormais l'apanage exclusif de la Société générale des prisons, dont l'organisation absolument indépendante de celle du Conseil supérieur ne saurait être en rien modifiée par le décret. Le 16 décembre 1878, M. le ministre de l'Intérieur s'adressant aux membres du conseil de direction de la Société générale des prisons, leur disait : « Il importe au gouvernement et à l'administration de pouvoir s'appuyer sur le concours de l'opinion publique et de voir ; autour d'eux, se renouveler le grand mouvement qui s'est déjà produit, dans la première moitié de ce siècle, en faveur de la réforme pénitentiaire. Pour atteindre ce résultat, aucun moyen ne saurait être négligé. Il appartient à la **Société générale des prisons** d'y concourir²³. »

Cet épisode est intéressant, l'exposé est clair sur les "reproches" adressées à ce Conseil. Il est étonnant que la SGP sorte indemne de ces critiques, alors que son activité de discussions, ses intervenants sont souvent les mêmes qu'au Conseil. Beaucoup de ces hommes appartiennent simultanément aux deux lieux²⁴. Le statut juridique des deux espaces n'est sans doute pas étranger à cette différence de traitement.

Un décret du 5 novembre 1937 transformera le vieux Conseil supérieur des prisons, créé dans l'élan de la loi de 1875 sur le régime cellulaire, en un Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire. Le conseil est un organe obligatoirement consulté par le ministre sur tous les projets relatifs à l'organisation générale du service pénitentiaire, sur les régimes de détention, le travail, la transformation des bâtiments. D'autre part, le conseil " peut, sur l'initiative de ses membres et sur les questions qui rentrent dans ses attributions, présenter au ministre tous vœux et suggestions ". Le conseil jouit donc d'une certaine autonomie puisqu'à côté des membres nommés par le ministre il y a des membres de droit et que, s'il est présidé par le ministre, le conseil a pour vice-président une personnalité élue par le Conseil en son sein.

La composition du Conseil, et notamment de la section permanente, est remodelée par Vincent Auriol dans un décret du 13 janvier 1938, de façon à y faire entrer un plus grand nombre de non juristes et de non fonctionnaires de l'administration pénitentiaire.

Peut-on dès lors considérer que l'action étatique en matière pénale dépendrait de l'existence et de l'édification des connaissances d'un savoir produit par quelques acteurs investis d'un rôle moteur dans l'élaboration des règles et des lois ? Peut-on valoriser le lien noué entre connaissance et action qui participe de la construction des politiques. Notre propos sur le Conseil supérieur des prisons ne peut l'indiquer, nos travaux sur la Société générale des prisons pourront peut-être y contribuer de façon plus précise.

La Société générale des prisons

La Société générale des prisons, lieu de production des réflexions sur les pénalités à la fin du XIX^{ème} siècle, mi-société savante, mi-commission extra-parlementaire est le territoire privilégié de ce groupe socio-professionnel important que sont les juristes.

La Société générale des prisons est née en 1877, deux ans après la loi sur l'emprisonnement cellulaire, elle-même fruit de réflexions issues de l'enquête parlementaire de 1872²⁵. Elle se trouve placée dans la filiation de la Société royale des prisons fondée par Louis XVIII, dans la similitude des buts à atteindre et s'inspire d'un exemple américain : la Société nationale.

En dehors de l'administration pénitentiaire et du conseil supérieur des prisons, la Société vise à la bonne application de la loi de 1875 et par là tente de faire entrer dans les mœurs la réforme pénitentiaire, afin d'en faciliter et d'en généraliser l'exécution. Cette "association d'initiative gouvernementale" dont les statuts sont approuvés par arrêté le 22 mai 1877 est reconnue d'utilité publique en 1889.

La structuration des enjeux pénaux : un espace d'expertise

En instituant des réunions périodiques où sont examinées toutes les questions ayant trait au régime pénitentiaire ou pénal, en assurant la publicité la plus large au moyen d'un bulletin, en apportant son "concours" aux institutions, la Société générale des prisons se veut et va devenir un vaste centre d'études, d'actions et d'informations sur la question pénitentiaire, les pénalités et, plus largement, permet d'entrevoir quels sont les problèmes posés aux hommes de ce temps à travers le pénal. On assiste à l'élaboration de méthodes qui aboutiront à "la science pénitentiaire". Par exemple, en 1879 un questionnaire concernant les prisons cellulaires et les dépenses nécessaires à leur construction est établi. En 1883, 1885, 1890 de grandes enquêtes seront lancées sur la libération conditionnelle, sur la peine de mort, sur l'alcoolisme devant la loi pénale. La SGP se fait également "opérateur d'appel d'offres" en proposant en 1884, un concours primé sur "projet de construction économique de prison cellulaire départementale". On voit bien ainsi, au temps déployé, à la procédure mise en œuvre, que la SGP se donne les moyens de nourrir ses débats mais plus encore d'avoir une capacité de

²³ *Journal officiel* du 26-27 décembre 1878.

