HAL
open science

Les artisans de la loi. Espaces juridico-politiques en France sous la IIIème République",

Martine Kaluszynski

To cite this version:

Martine Kaluszynski. Les artisans de la loi. Espaces juridico-politiques en France sous la IIIème République",. Droit et Société : Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique, 1998, 40 (40), pp535-562. hal-01223295

HAL Id: hal-01223295

https://hal.science/hal-01223295

Submitted on 2 Nov 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Droit et Société 40-1998
(p. 535-562)

Les artisans de la loi. Espaces juridico-politiques en France sous la IIIe République

Martine Kaluszynski *

Résumé

En s'intéressant à la configuration du champ pénal sous la IIIe République, on observe une architecture assez sophistiquée due à la création d'espaces intermédiaires, entre autres le Conseil supérieur des prisons ou la Société générale des prisons. Laboratoire de la législation pénale, la Société s'impose comme une sorte de commission privée, extra-parlementaire, siégeant en permanence. C'est autour de ces espaces qu'est menée une réflexion sur les modes socio-politiques d'élaboration du droit, les réseaux de réforme sociale ou d'action publique et les différentes « scènes » d'élaboration du politique dans le domaine pénal.

Espaces intermédiaires – Politiques pénales – Socio-histoire du politique – IIIe République.

Summary

The Architects of the Law. Legal-Political Spaces During the Third Republic
If we consider the shape of the criminal field during the Third Republic, we observe quite a sophisticated architecture which is due to the creation of intermediary spaces such as the *Conseil supérieur des prisons* or the *Société générale des prisons*. As a laboratory for criminal law, the *Société* established itself as a kind of private and extra-parliamentary commission, permanently in session. Consideration of these spaces will enable us to reflect upon the socio-political ways of elaborating law, the networks of social reform or public action and the different development 'schemes' of the political aspect in the criminal domain.

Criminal policies – Intermediary spaces – Socio-history of politics – Third Republic.

L'auteur

Socio-historienne, est chercheur au CNRS (CERAT, IEP de Grenoble). Elle s'intéresse à la construction socio-historique de l'État républicain, et travaille sur l'élaboration des politiques pénales et la production de la loi sous la IIIe République. Elle a publié des articles notamment dans les revues *Autrement* et *Genèses*, ainsi que :
— « "N'y touchez pas, vous le briseriez..." ou l'échec de 1843 » et « En 1933, il est trop tard... L'éphémère loi du 7 février 1933 », dans Ph. Robert (dir.), *Entre l'ordre et la liberté, la détention provisoire. Deux siècles de débat*, Paris, L'Harmattan, 1992 ;
— « Savoirs et politiques sur le crime au XIXe siècle. La morale comme réponse à la question pénale », dans B. Garnot (dir.), *Ordre moral et délinquance de l'Antiquité au XXe siècle*, Éditions universitaires de Dijon, 1994 ;
– « La rivalité des médecins et des juristes », dans L. Mucchielli (dir.), *Histoire de la criminologie française*, Paris, L'Harmattan, 1994 ;
— *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation* (co-dirigé avec S. Wahnich), Paris, L'Harmattan, 1998.

* CERAT, Institut d'études politiques de Grenoble,
BP 48,
F-38040 Grenoble cedex 9.

L'objet pénal est particulièrement riche pour une analyse des processus politiques complexes à l'œuvre en république, et précisément pour la IIIe République dite « République des juristes [1] ». Généralement pratiqué ou traité dans le cadre d'une assignation des savoirs, instrument au service de la connaissance du fait criminel, le pénal peut devenir un objet de recherche qui introduit de façon privilégiée l'analyse du politique et celle du social. Les débats du XIXe siècle ont fixé un modèle de contrôle resté globalement le modèle de notre période. L'analyse des sciences sociales appliquée au pénal nécessite une clarification généalogique, une approche socio-historique lui permettant de retourner vers ses sources [2]. Ainsi le travail sur le champ pénal est intéressant car on y voit que la justice présentée comme une mission régalienne de l'État 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.

En portant l'observation sur le « paysage » ou la configuration du champ pénal sous la IIIe 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. Cette absence d'unité administrative est peut-être un facteur décisif dans la création de multiples « espaces d'administration » – ou « espaces d'élaboration-évaluation ». 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.

L'attention portée à ces espaces [3] nourrit une réflexion sur les modes socio-politiques d'élaboration du droit ainsi que sur le rôle des savoirs et de ce qui les constitue dans les stratégies sociales en exercice. L'enjeu est de questionner l'État, dans sa capacité de réappropriation d'expériences ou de modèles, mais également comme acteur contraint par les structures et les logiques politiques. Il s'agit de réfléchir sur la construction socio-historique de l'État républicain, la genèse et la mise en œuvre des politiques, ici les politiques pénales, dans une dimension française et historique ; de s'interroger sur la reconstruction du « politique » qui ne peut être restreinte à la seule action « étatique ».

Notre problématique a emprunté à la sociologie pénale [4] et à une analyse de « politiques publiques ». À son origine, notre travail s'est fondé sur les réflexions de François-Xavier Merrien [5] ou celles de Bruno Jobert [6], qui mettent en valeur l'existence d'une tension qui traverse le développement de l'État. Ces réflexions ont structu-

1. Cf. Y.-H. GAUDEMET, *Les juristes et la vie politique de la IIIe République*, Paris, PUF, coll. « Travaux et recherches de la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris », 1970, p. 11.

2. Cf. M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1979 ; M. PERROT (éd.), *L'impossible prison*, Paris, Seuil, coll. « L'univers historique », 1980.

3. Nous avons délibérément choisi, à la fois par manque d'informations et par volonté de focaliser le regard, de ne pas parler de l'administration pénitentiaire. Il est évident que cette « occultation » ne peut être que passagère dans la mesure où l'un des intérêts de cette réflexion sur la structuration du champ pénal repose sur la prise en compte du rôle de l'administration dans la configuration existante et dans la tentative d'établir les rôles respectifs, les liens noués, les hommes-passerelles qui, présents dans tous ces espaces, seront les initiateurs tenaces des réformes politiques.

4. Ph. ROBERT, « De la "criminologie de la réaction sociale" à une sociologie pénale », *L'année sociologique*, vol. 31, 1981, p. 253-283.

5. Cf. F.-X. MERRIEN, « État et politiques sociales. Contribution à une théorie "néo-institutionnaliste" », *Sociologie du travail*, n° 3, 1990, p. 267-294.

6. Cf. B. JOBERT, « L'État en action, l'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 35, 1985, p. 654-682 ; ID., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, 1992, p. 219-234 ; ID., « Mode de médiation sociale et politiques publiques : le cas des politiques sociales », *L'année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 155-178.

ré notre questionnement et ont attiré l'attention sur ces réseaux qui contribuent à régler, médiatiser les relations entre l'État et la société civile, et qui, à des degrés divers, sous des formes et avec des intensités variables, exercent un véritable pouvoir d'invention, d'orientation et de choix.

Notre analyse est principalement centrée sur la Société générale des prisons que nous avons déjà bien explorée. Mais nous avons néanmoins choisi de présenter, au préalable, le Conseil supérieur des prisons et d'en esquisser les contours.

I. 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 ? Si l'État n'accorde pas de subventions considérables aux départements, certains conseils généraux n'assumeront pas la charge de l'aménagement des prisons. La loi de 1875, dans ces conditions, serait l'affirmation d'un principe sans efficacité. Aussi, pour veiller à l'exécution de cette loi, la loi du 5 juin 1875, conformément au projet Bérenger, 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'Intérieur [7]. Un décret du 3 novembre 1875 institue ce Conseil. Il est composé de seize membres de droit choisis en raison de leurs fonctions [8], de douze personnalités nommées par le ministre de l'Intérieur parmi les spécialistes des questions pénitentiaires, enfin de membres de l'Assemblée nationale désignés par elle pour faire partie de la commission d'enquête sur le régime des établissements pénitentiaires [9].

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 toutes suggestions. Il se réunit souvent dans les locaux du 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 [10] ».

7. *Code des prisons*, 1872, t. VI, p. 398.

8. Notamment le sous-secrétaire d'État 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.

9. Liste des membres du Conseil supérieur des prisons :
1) *Parlementaires, membres de l'Assemblée nationale* :
MM. Lefèvre-Pontalis (Amédée), Lefébure, Salvy, de Peyramont, Bérenger, Adnet, de Pressensé, Tailhand, Voisin, Mettetal, vicomte d'Haussonville, Roux (Honoré), La Caze, Savoye, comte de Bois-Boissel ;
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'État ; 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 ; Fernand 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. 400-401 (liste extraite de R. BADINTER, *La prison républicaine 1871-1914*, Paris, Fayard, 1992, p. 84).

10. *Revue pénitentiaire*, 1878, p. 163.

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

La réorganisation du Conseil supérieur des prisons

Le 11 janvier 1881 est publié au *Journal officiel* un décret portant réorganisation du Conseil supérieur des prisons. Sous une formulation élégante, il s'agit d'atténuer très fortement « l'influence » du Conseil dont on mesure par ailleurs la portée d'action. 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 l'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.* »

L'examen des attributions conférées au Conseil supérieur démontre jusqu'à quel point la portée des termes de l'article 9 de la loi du 5 juin a été dépassée. En effet, l'article 10 du décret du 3 novembre autorise cette assemblée à présenter spontanément au ministre ses vues, non pas seulement sur l'exécution de la loi relative à l'emprisonnement individuel, mais aussi « sur toute question se rattachant au régime pénitentiaire ». Par ailleurs, l'article 3 du règlement intérieur, approuvé par un arrêté ministériel en date du 14 juillet 1876, prévoit qu'une commission permanente d'études, instituée par le Conseil supérieur seul et prise dans son sein, prépare l'examen des questions qui lui sont « envoyées par le ministre ou par le Conseil, ou dont elle se propose de saisir le Conseil ; elle présente au Conseil un rapport sur ces questions ». Un vote de ce dernier peut lui déléguer le pouvoir de prendre une décision sur certains sujets. 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.

« Pour rentrer dans les vrais principes, il me paraîtrait indispensable de supprimer la section des membres à vie, ainsi que celle des membres de droit. Le Conseil supérieur des prisons ne comprendrait plus ainsi que des membres nommés par le ministre de l'Intérieur dans la plénitude de son autorité ; le nombre en serait porté à trente-quatre. Enfin, l'élément parlementaire reprendrait la place légitime que la loi de 1875 lui avait reconnue, et dont les changements survenus dans la composition des Chambres avaient successivement amoindri l'importance. La réduction à quatre ans de la durée des fonctions des membres du Conseil avec le renouvellement biennal par moitié, et, d'autre part, la faculté de renommer les membres sortants permettraient au ministre responsable de suivre les modifications de l'opinion publique sans priver son administration du concours de ceux dont les lumières et l'expérience acquise dans les travaux de cette assemblée lui seraient particulièrement utiles.

« Quant aux attributions du Conseil, elles devraient être ramenées aux limites fixées par l'article 9 de la loi du 5 juin 1875, c'est-à-dire à l'examen des questions se rattachant à l'application du régime de l'emprisonnement individuel, sans préjudice de celles que le ministre jugerait utile de lui soumettre [11]. »

Le président Jules Grévy, fidèle aux conclusions de ce rapport prend dès lors un décret qui se conforme à ces principes (3 janvier 1881). Enfin, par un arrêté en date du 5 janvier, le ministre de l'Intérieur détermine 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.

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. Cet épisode est intéressant, l'exposé est clair sur les « reproches » adressés à ce Conseil. Il est étonnant que la Société générale des prisons sorte indemne de ces critiques, alors que son

11. CONSTANS, ministre de l'Intérieur et des Cultes, *Revue pénitentiaire*, 1881, p. 41.

activité de discussions, ses intervenants sont souvent les mêmes qu'au Conseil [12]. Beaucoup de ces hommes appartiennent simultanément aux deux lieux [13]. 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. Il s'agit, explique Vincent Auriol dans son rapport au président de la République, de lui donner « une formation plus souple et une compétence élargie. En effet, les problèmes que posent aujourd'hui la prévention de la délinquance, l'amendement et le reclassement social des condamnés dépassent singulièrement, par leur complexité, les attributions imparties au Conseil supérieur [...]. Aussi bien a-t-il paru nécessaire que les questions ayant trait au relèvement moral des prisonniers et à leur existence matérielle soient soumises à l'examen de personnalités compétentes, et étudiées dans le cadre du milieu social contemporain et de l'économie nationale ».

Le Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire 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 ». Il 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 lui-même et choisie 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 gens qui ne soient ni juristes, ni fonctionnaires de l'administration pénitentiaire. De manière très significative, Paul Reynaud, ministre de la Justice après la chute du second gouvernement Blum, modifie à son tour la composition de la section permanente, dans un sens exactement opposé [14]. Il supprime six membres sur quatorze, à savoir les trois personnalités désignées par le ministre « s'étant notoirement occupées des questions pénitentiaires ou du reclassement des condamnés, et distinguées par leur compétence » : l'inspecteur général de l'enseignement technique, le représentant du ministre de la Défense et le médecin psychiatre des prisons de Paris et de la Seine. Il ajoute deux membres qui seront nommés par le ministre : le conseiller d'État et le vice-président du Conseil (qui dès lors n'est plus élu).

12. Très tôt la *Revue pénitentiaire* a rendu compte des sessions du Conseil supérieur. Par des entrefilets ou de véritables articles, le programme des sessions est présenté.
Les discussions sont assez similaires à ce qu'on trouvera au sein de la Société : construction et appropriation des prisons départementales (1871), pénalités nouvelles pour les récidivistes incorrigibles (1877), établissement de dortoirs cellulaires dans les maisons centrales (1878), transfert de l'administration pénitentiaire de l'Intérieur à la Justice (1878), instruction primaire dans les prisons de la Seine (1878), mesures à prendre en vue de la répression de la récidive (1878), éducation correctionnelle. Les auteurs et intervenants sont également, pour certains, membres de la Société générale des prisons : Ch. Petit (récidive 1878), F. Voisin, O. d'Haussonville, F. Desportes, A. Mettetaz, C. Babinet, G. Picot, A. Michaux, V. Bournat, Ch. Lucas, L. Paulian, abbé Crozes, etc.

13. De 1877 à 1900, environ 40 membres de la Société générale des prisons appartiennent au Conseil supérieur des prisons.

14. Décret du 18 mai 1938.

On peut s'interroger sur la spécificité et le rôle de ces conseils supérieurs dont on sait qu'ils existent dans d'autres domaines [15]. Pierre Rosanvallon y voit « une façon pour l'État de réaliser au sommet ce qu'il avait tenté de constituer à la base avec le corps des instituteurs [16] ». Ainsi, dans la plupart des cas, on retrouve ici de grands notables professionnels plus ou moins choisis par le gouvernement, ce qui donne à ces conseils un statut de « quasi-chambre représentative spécialisée [17] ».

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.

II. La Société générale des prisons 1877-1900

La Société générale des prisons (SGP), lieu de production des réflexions sur les pénalités à la fin du XIXe siècle, mi-société savante, mi-commission extra-parlementaire, est le territoire privilégié de ce groupe socio-professionnel important que sont les juristes [18]. Elle est née en 1877, deux ans après la loi sur l'emprisonnement cellulaire, elle-même fruit de réflexions issues de l'enquête parlementaire de 1872 [19]. 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.

Entre le public et le privé

L'étude de la Société générale des prisons permet de remettre en cause la vision d'un modèle convenu du « tout État » car par son organisation, ses structures, ses objectifs et ses sphères d'influence,

15. Conseil supérieur de l'Instruction publique, Conseil supérieur de l'Assistance publique, etc. Dans la *Revue pénitentiaire*, nous avons ici ou là des données sur le Conseil supérieur de l'Assistance publique, rendant compte de sessions ou de discussions. On y retrouve des personnages comme Th. Roussel, L. Brueyre, J. Cruppi, F. Voisin, également membres de la Société générale des prisons. La proximité des objets permet ici de comprendre cette ubiquité. Voir les travaux de D. RENARD, « La direction de l'Assistance publique au ministère de l'Intérieur 1886-1905 : Administration nouvelle, politique nouvelle ? », dans AREPPOS (éd.), *Philanthropies et politiques sociales en Europe XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Anthropos/Économica, 1994, p. 187-197. Des travaux sont en cours sur le Conseil supérieur de la magistrature. Voir DEA et projet de thèse de A.-L. GUYOT, *Les modes de régulation des relations entre la justice judiciaire et le politique. Analyse politique comparée des cas allemand, français, italien*, Institut d'études politiques de Grenoble, 1995.

16. P. ROSANVALLON, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. « L'Univers historique », 1990, p. 117.

17. *Ibid.*

18. La SGP a souvent été utilisée comme instrument de travail sur la prison. Notre objectif est d'y voir un décrypteur de questions plus larges pour une réflexion sur la généalogie de la construction sociale du fait criminel, une contribution à l'histoire des savoirs et de leurs usages sociaux, et sur les tentatives de recomposition ou d'agencement des rapports « État-société civile » à travers ce prisme particulier qu'est le monde de la Justice. Voir M. KALUSZYNSKI, *État, philanthropie, mouvement social. La Société générale des prisons. Pour une sociologie des relations entre professionnels, savoirs, ordre social et politique*, Paris, CNRS, 1991, dactyl.

19. Voir J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France 1780-1875*, Paris, Fayard, 1990.

elle se rapproche de ce qu'on pourrait appeler un « gouvernement privé » [20], ici le « gouvernement privé » des juristes.