²⁴ De 1877 à 1900, environ 40 membres SGP appartiennent au Conseil supérieur des prisons.

²⁵ Voir Petit (J.G.), *Ces peines obscures. La prison pénale en France 1780-1875*, Paris, Fayard 1990.

propositions étoffée, légitimée auprès des Chambres. Nous observons ici la réalité d'un espace de travail où les professionnels exercent leurs compétences, les érudits aiguisent leur curiosité et où toujours, de la confrontation, émergent des réflexions qui permettront d'échafauder ce qui deviendra un savoir expert ayant capacité à fonder des actions aux mesures politiques, ici la "science pénitentiaire"²⁶. Tous ces éléments concourent à la reconnaissance du savoir, à sa qualification ainsi qu'à celle d'un certain savoir-faire. On aboutit ainsi à un savoir-expert, à un savoir spécialisé induit, construit et débattu entre spécialistes qui se retrouvent mobilisés pour le débat public, dirigé vers un but et une finalité pratique : la mise en forme et la production de la loi.

Un espace d'élaboration législative

La Société générale des prisons, armée de son savoir, de ses compétences et de son travail va tenter d'intervenir, souvent directement, plus auprès des Chambres que des gouvernements, dans la modification de la législation et l'application des nouvelles lois²⁷. Des projets législatifs "émanent", ou ont été fortement discutés et débattus au sein de la Société dont, entre autres : la loi du 27 mai 1885 sur les récidivistes et la loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la récidive (libération conditionnelle, patronage, réhabilitation), la loi du 24 juillet 1889 relative à la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés (déchéance de la puissance paternelle), la loi du 26 mars 1891 relative à l'atténuation et à l'aggravation des peines, la loi du 5 août 1899 concernant le casier judiciaire et la réhabilitation de droit. La question des libertés individuelles dans les lois pénales et celle de la détention provisoire montrent également le rôle déterminant des travaux de la SGP en 1901. Ils inspireront le projet déposé en 1907 et la tardive loi de 1933²⁸. Impulsant et animant les débats, la Société est un laboratoire d'idées. Elle permet une réflexion poussée, hors du cadre de l'Etat, qui peut aboutir à des propositions susceptibles de faire avancer la réforme pénitentiaire grâce à des changements législatifs. Pour autant, il faut tenter d'identifier l'ensemble des espaces contribuant aux débats, ne pas survaloriser l'impact de ce lieu, et reconnaître les limites d'une action ou d'une efficacité qu'il reste toujours très difficile d'évaluer.

Les hommes de la SGP : un réseau associatif d'action publique

Cette Société est composée d'hommes très différents²⁹ dans leurs statuts, leurs professions, leurs confessions, leurs étiquettes politiques, intéressés au projet réformateur et unis par une organisation de travail, s'appuyant sur un savoir qui transcende les clivages. On trouve dans cette Société, mais ils seront également présents en d'autres lieux, des hommes-carrefour animés par une morale qui vient parfaitement s'inscrire dans un projet philanthropique multiple mais toujours fondé sur le droit. Une forme "apolitique" de l'engagement dont le pouvoir a néanmoins capacité à bouleverser l'ordre social et qui fonctionne à travers des réseaux³⁰.

Ces hommes sont des républicains... modérés, des libéraux... interventionnistes, des démocrates... sans excès. Ni chefs de parti, ni directeurs d'affaires du pays, ils allient les traditions paternelles d'indépendance et de libéralisme aux vertus du travail et de la science. Ils ont une conception pratique et méthodique du monde social. Ni doctrinaires, ni romantiques, pour la plupart d'entre eux revient l'expression d'hommes de "juste milieu". A égale distance du despotisme et du radicalisme, ils croient à l'influence salutaire des idées libérales alliées au sentiment du bon ordre pour prévenir les violences de l'esprit révolutionnaire.

Cette Société va, dans une action officielle et officieuse grâce aux compétences qu'elle va s'octroyer, devenir un espace d'expertise et d'élaboration législative.

Très concrètement, la Société a créé l'œuvre de la bibliothèque des jeunes détenus. Il s'agit de la seule véritable démarche que les membres de la Société ont eue sur le terrain. Mais on ne peut négliger le rôle prépondérant dans l'organisation et le déroulement des congrès. Congrès de patronage et surtout congrès pénitentiaires internationaux où la Société prendra toute sa dimension.

Quelle spécificité donc à chacun de ces espaces, quel rôle, quelle mission, quel statut par rapport à l'administratif, au politique, aux chambres ?

Les uns travaillent pour les autres, et vice et versa. Pourquoi deux lieux distincts pour de mêmes travaux, investis par de mêmes hommes.