Le premier élément qui permet d'établir cette comparaison réside dans les conditions d'émergence de cette Société. Celle-ci trouve ses fondements dans l'initiative associative. Il s'agit de sensibiliser l'opinion publique afin que l'administration bénéficie avec celle-ci d'un concours moral qui lui permette de se présenter avec plus de faveur, plus d'autorité devant les pouvoirs qui disposent du budget de l'État. Très vite Léon Lefébure annonce le rôle pédagogique que doit avoir la Société vis-à-vis de l'opinion. Ces propos de Lefébure insistent sur la force potentielle de cette dernière. Les efforts individuels restent vains face aux problèmes que posent les pénalités, et que seule, pour lui, la puissance de l'association est capable de résoudre [21]. Il s'agit bien, en informant l'opinion, de mettre en œuvre une propédeutique de la non-violence, à la fois en direction de prisonniers futurs récidivistes ou révolutionnaires potentiels, et à destination de la société elle-même. Un message et une action à double ressort dont le projet final est bien d'aboutir à une harmonisation de la société. Néanmoins, tout en revendiquant haut et fort son indépendance, la SGP demande à l'État et à ses agents leur soutien moral et financier. On observe, dès la mise en place de la Société, l'existence d'un mouvement d'aller-retour entre l'État et cette association [22], phénomène qu'on aura, du reste, l'occasion de repérer à d'autres reprises. Ce jeu de balancier, qui permet d'allier la souplesse du privé aux prérogatives du public, peut se produire par l'intermédiaire des hommes qui animent la SGP.

Les hommes de la Société générale des prisons

C'est à partir d'une étude centrée sur les hommes de la SGP, leur statut [23], le rôle qu'ils jouent en son sein, que cette recherche a été amorcée, afin de tenter de comprendre l'ossature de cet espace, l'essence de ce projet de réforme pénitentiaire dont les élites,

20. J'emprunte cette notion à L. KARPIK, « Démocratie et pouvoir au barreau de Paris. La question du gouvernement privé », *Revue française de science politique*, vol. 36, n° 4, 1986, p. 496-518, où il explique ainsi cette notion en note 2, p. 496 : « Le concept de "gouvernement privé" est plus souvent employé que défini. La formulation de Lakoff, quoique très extensive, est probablement la meilleure : "Les associations privées sont assimilées à des gouvernements lorsqu'elles manifestent dans une mesure significative certaines caractéristiques politiques fondamentales. À des degrés divers, les gouvernements privés exercent leur pouvoir aussi bien sur les membres que sur les non-membres et souvent dans des domaines vitaux pour les individus et les groupes. Ils font et appliquent des règles qui influencent et limitent les comportements des membres [...]" (dans A.A. LAKOFF (ed.), *Private Government*, Gleniew Scott Foresman, 1973, p. 1). »

21. L. LEFÉBURE, dans la rédaction d'un programme, écrit : « Le moment n'est-il pas venu, pour atteindre un but d'une si haute importance sociale, de recourir de nouveau à cette force de l'association que nous laissons trop souvent sommeiller dans notre pays ? » (*Bulletin de la Société générale des prisons*, n° 1, 1877, p. 5).

22. Notice du *Bulletin de la Société générale des prisons*, 1880 : « À la suite d'une démarche du conseil de direction auprès de MM. les ministres de la Justice et de l'Intérieur, démarche dont le *Journal officiel* a rendu compte, le gouvernement a résolu de demander aux Chambres un crédit beaucoup plus considérable que par le passé pour la transformation des prisons départementales. [...] Invitée par le ministre de l'Intérieur à seconder les efforts du gouvernement pour accomplir la réforme pénitentiaire en faisant appel à l'opinion publique, la Société générale des prisons a cru répondre à ses vues en distribuant aux conseils généraux l'important rapport de M.-G. Joret-Desclosières. [...] Il a eu la satisfaction de voir ce travail signalé par la presse tout entière à l'attention de nos assemblées départementales et d'en constater l'heureuse influence. »

23. Les sources primaires de ce travail se composent de la liste des membres et des responsables, avec leur statut et leur adresse, présentée chaque année dans le numéro relié de la *Revue pénitentiaire*. Matériau fiable, cette liste dressée par les soins du trésorier est imprimée au début de l'année après avoir été soumise au conseil de direction qui en arrête la forme définitive. Douze séries homogènes ont été traitées intégralement et les autres séries traitées partiellement. 1 503 notices ont été établies pour cette période, dont 742 pour Paris, 338 pour la province, 58 pour Paris et la province, 365 pour l'étranger.

au XIXe siècle, considèrent qu'il est l'un des principaux moyens de résoudre les problèmes sociaux. Cette « filiation » du pénal au social apparaîtra dans les savoir-faire, les modalités d'organisation, les préoccupations et les objectifs partagés par ces hommes dont une des caractéristiques est d'être porteurs de projets et de « casquettes » multiples (Lefébure, Cheysson, Picot, d'Haussonville).

Cette Société est composée d'individus dont les statuts, les professions, les confessions, les étiquettes politiques sont très différents [24] mais qui portent un intérêt commun au projet réformateur, qui sont unis par une même conception de l'organisation du travail, et qui s'appuient 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 réseaux [25]. Citons quelques noms qui donnent à voir qui sont ces hommes, loin d'être tous « apolitiques », mais qui ont choisi au sein de la Société une forme éloignée de l'engagement politique traditionnel : H. Barboux, E. Cheysson, L. Brueyre, P. Cuche, A. Desjardins, C. Ferdinand-Dreyfus, J. Dufaure, A. Gigot, E. Garçon, H. Joly, L. Lefébure, A. Le Poittevin, L. Rivière, Ch. Petit, G. Picot, A. Ribot [26].

La détermination dont la Société a fait preuve à sa création, son investissement dès sa fondation par les agents de l'État, son activité de débats témoignent d'une vocation « politique » originelle. Les hauts fonctionnaires sont assez nombreux, les hommes politiques ont aussi leur place dont beaucoup d'orléanistes pour la plupart ralliés à la République, tels Dufaure ou de Marcère. On peut leur appliquer ce qu'écrit Jacques Le Goff à propos des catholiques sociaux – bien que tous les membres ne fassent pas, loin s'en faut, partie de ce dernier groupe – : « La loi doit être fortement normatrice mais non normalisatrice. Il lui revient de fixer le cadre strict, détaillé de l'action sociale [...] [27]. »

Ces agents de l'État, qui participent par ailleurs à la mise en œuvre des lois, sont parvenus à constituer un groupe au sein duquel sont élaborés et discutés les projets qui sont à l'origine des textes législatifs. Ils se constituent une légitimité supplémentaire dans un champ satellite qui emprunte des méthodes se voulant rigoureuses, scientifiques. En se démultipliant, ils ont un vrai rôle d'expert et jouent de tous leurs statuts (enquêtes, questionnaires, correspondants à l'étranger) [28]. 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 ro-

24. Voir P. LASCOUMES, « Pluralité d'acteurs, pluralité d'actions dans la création contemporaine des lois », dans *Acteur social et délinquance. Une grille de lecture du système de justice pénale. En hommage au professeur Christian Debuyst*, Liège/Bruxelles, Pierre Mardaga, 1990, p. 145-163.

25. Voir M. KALUSZYNSKI, « Réformer la société. Les hommes de la Société générale des prisons 1877-1900 », *Genèses*, n° 28, 1997, p. 76-94.

26. On trouvera dans l'annexe des éléments biographiques concernant ces membres.

27. Voir J. LE GOFF, « Les catholiques sociaux et le droit social. Le cas français, 1880-1930 », *Vie sociale*, n° 3, 1991, p. 43.

28. D'où l'intérêt et la nécessité du travail sur l'administration pénitentiaire, son organisation et ses agents.

mantiques, ils sont pour la plupart ce qu'on pourrait appeler des « hommes de juste milieu ». À 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 s'octroie, devenir un espace d'expertise et d'élaboration législative.

Un espace d'expertise [29]

Cet espace d'expertise se construit, instrumentalement, grâce à une organisation du travail à l'intérieur de la SGP soumise à des méthodes bien précises contribuant à l'élaboration d'un savoir particulier : la science pénitentiaire. En instituant des réunions périodiques où sont examinées toutes les questions ayant trait au régime pénitentiaire ou pénal, en s'assurant d'une large publicité par la diffusion de son 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. Ce succès est en partie lié à une organisation méthodique du travail. Pour les enquêtes, des questionnaires sont délivrés à toutes personnes susceptibles de répondre. Par exemple, en 1879 un questionnaire concernant les prisons cellulaires et les dépenses nécessaires à leur construction est établi. La SGP reçoit des réponses en provenance de Belgique, du Danemark, de Hollande, de Suède, d'Allemagne, d'Autriche, de Suisse (canton du Tessin, canton de Bâle-Campagnol), de Grande-Bretagne... Plusieurs enquêtes sont ainsi conduites au plan international : en 1883, la grande enquête sur la libération conditionnelle ; en 1885, l'enquête internationale sur la peine de mort ; en 1890, l'enquête sur l'alcoolisme devant la loi pénale.

Pour l'anecdote, on peut rappeler que la SGP lance aussi, de sa propre initiative, des appels d'offres. Elle propose en 1884 un concours primé sur « projet de construction économique de prison cellulaire départementale ». Il semble qu'il y ait peu de réponses (quatre) et qu'aucune ne réussit à satisfaire le jury. Le concours est donc prorogé. Sept projets sont plus tard en lice. Ils sont étudiés anonymement par un jury, et deux seront récompensés.

On mesure bien ainsi, à l'aune du temps et de l'énergie investis, aux procédures mises en œuvre, que la SGP se donne les moyens de nourrir ses débats mais plus encore d'être en capacité de faire des propositions étoffées, légitimées 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 permettant d'échafauder ce qui deviendra un « savoir ex-

29. On peut se référer entre autres à Ch. RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, vol. 40, n° 4, 1990 ; P.-P. DIVET, P. KEMP et G. THILL, « Le rôle social de l'expert et de l'expertise », *Esprit*, n° 10, 1980, p. 55-67 ; D. MEMMI, *Les gardiens du corps. Dix ans de magistère bioéthique*, Paris, EHESS, 1996, chap. 9 : « Les précautions du censeur » ; CRESAL (éd.), *Les raisons de l'action publique entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993 ; O. HENRY, « Entre savoir et pouvoir. Les professionnels de l'expertise et du conseil », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 95, 1992, p. 37-54 ; J. CHEVALLIER, « L'entrée en expertise », *Politix*, n° 36, 1996, p. 33-50.

pert » qui aura capacité à fonder en raison des mesures politiques : la « science pénitentiaire », c'est-à-dire « les 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 châtiment 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 [30] ».

Il semble que la science pénitentiaire se définisse par son objet (la question pénitentiaire) et se compose de l'ensemble des travaux, questions, rapports, doctrines qui concernent ce champ ; ce qui est à la fois large, flou et « attrape-tout », d'où l'interrogation sur la construction d'une légitimité (ici scientifique) et des éléments qui y contribuent. Nous ne disposons pas de critères qui puissent permettre de distinguer ce qui est scientifique de ce qui ne l'est pas. « Est scientifique, indiquait Pierre Favre à propos de la science politique, une proposition construite et exposée de telle manière que toute personne de même compétence puisse à des fins de vérification (plus précisément une falsification éventuelle) en réitérer la démonstration et en contrôler le rapport aux grandeurs observables. » Et plus loin : « La science n'apparaît véritablement qu'à partir du moment où existent des institutions de discussion, d'évaluation et de transmission des résultats de recherches [31]. »

On retrouve, dans l'exemple qui nous occupe ici, de telles institutions constitutives du savoir. Ce sont à la fois la revue et les congrès pénitentiaires internationaux. Lieu favorisant le développement des idées, la diffusion de la pensée, le congrès international, plus encore que la revue, est un véritable instrument politique qui donne les moyens de s'assurer d'une reconnaissance scientifique internationale [32]. Il permettra à l'idéologie pénale ou pénitentiaire qui anime ces hommes d'y trouver de la force, des échos, un rayonnement. À travers les réflexions, les débats, les rencontres internationales que ces congrès suscitent, s'ébauche la construction d'un espace juridique et judiciaire européen, d'une communauté scientifique qui dépasse les frontières des États ; communauté scientifique qui est à la fois la condition d'existence et de légitimation du savoir qu'elle produit.

La SGP peut donc être considérée comme un espace d'expertise qui détient le monopole de la production d'un savoir spécifique et de sa diffusion à l'extérieur. Les conditions de production d'une expertise, telles qu'elles ont été identifiées dans un certain nombre de travaux semblent en effet réunies : on observe une conjoncture problématique [33], un travail de transfert et de transformation du savoir, et les nouveaux experts se reconnaissent mutuellement comme tels. La compétence [34] est érigée en spécialité, combinée avec l'expérience et la connaissance savante. « L'expert » pourrait être ici identifié à la fois comme expert spécialiste ou expert géné-

30. LIÈGE-DIRAY, « La science pénitentiaire », discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la cour d'appel de Toulouse le 3 janvier 1880, *Revue pénitentiaire*, 1881, p. 67.

31. P. FAVRE, *Naissance de la science politique en France*, Paris, Fayard, 1989, p. 8-10.

32. Voir *Mil neuf Cent, revue d'histoire intellectuelle*, n° 7, 1989 : « Les Congrès, lieux de l'échange intellectuel 1850-1914 ».

33. J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 35.

34. D. MEMMI, « La compétence morale », *Politix*, n° 17, 1992, p. 104-124.

raliste [35], capable de sortir des limites de sa spécialité, de produire un savoir, un discours sur la société et en mesure d'élaborer et de dispenser « une morale collective ».

Tous ces éléments concourent à la reconnaissance du savoir, à sa qualification ainsi qu'à celle d'un certain savoir-faire. On est alors en présence d'un savoir-expert, un savoir spécialisé induit, construit et débattu entre spécialistes [36], un savoir mobilisé pour le débat public et dont la finalité est 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, sur le processus de réforme législative et de mise en œuvre de nouvelles lois. C'est plus à partir de nos premiers « travaux » [37] qu'à travers l'analyse systématique des correspondances entre les débats internes à la Société et ceux du Parlement, que nous pouvons formuler l'hypothèse selon laquelle certains projets « émanent » plus ou moins directement de la SGP. C'est notamment le cas des lois suivantes : la loi du 27 mai 1885 sur les récidivistes, la loi du 24 juillet 1889 relative à la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés (déchéance de la puissance paternelle).

III. La récidive : autour de la loi du 27 mai 1885

La récidive a joué au XIXe siècle auprès des hommes politiques et de l'opinion publique un rôle assez comparable à celui de la violence dans nos sociétés contemporaines [38]. Elle les conduit à s'interroger sur tous les aspects de la justice pénale (législation, système pénitentiaire, activité policière), ainsi que sur des thématiques plus larges comme celles de la misère, du vagabondage, en un mot de la marginalité. C'est à partir des années 1840 que le phénomène de la récidive est perçu comme une expression de la « question sociale » : l'industrialisation, l'exode rural et les crises de production cyclique sont, au début des années 1840, des faits devenus communs. Jusque-là, les philanthropes [39] et juristes qui s'étaient intéressés à la récidive n'avaient posé la question qu'en termes de problème pénitentiaire, problème qu'une réforme des prisons devait conjurer. On sait que la Chambre des députés de 1830 avait demandé à Alexis de Tocqueville et à son ami le comte de Beaumont de procéder à une enquête auprès des prisons américaines afin de voir si le système pénitentiaire outre-Atlantique pourrait s'appliquer en France. Tout au long du siècle, ce fut l'institution carcérale qui se trouva au centre des discussions.

35. J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 38.

36. Les congrès internationaux, entre autres, organiseront, ancreront et légitimeront le milieu ainsi que ses compétences.

37. Voir Ph. ROBERT (dir.), *La création de la loi et ses acteurs. L'exemple du droit pénal*, Oñati, IISL, coll. « Oñati Proceedings », 1991.

38. Voir le chapitre intitulé « La récidive, une obsession créatrice au XIXe siècle », dans B. SCHNAPPER, *Voies nouvelles en istoire du droit. La justice, la famille, la répression pénale XVIe-XXe siècles*, Paris, PUF, 1991, p. 313-351.

39. Voir C. DUPRAT, *Le temps des philanthropes "Pour l'amour de l'humanité". La philanthropie parisienne des Lumières à la monarchie de Juillet*, tome 1, Paris, CTHS, 1993.

Le récidivisme est dénoncé par les juristes et les hommes politiques comme la plus grande plaie du système pénitentiaire, la preuve par excellence de son inaptitude à remplir trois des fonctions assignées à la justice pénale : corriger le coupable, réparer le désordre social, servir d'exemple. Les républicains adopteront le 27 mai 1885 une loi condamnant les multirécidivistes à la relégation à vie en Guyane ou en Nouvelle-Calédonie, de façon à ce que, même libéré, l'ex-condamné ne puisse revenir « contaminer » le corps social national. La peine n'est même plus proportionnelle puisqu'elle sanctionne non plus le simple délit, mais également l'intention de son auteur [40]. Il fallait mettre un terme au « fléau », mais républicains et conservateurs, opportunistes et radicaux d'une part, gouvernants et hommes de science d'autre part, divergeaient sur les modalités. Des clivages, qu'ils soient politiques ou d'une autre nature, des oppositions idéologiques et des conflits d'intérêts vont apparaître, laissant voir deux conceptions de la peine, deux conceptions de la société dans son rapport à l'individu.