²⁶ "La science pénitentiaire, c'est-à-dire des règles et les méthodes les plus pratiques qu'aient pu découvrir jusqu'à ce jour l'expérience et la sagesse des peuples, pour parvenir à la solution de ce grave problème : rendre toujours humain et dans quelque mesure, moralisateur le châtement qui trop souvent dégrade le coupable, et relever l'homme tombé sous le fardeau de la peine, après le jour où il a reconquis sa liberté.", LIEGE-DIRAY, "La science pénitentiaire", discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'appel de Toulouse le 3 janvier 1880, *RP* 1881, p. 67.

²⁷ Voir PH. ROBERT, *La création de la loi et ses acteurs, l'exemple du droit pénal*, Onati Proceedings, 1991.

²⁸ Voir M. KALUSZYNSKI, PH. ROBERT, "En 1933, il est trop tard. L'éphémère loi du 7 février 1933", in PH. ROBERT (dir), *Entre l'ordre et la liberté, la détention provisoire, Deux siècles de débats*, collection Logiques juridiques, L'Harmattan, 1992, p. 213-222.

²⁹ Voir Lascoumes (P.), "Pluralité d'acteurs, pluralité d'actions dans la création contemporaine des lois" in Debuyss (C.), *Acteur social et délinquance*, Liège, Bruxelles, 1990.

³⁰ Voir Kaluszynski (M.), "Réformer la société. Les hommes de la Société générale des prisons 1877-1900". In *Genèses* n°28 Etatisations, sept. 1997, p.75-93.

Ainsi, tous ces conseils, et le Conseil supérieur des prisons en particulier, ont joué dans l'architecture administrato-politique de la Troisième République un rôle intéressant et particulièrement révélateur de l'intérêt témoigné par l'Etat à créer, à trouver des espaces intermédiaires afin d'entretenir une relation constante avec la société que les seuls mécanismes de la vie ou l'action politique ne pouvaient assurer

Conclusion

Ces quelques éléments esquissent l'ossature administrato-politique du champ pénitentiaire et des espaces préoccupés de la réforme des prisons au XIXème siècle. Ils offrent l'opportunité de saisir les jeux et les enjeux en présence, les missions et les rôles de chacun.

Tous ces lieux aux statuts différents se mêlent, la S.G.P est en quelque sorte un espace politique puisque que La détermination d'origine de cette Société, son investissement dès sa fondation par les agents de l'Etat, son activité de débats témoignent en un premier temps d'une vocation "politique". Les hauts fonctionnaires sont assez nombreux, les hommes politiques ont aussi leur place.

La SGP reste officiellement espace associatif, proche néanmoins de l'image du "service public" du début du siècle caractérisée par la volonté de confier la gestion de l'action publique à des professionnels compétents.

La S.G.P, est également un espace "étatique", si l'on considère que l'administration, sous toutes ses formes, est très présente au sein de l'association (colonies, affaires étrangères, finances), mais c'est principalement l'administration pénitentiaire, le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur (directeurs, chefs de bureau, chefs de division et de nombreux directeurs de colonies pénitentiaires ou de maisons centrales) qui apparaissent majoritairement.

Ces agents de l'Etat, présents à l'application des lois, se retrouvent et se sont créés une sphère où se discutent les projets à l'origine de l'élaboration des lois. Ainsi en se démultipliant, ils auraient un vrai rôle d'expert et joueraient de tous leurs statuts. Cette adhésion à des associations savantes est-elle une étape obligée pour un parcours professionnel réussi ? L'engagement est-il "officiel" afin de contrôler et orienter les débats et décisions? Dans tous les cas, les congrès pénitentiaires seront très fortement investis par les "administrateurs " en tous genres.

Ainsi la problématique de l'administration, de l'Etat, de la mise en forme des politiques publiques, se pose vraiment par rapport aux acteurs et à travers le jeu de leurs interactions.

Loin de se réduire à une émanation du pouvoir central, la réforme des prisons et par là même la réforme pénitentiaire, se révèle le produit d'interactions complexes, d'une part entre les principes, les règles posés, d'autre part entre des acteurs qui évoluent selon des configurations particulières sur diverses scènes. Il se conjugue ainsi l'idée et la volonté d'une combinaison Société civile/Etat, afin, dans un premier temps, d'assurer le triomphe de la réforme pénitentiaire et, dans un second temps, de faire entrer dans les mœurs une décision politique. Il y a une vraie "porosité" entre les espaces et une véritable "cogestion" entre acteurs publics et acteurs privés.

Ce travail tente de montrer qu'il existe un autre modèle d'action publique La question qui se pose reste bien celle de la centralité du système politique, de l'autorité et du pouvoir, même si l'on observe que l'action publique est une co-production plus ou moins clairement institutionnalisée d'acteurs publics et d'acteurs privés