Exposée à de nombreuses objections, cette loi votée par une majorité parlementaire opportuniste est un exemple de confrontation des pouvoirs lors de l'élaboration d'un texte législatif. De là, peut-être, l'adoption de mesures préventives qui atténueront la force et la violence du choix de la relégation – ce dernier devant se comprendre comme la réponse au discours alarmiste sur la récidive et les récidivistes. Si nous nous intéressons au contexte de cette loi ainsi qu'aux arguments évoqués et aux protagonistes en action lors des débats parlementaires, il apparaît que la récidive est le symbole flagrant de l'échec de la prison et de son mode de fonctionnement. Objet de nombreuses thèses juridiques, la récidive fut, entre autres, beaucoup discutée au congrès pénitentiaire de Stockholm en 1878. Wahlberg, professeur de droit, autrichien, dont la pensée s'inscrit directement dans la tradition de l'école italienne de criminologie, écrit dans un rapport consacré aux « moyens » de combattre la récidive : « Chaque récidive ne présuppose pas une habitude coupable. Il faut encore pour cela une perpétration tenace du même acte à de courts intervalles et à chaque occasion qui se présente sous la pression physique et morale de la volonté dégénérée [41]. » Et Wahlberg conclut en indiquant : « La répétition de l'acte coupable [...] n'est pas non plus objectivement la même chose que la première perpétration : elle présente un caractère plus dangereux [42]. »

Dans son allocution au congrès de Stockholm en 1878, Wahlberg parle du récidiviste comme d'un malade. Mais il ne va pas au bout de son diagnostic médico-légal : pour lui, la culpabilité augmente avec la répétition des délits. Or si la volonté de l'individu est aliénée, sa culpabilité n'aurait-elle pas tendance à décroître ? Au-

40. Cf. D. PHILIBERT, *La relégation des récidivistes. La loi du 27 mai 1885, une loi républicaine d'exception*, Mémoire 3e année IEP de Grenoble sous la dir. de G. Pollet et D. Renard.

41. *Revue pénitentiaire*, 18 avril 1882, p. 401.

42. *Ibid.*

cune législation européenne n'admettait la peine perpétuelle en cas de récidive, si ce n'est en cas de crime. Il est difficile pour un législateur de déterminer à partir de quel seuil quelqu'un peut être qualifié d'« incorrigible ». Quant au concept clé de « société d'assurance » contre le crime, il reprenait l'idée de la préservation sociale, mais en associant la société civile au système pénal. En pratique Wahlberg imagine, dans son rapport, que ces sociétés, des sociétés de patronage en fait, auraient pour membres des cotisants. Ces membres « passifs » paieraient des « actifs » chargés d'aider des détenus dans leur réinsertion, tout en les surveillant. Ces actifs auraient été des patrons, des artisans, etc., qui auraient patronné les anciens détenus, comme le faisaient les comités de patronage en France. Mais les partisans de ces sociétés de sécurité contre le crime n'étaient pas mus par des idées morales. Et l'assimilation entre le phénomène du récidivisme dont il fallait se protéger et l'assurance contre les sinistres matériels était étrangère aux œuvres philanthropiques. Par ailleurs, le fait de cotiser pour se prémunir de la récidive est bien symptomatique : le principe était sécuritaire, non pas moral et humanitaire. D'un côté on imaginait une mesure d'hygiène publique, et de l'autre la réintégration au corps social et l'amendement. Entre les deux options des passerelles étaient possibles, mais schématiquement elles illustraient deux conceptions différentes de l'aide à apporter aux libérés. La prévention de la récidive passe donc par la surveillance à la sortie de prison.

Le rapport Wahlberg met en évidence une tendance présente dans la criminologie naissante et particulièrement dans l'école italienne de Cesare Lombroso : raisonner en termes de contagion, de maladie, pour parler de la récidive. En ces années 1875-1880, le récidivisme fait l'objet d'études médicales. Les hygiénistes apportent leur contribution aux réflexions, les criminologues discutent de la personnalité du récidiviste. Avec Alexandre Lacassagne, les théories déterministes et anthropologistes pénètrent en France [43]. Pour beaucoup, le problème de la récidive, à l'origine restreint au seul domaine judiciaire, devient une question sociale à part entière. Le mouvement s'amplifie et les statistiques de la justice criminelle pour l'année 1878 viennent lui fournir les meilleurs arguments [44].

Le constat chiffré de la récidive 1880-1882

En 1880 est publié un rapport additif au *Compte général de la justice criminelle* (CGJC) [45], qui va connaître une grande notoriété. Chaque année depuis 1826, le Compte général donnait le compte rendu statistique de l'activité judiciaire, ainsi que la proportion du nombre de récidivistes sur celui de la criminalité générale. On pouvait donc, année après année, mesurer la progression du récidivisme, une véritable plaie pour les hommes de droit. C'est l'accrois-

43. Voir M. KALUSZYNSKI, *La criminologie en mouvement. Naissance et développement d'une science sociale en France au XIXe siècle. Autour des "Archives de l'Anthropologie criminelle" d'A. Lacassagne*, doctorat Université Paris VII sous la dir. de M. Perrot, 3 vol., 1988, 989 p. ; et L. MUCCHIELLI (dir.), *Histoire de la criminologie française*, Paris, L'Harmattan, 1995.

44. Discours de GAMBETTA à Grenoble le 26 septembre 1872, dans P. BARRAL (éd.), *Les fondateurs de la IIIe République*, Paris, A. Colin, 1968, p. 230.

45. M. PERROT et Ph. ROBERT (éd.), *Compte général de l'administration de la justice criminelle en France pendant l'année 1880*, Genève, Slatkine, 1989.

sement du nombre de criminels qui avait en partie décidé Napoléon III à faire voter la loi du 30 mai 1854 sur la transportation en Guyane des criminels condamnés aux travaux forcés. En 1880, le CGJC montre que la rechute s'est accentuée, en matière non pas tellement de crimes, mais de petits délits. Le nombre de courtes peines a progressé d'une façon « effrayante », constate le chef de bureau de la statistique au ministère de la Justice, Emile Yvernès [46]. En 1877, le CGJC mentionnait que « l'accroissement du nombre des récidivistes a depuis longtemps frappé la sollicitude des moralistes et des gouvernements de tous les pays : on ne peut qu'exprimer des vœux pour que leurs efforts réunis parviennent à trouver les moyens d'arrêter le développement de cette plaie sociale [47] ».

De 1826 à 1880, le nombre total de condamnations s'est élevé de façon moins rapide que celui des sentences prononcées par les tribunaux correctionnels chargés de juger les auteurs de délits. Ainsi en 1825 le nombre des condamnations était de 58 000, en 1836 de 123 000, et de 1876 à 1880 de 171 000. Par contre le rapport entre récidivistes et criminels s'alourdissait du côté des premiers : en 1856 la France comptait un peu plus de 46 000 récidivistes, soit 31 % du total des condamnations. De 1876 à 1880, la proportion était montée à 48 %, soit plus de 85 000 individus repris de justice [48]. Ces chiffres montraient donc aux gouvernants que c'était en fait moins la délinquance, dans sa conception générale, que la « perversité », qui s'était accrue, et ce malgré la sévérité de l'Empire.

De 1878 à 1880, le nombre total de récidivistes condamnés deux fois ou plus en une année passe de 8 896 à 12 420 [49]. Ces chiffres alarmants pour le pouvoir étaient encore appelés à augmenter. La connaissance de ces statistiques a été à l'origine directe du projet de loi déposé le 16 février 1882 par Pierre Waldeck-Rousseau et son collègue à la Justice, Félix Martin-Feuillée. Le 11 novembre 1882, les nouveaux ministres de l'Intérieur et de la Justice du cabinet Declerc, Fallières et Devès, présentent à leur tour un projet de loi relatif à la relégation des récidivistes aux colonies ainsi qu'à l'interdiction de séjour de certains d'entre eux dans le département de la Seine. Toutes ces propositions et ces projets de loi, après avoir fait l'objet de rapports sommaires, vont être pris en considération par la Chambre des députés, et commencent à être discutés à partir de 1883. Entre temps, la progression de la récidive atteint des degrés supérieurs. Deux nouveaux rapports sur l'activité de l'administration de la police criminelle pour les années 1881 et 1882 sont rendus publics. Une circulaire du 15 novembre 1880 prescrit aux greffiers une révision générale des casiers judiciaire afin d'en retirer tous les bulletins constatant l'effacement des condamnations par les nombreuses amnisties qui s'étaient succédé depuis 1831.

46. Émile YVERNÈS, *De la récidive et du régime pénitentiaire en Europe*, Paris, Guillaumin, 1879, auteur véritable du rapport du *Compte général* de 1880 ; cf. Ph. ROBERT et M. PERROT (éd.), *op. cit.*, p. 10.

47. Cf. J.-G. PETIT, N. CASTAN, C. FAUGERON *et al.*, *Histoire des galères, bagnes et prisons XIIIe-XXe siècle. Introduction à l'histoire pénale de la France*, Toulouse, Privat, 1991, p. 270-271.

48. « Rapport du Compte général de la justice criminelle 1881-1882 », *Revue pénitentiaire*, mai 1884, p. 537.

49. Cf. J.-G. PETIT, N. CASTAN, C. FAUGERON *et al.*, *op. cit.*, p. 271.

Malgré le retrait de près de 76 000 bulletins, le nombre de récidivistes criminels ou jugés en correctionnelle s'accroît à nouveau de 14 % entre 1878 et 1881. 51 % des criminels traduits devant le jury en 1881 sont des récidivistes contre 48 % – comme on l'a vu précédemment – entre 1876 et 1880, et sept individus sur 10 sont des voleurs. En 1882, on passe au taux de 52 %... Quant aux prévenus récidivistes, la progression est encore plus sensible que chez les accusés : 43 % des individus emprisonnés en attente de leur procès sont en état de récidive en 1881 contre 37 % dix ans plus tôt, et en 1882 on atteint les 44 %. Ainsi, en dix ans, la récidive chez les prévenus a augmenté du tiers [50].

En 1881, devant cette progression, le gouvernement ne souhaite pas rester sans rien faire. Le projet de loi présenté par Pierre Waldeck-Rousseau en février 1882, et défendu par lui devant les Chambres à partir de 1883, manifeste les attentes du pouvoir face au problème social, et désormais éminemment politique, de la rechute pénale.

La Société générale des prisons s'intéresse de près à cette question. Le projet de loi sur la relégation des récidivistes est examiné ainsi que les dangers de la récidive, les projets du Conseil supérieur, l'état actuel de la récidive, sa répression et les moyens de prévention... [51].

La Société générale des prisons et le projet de loi

La Société examine attentivement le texte du projet de loi. Par l'intermédiaire de Charles Petit, vice-président de la deuxième section d'études et ancien membre de la Commission d'Haussonville, elle avait fait parvenir au gouvernement un projet qui, combiné à la loi de 1875, devait donner des résultats [52]. Mais le gouvernement ne l'avait pas retenu et avait publié le sien. Par l'intermédiaire de son secrétaire général, elle prend position et publie dans la *Revue pénitentiaire* son examen critique de la loi [53]. Fernand Desportes y déplore la gravité de la situation. Pourtant les raisons, dit-il, en sont connues : « la contagion corruptrice » au sein des prisons, mais aussi le chômage, l'impossibilité pour le libéré de trouver un travail sont de grandes causes de récidive. La surveillance de la haute police – le célèbre « papier jaune » de Jean Valjean dans *Les Misérables* – qui oblige les ex-détenus à se rendre au poste de police régulièrement est une véritable assignation à résidence. Le casier judiciaire qui inclut lui aussi la méthode du fichage est tout aussi discriminant, puisque la demande de présentation de l'extrait judiciaire est encore mal réglementée. Mendicité, vol, vagabondage et rupture de ban sont le lot commun de beaucoup de prisonniers.

La stigmatisation sociale est pour Fernand Desportes « une récidive forcée », l'alliée de la misère sociale [54]. La pauvreté en milieu

50. Cf. D. PHILIBERT, *op. cit.*, p. 27.

51. Un gros rapport traite de cette question de la lutte contre la récidive, *Revue pénitentiaire*, 1882, p. 850-926. En 1883, de nombreux débats s'engagent autour du rapport de F. DESPORTES sur le projet de loi relatif à la relégation des récidivistes (*Revue pénitentiaire*, 1883, p. 3-32, p. 133-139, p. 267-278, p. 378-393). Cette même année, une proposition de loi sur les moyens de combattre la récidive est présentée par R. BÉRENGER (*Revue pénitentiaire*, 1883, p. 33-88). Au même moment, la SGP étudie le projet de loi sur la relégation des récidivistes, une bibliographie de la récidive est publiée (*Revue pénitentiaire*, 1883, p. 108-113). 1884 voit reprendre la discussion sur la répression de la récidive avec un rapport complémentaire de F. DESPORTES (*Revue pénitentiaire*, 1884, p. 12-30, p. 123-143, p. 354-366). La Société présente la proposition de loi relative aux moyens préventifs de combattre la récidive (*Revue pénitentiaire*, 1884, p. 382-454) ; elle discute également de la loi sur l'aggravation progressive des peines en cas de récidive et leur atténuation en cas de premier délit (*Revue pénitentiaire*, 1884, p. 550-562), et de celle sur les récidivistes (au moment du passage de cette dernière devant le Sénat) (*Revue pénitentiaire*, 1884, p. 780-817).

52. Cf. *Revue pénitentiaire*, 6 février 1878, p. 168 et suiv.

53. Cf. l'intervention de F. DESPORTES, *Revue pénitentiaire*, décembre 1882, p. 861.

54. *Ibid.*, p. 867.

urbain inquiète les autorités en ces années de dépression et le récidivisme paraît se concentrer dans les grandes villes. À Paris, note Desportes, on compte un seizième du total des récidivistes du pays. La capitale paraît être « le refuge des malfaiteurs d'habitude [55] ». L'école pénitentiaire dont Desportes est ici le porte-parole impute cette situation à l'inertie gouvernementale des républicains. Leur arrivée aux commandes de l'État n'a pas fait avancer les choses en ce qui concerne la réforme pénitentiaire. Les tribunaux correctionnels continuent de prononcer des peines de prison de très courte durée, souvent moins de six jours, et ce délai ne permet pas à la prison d'agir sur le tempérament des délinquants. La moralisation du détenu étant impossible sans une refonte du système, le milieu carcéral continue de fonctionner comme une école du vice. Le remède doit donc être prompt et efficace. Il s'agit, en reprenant les mots mêmes de Desportes, « de débarrasser le pays du stock de malfaiteurs [...], en un mot de trancher dans le vif [56] ». Mais la transportation appliquée aux récidivistes est-elle viable ?

Le coût de la transportation suscite alors de vives discussions. Alors que la Société générale des prisons prie le gouvernement de débloquer des crédits pour la réforme des prisons, la transportation élargie à de nouvelles catégories de condamnés risque de grever le budget, et de rendre inapplicable la loi de 1875. Les sommes nécessaires à l'acheminement par la mer des condamnés, les frais de garde et d'entretien, la construction de logements pour les accueillir à leur arrivée agissent comme un effet d'éviction. Enfin, le gouvernement ne s'est pas prononcé dans son projet de loi sur les modalités du régime de la transportation. Waldeck-Rousseau parle des « conséquences heureuses » pour la terre d'accueil des récidivistes, ce qui inquiète Desportes. Ce dernier observe d'ailleurs à ce propos : « Nous ne saurions admettre l'idée d'une relégation qui ne serait qu'un changement de domicile, [qui] ne servirait qu'à donner aux récidivistes le goût des voyages [57]. » Pour le secrétaire de la SGP, la peine envisagée n'était donc ni nouvelle en droit, ni viable.

La plupart des membres de la Société rejettent le projet gouvernemental [58]. La récidive est sans doute un mal à combattre mais la méthode préconisée par la SGP relève d'une autre philosophie pénale [59]. Fernand Desportes donne au gouvernement son opinion défavorable quant au projet mais lui soumet en même temps l'idée d'ouvrir des « maisons de travail », sorte de Chambres de sûreté où l'on ferait travailler de force les récidivistes [60]. Le contre-projet des pénitentiaristes est issu d'une conception plus humanitaire de la peine, mais qui finalement préfère le travail obligatoire à l'exclusion aux colonies. Il est question d'amendement du condamné par le travail. Desportes parle d'apprentissage d'un métier, de libération provisoire, sans préciser au bout de combien de temps [61]. La Société générale des prisons ne peut aller beaucoup plus loin dans l'établissement d'une mesure répressive à court terme. L'essentiel

55. *Ibid.*, p. 879.

56. *Ibid.*, p. 874.

57. *Ibid.*, p. 883.

58. Cf. « Rapport sur la lutte contre la récidive », *Revue pénitentiaire*, 1882, p. 850-926 ; *Revue pénitentiaire*, 1883, p. 3-32, p. 133-139, p. 267-278, p. 378-383. Cf. les discussions au sein de la SGP sur la répression de la récidive, *Revue pénitentiaire*, 1884, p. 12-30, p. 23-143, p. 354-366, p. 382-454.

59. F. DESPORTES disait : « Nous croyons aux mesures préventives une efficacité bien plus grande qu'aux mesures répressives », cf. *Revue pénitentiaire*, décembre 1882, p. 905. Ferdinand-Dreyfus, membre de la SGP, épaulera avec force Waldeck-Rousseau dans son projet de loi ; il se retrouvera donc en opposition face à l'ensemble de la SGP.

60. Il s'agissait d'un enfermement des récidivistes jusqu'à expiration de leur peine mais, disait DESPORTES, « assez longtemps pour qu'il soit possible de vaincre leurs habitudes invétérées de paresse et de vagabondage », *Revue pénitentiaire*, décembre 1882, p. 906.

61. *Ibid.*, p. 912.

du travail fait au sein de ses sections porte sur le patronage, sur la protection de l'enfance, etc. Le projet de loi semble renoncer à la logique préventive, ce que la société pénitentiaire veut précisément éviter. « Pour supprimer la récidive, efforcez-vous de supprimer les causes de la récidive », indique la Société générale des prisons au gouvernement [62].

La loi relative aux récidivistes, qui occupe depuis si longtemps le Parlement français et que la Société générale des prisons a soumise elle-même à un examen si sérieux, franchit les dernières étapes de la préparation législative. La SGP a rendu compte de la première délibération du Sénat ; elle résume la seconde délibération de cette haute assemblée, ainsi que celle de la Chambre des députés qui consacre définitivement les amendements adoptés par la première Chambre. La loi du 27 mai 1885 sur la relégation des récidivistes est votée [63] par 189 voix contre 18 ; 85 sénateurs s'abstinrent de prendre part au vote. Dans un article de la *Revue pénitentiaire* [64], publié en 1885, le texte de la loi est fourni in extenso, assorti d'un commentaire.

Ce commentaire précise les positions des uns et des autres. Il y apparaît notamment la nécessité d'identifier les délinquants dans le cadre du travail de lutte contre les récidivistes [65].

Après cette loi, on trouvera encore des travaux sur cette question au sein de la *Revue*, mais ce sont des documents plus officiels [66] qui ne mobilisent plus comme avant 1885. Il est difficile au vu du nombre d'acteurs impliqués et de « scènes » concernées de préciser et de déterminer qui parle, d'où, pourquoi, dans quel objectif ? La multiplicité des « activités » et des « engagements » de nos acteurs tant sur la scène parlementaire qu'associative ne nous permet pas de trancher et de connaître exactement le registre choisi à un moment donné (du politique, du spirituel, des valeurs...).

La Société ici n'a pas été suivie dans toutes ses propositions, ce qui la fait apparaître surtout comme un laboratoire d'idées, moteur de discussions, argumentant et s'opposant. On observe ici une activité de débats et d'échanges en amont des propositions de loi dont on peut supposer qu'elle a eu « un effet », un « impact » sur la loi elle-même.

Néanmoins, il ne faut pas « sur-interpréter » les possibilités de notre association, qu'il serait bon par ailleurs de mettre en rapport avec celles des autres institutions concernées par le domaine (congrès, commissions, sociétés d'études législatives) afin d'évaluer les apports relatifs de chacun de ces espaces et de les comparer avec ceux de notre Société. Les lois sur la protection de l'enfance nous offrent peut-être à cet égard un exemple plus tangible du pouvoir d'influence de la SGP.

62. *Ibid.*, p. 909.

63. Cf. M. KALUSZYNSKI, « Le criminel à la fin du XIXe siècle. Autour du récidiviste et de la loi du 27 mai 1885. Le paradoxe républicain de l'exclusion », Intervention au colloque *Les Exclus en Europe vers 1830-vers 1930*, tenu à l'Université Paris VII, janvier 1998.

64. *Revue pénitentiaire*, 1885, p. 676-714.

65. C'est le pasteur ARBOUX qui présente « L'anthropométrie appliquée aux récidivistes » (*Revue pénitentiaire*, 1885, p. 187-196), méthode d'A. Bertillon qui sera très contestée avant de pouvoir être officialisée. Les pays étrangers ont adopté plus vite cette méthode qui sera rapidement supplantée par la dactyloscopie. Cf. M. KALUSZYNSKI, « Alphonse Bertillon et l'anthropométrie », dans *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIXe siècle*, Paris, Créaphis, 1987, p. 269-285.

66. Par exemple, en 1886, c'est la transportation qui est l'objet de travaux à la SGP. J. NATTAN propose en deux parties un très long rapport sur cette question (*Revue pénitentiaire*, 1886, p. 44-83, p. 488-497). En 1888, un extrait du *Compte général de l'administration de la justice criminelle* en 1886 s'attache aux récidives et réhabilitations (*Revue pénitentiaire*, 1888, p. 720-726). En 1889, on n'observe plus ni débats ni discussions mais la présentation de rapports examinant la proposition de loi de R. BÉRENGER sur *L'aggravation progressive des peines en cas de récidive et sur leur atténuation en cas de premier délit*. On trouve encore quelques notes en 1898 (*Revue pénitentiaire*, 1898, p. 131-136, p. 896), et en 1900 de petits articles sur « L'application de la loi sur les récidivistes en 1898 » (*Revue pénitentiaire*, 1900, p. 516-520) et « Les moyens de combattre la récidive » (Camoin DE VENCE, *Revue pénitentiaire*, 1900, p. 968-970).

IV. La protection de l'enfance : autour de la loi du 24 juillet 1889

Le matériau recueilli sur ce sujet dans la *Revue pénitentiaire* est extrêmement abondant : textes, discussions, rapports, auxquels il faut ajouter la rubrique permanente sur le patronage (particulièrement riche en informations) font de ce domaine un des plus abordés. Une multitude de recherches, de travaux nourrissent les débats, dont celui qui porte sur les écoles industrielles (1879) et qui se déroule sur de nombreuses séances, étoffé par des interventions très pertinentes de nombreux membres de la SGP. Ces derniers ne mesurent pas leur temps, ils prennent la parole et leurs interventions alimentent des discussions, même polémiques, susceptibles de constituer le support (leur production se mesure en centaines de pages...) de tout projet législatif ou politique sur la question.

C'est également le cas du débat sur l'irresponsabilité pénale (1892), de celui sur l'internement par voie de correction paternelle (1894), ou encore en 1900 de la très belle et longue discussion sur les maisons de correction. Certains membres de la SGP semblent se mobiliser de manière privilégiée. On peut compter parmi eux les personnalités suivantes : A. ou L. Rivière, P. Strauss, E. Cheysson, G. Picot, des femmes comme Mme Dupuy, inspectrice générale des prisons, des professeurs de facultés de droit comme J. Leveillé, R. Saleilles, H. Berthélémy, A. Le Poittevin, P. Cuche, E. Garçon, ou L. Brueyre et Th. Roussel. Ces derniers, actifs au sein de la SGP, seront les initiateurs de la loi du 24 juillet 1889 qui fut élaborée lentement et dans une dynamique interactive entre les Chambres et la Société.

Dès le 5 décembre 1880, la loi est préparée à la Chancellerie par une commission extra-parlementaire dont font partie Roussel, Courcelles-Seneuil, Pradine, Brueyre. Une proposition de loi ayant pour objet la protection des enfants abandonnés, délaissés ou maltraités, est déposée sur le bureau du Sénat le 27 janvier 1881. Le 16 juin 1881, Th. Roussel en fait un rapport sommaire au nom des auteurs du texte qui sont, outre lui-même, R. Bérenger (l'un des fondateurs de la Société générale des prisons et actif partisan de la répression des outrages aux mœurs), J. Dufaure (président de la Société générale des prisons, sénateur, membre de l'Académie française et ancien bâtonnier), l'amiral M. Fourichon, V. Schoelcher (qui prépara en 1848 le décret d'abolition de l'esclavage et qui fut député de La Martinique avant d'être sénateur inamovible) et J. Simon (député de l'opposition sous le Second l'Empire, ministre de l'Instruction publique de 1870 à 1873, président de la gauche à l'Assemblée en 1873, président du Conseil en décembre 1876, démissionnaire le 16 mai 1877 ; il combattit la politique scolaire de Jules Ferry en 1880-81). Ces hommes sont tous membres de la SGP.

L'objectif de la commission d'initiative parlementaire de 1881 est très clair : « introduire dans le Code civil en faveur de l'enfance délaissée une disposition analogue à celle que le législateur de 1791 a introduite dans le droit pénal en faveur des enfants coupables d'un délit [67] ». En effet, affirme Théophile Roussel, « pour tarir la source d'où proviennent d'abord l'enfance coupable, ensuite la population adulte dangereuse et criminelle, il faut remonter aux conditions qui font l'enfance délaissée et maltraitée ». Comment agir ? Sur le terrain de l'assistance et de l'éducation préventive : il suffit d'étendre aux enfants délaissés et maltraités les dispositions des lois relatives aux enfants assistés (lois de 1866, 1869 et 1871, faisant suite au décret de 1811). Mais si, tant que le législateur visait les « sans famille », c'est-à-dire les enfants dont la famille avait disparu, la tâche était simple, elle se complexifie quand les enfants sus-désignés sont, eux, dans les conditions légales de la famille, « conditions déplorables en fait presque toujours, mais inattaquables en droit ». Il y a donc un obstacle à franchir : « le principe respecté de la puissance paternelle [68] ».

En fait, Roussel se faisait là l'écho d'un mouvement « qui s'était manifesté depuis quelques années dans le public, dans la presse, dans diverses assemblées publiques et dans de grandes sociétés privées en faveur des œuvres de l'enfance [69] ». La Société générale des prisons avait elle-même traité du sujet, après un rapport du pasteur Robin sur le développement des œuvres de protection des enfants vagabonds en Angleterre et en Amérique (*Industrial Schools et Reformatories*). L'idée était déjà en germe dans la grande enquête parlementaire de 1873 sur le régime des établissements pénitentiaires, mais le rapporteur Félix Voisin, au nom de la commission, s'était montré réticent à proposer la destitution complète de la puissance paternelle. La voie avait été surtout ouverte par les initiatives de quelques parlementaires ou membres de commissions, convaincus de l'urgence du problème, et parmi eux, plus particulièrement, Théophile Roussel et Loys Brueyre.

Le projet connaît des difficultés pour aboutir, entre autres pour des raisons financières. Il fallait sortir de l'impasse. Un décret du 14 avril 1888 institue un Conseil supérieur de l'Assistance publique et le 13 juin 1888, Henri-Charles Monod, directeur de l'Assistance publique, ouvre la séance du Conseil en indiquant ses principaux objectifs : quatre sections sont prévues, la première en charge des questions relatives au service de l'enfance, les trois autres de celles concernant les indigents, les vieillards et les incurables, les aliénés et dépôts de mendicité. La question de l'enfance est présentée comme primordiale, et Monod espère que le Conseil saura aider les pouvoirs publics à « organiser la protection des enfants maltraités et dépravés par leurs parents ».

C'est à la séance de la Chambre du 22 décembre 1888 qu'une solution – qui est en réalité un recul par rapport au projet initial –

67. *Documents parlementaires*, Sénat, session ordinaire 1881, séance du 16/06/1881, F 43, annexe 325.

68. *Documents parlementaires*, Sénat, 1881, rapport de Th. ROUSSEL.

69. *Documents parlementaires*, Assemblée nationale, session extraordinaire, séance du 22/12/1888, annexe 3389, p. 706-729. Voir M. KALUSZYNSKI, F. TÉTARD et S. DUPONT-BOUCHAT, *Un objet : l'enfant en danger moral. Une expérience : la société de patronage*, rapport de recherche MIRE-CNRS, 1991.

est trouvée. Un crédit de 50 000 francs est inscrit au budget du ministère de l'Intérieur, destiné aux frais d'une enquête sur le coût probable de l'application de la loi projetée. Elle est difficile, et elle sera longue, rien ne vaut dans ce cas « une expérience prolongée ». Après avis du Conseil d'État et du Conseil supérieur de l'Assistance publique, le gouvernement décide de scinder le projet : d'abord protéger les enfants contre leurs parents indignes par la mesure de déchéance, et plus tard (aucune date n'est avancée) envisager les dépenses à prévoir pour l'extension du service des enfants assistés ou moralement abandonnés. Le texte ainsi présenté est d'abord voté au Sénat (rapporteur Th. Roussel) puis à la Chambre (rapporteur F. Gerville-Réache), et promulgué le 24 juillet 1889 [70]. Il semble que Th. Roussel [71] et L. Brueyre [72], membres entre autres de la SGP, trouvèrent dans la Société un creuset pour leurs idées et projets. C'est ce dont témoignent ces différents extraits de la *Revue pénitentiaire*. En 1883, Théophile Roussel s'y exprime ainsi :

> « Messieurs, je désire faire hommage à la Société du rapport et des documents parlementaires annexes que j'ai présentés au Sénat et publiés au nom de la Commission chargée d'étudier la proposition de loi issue de l'initiative parlementaire et le projet de loi du gouvernement concernant la protection des enfants abandonnés, délaissés ou maltraités. Ce travail ne comprend pas moins de trois gros volumes in-quarto et je dois, en vous le présentant, justifier à vos yeux le développement que j'ai été amené à lui donner. Mais, d'abord, laissez-moi vous dire que c'est avec un sentiment de reconnaissance que j'apporte ces trois volumes dans cette enceinte et, en faisant hommage à la Société du fruit d'un long travail auquel elle a une part initiale importante, je viens payer une dette qui m'est chère. Je tiens à rappeler, Messieurs, comme je l'ai fait dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, que c'est ici que la pensée de cette proposition est née ; que c'est au précieux concours des membres de la Société, dont les noms figurent dans les documents parlementaires et, par-dessus tout, au concours toujours si dévoué de notre secrétaire général, qu'est due la préparation de la proposition en 14 articles que j'ai déposée le 27 janvier 1884 sur le bureau du Sénat [73]. »

et plus loin :

> « Voilà, Messieurs, ce qu'est devenu au Sénat, après deux années de nouvelle et patiente élaboration, le projet qui, à l'origine, a été l'œuvre de notre Société et dont l'exposé forme la matière du premier des trois volumes dont j'ai l'honneur de faire hommage à la Société [74]. »

En 1880, à la séance du 17 février, c'est Loys Brueyre qui rappelle le rôle moteur de la SGP dans ces questions, à propos du rapport de Félix Voisin :

> « Émue de la situation déplorable et cruelle, l'opinion publique, depuis quelques années, a, par la voix de la presse, réclamé des mesures qui y remédient. C'est pour adoucir les effets de cet état de

70. Cf. F. TÉTARD, « La lente élaboration de la loi du 24 juillet 1889 », dans M. KALUSZYNSKI, F. TÉTARD et S. DUPONT-BOUCHAT, *op. cit.*, p. 28-35.

71. Théophile ROUSSEL fut d'abord député de la Lozère : il siégea en 1849 parmi les républicains modérés ; en 1877, il se situa dans la fraction la plus modérée du parti républicain. Il fut élu sénateur en 1879 et vota dès lors avec la gauche sénatoriale. Il avait une formation de médecin et fut membre de l'Académie de médecine. Il fut également membre de l'Académie des Sciences morales et politiques, président du Conseil supérieur des prisons, président du Conseil supérieur des enfants du premier âge et président d'une association de type philanthropique : la Société protectrice de l'enfance. Il fut l'artisan essentiel de la loi du 7 décembre 1874 relative à la protection des enfants employés dans les professions ambulantes, qui visait à conférer aux tribunaux le droit de destituer de la puissance paternelle les parents exploitant leurs enfants (de moins de 16 ans).

72. Loys BRUEYRE (1835-1908) a fait ses études en droit. Secrétaire d'Haussmann à la préfecture de la Seine, il fut nommé en 1875 chef de division des enfants assistés à l'administration de l'Assistance publique. En 1879, il fonda avec le docteur Thulié, président du Conseil municipal de Paris, le Service des enfants moralement abandonnés. Il fut membre du Comité de défense des enfants traduits en justice et du Conseil supérieur de l'Assistance publique.

73. Intervention de Th. ROUSSEL au Sénat, séance du 8 mai 1883, *Revue pénitentiaire*, 1883, p. 498.

74. *Ibid.*, p. 500.

choses que les magistrats ont recours aux bons offices de la Société de patronage des jeunes libérés de la Seine. C'est dans le même but enfin qu'a été rédigé le remarquable et lumineux rapport de M. Félix Voisin au nom de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'étudier un projet de loi sur le patronage des jeunes détenus. Ce projet de loi a d'ailleurs vu le jour. Il est inséré aux annexes de l'*Officiel* du 18 octobre 1879, et précisément aujourd'hui le Sénat décidait sa prochaine mise en discussion. Il est présenté par MM. Dufaure, Bérenger, Dr. Roussel et l'amiral Fourichon. Ce mouvement d'opinion, Messieurs, il faut en reporter l'honneur, pour une grande part, à la Société générale des prisons. Parmi les membres de la Société qui ont le plus contribué à le développer, nous devons citer d'abord M. le Dr. Roussel, sénateur, dont le nom honoré se trouve toujours au premier rang dans les œuvres relatives à l'enfance, puis M. le pasteur Robin, dont le zèle charitable vous est si bien connu et qui a publié des études intéressantes sur les écoles industrielles, puis M. Ch. Lucas, M. Bournat, M. Fernand Desportes, notre secrétaire général et plusieurs autres personnes distinguées par leur savoir et leur dévouement à la cause de l'enfance [75]. »

Enfin, en 1892, à la discussion du rapport de Loys Brueyre sur l'âge de la responsabilité de l'enfant à la séance du 17 février, Théophile Roussel s'exclame au cours du débat :

« C'est sur l'initiative de la Société générale des prisons que ce projet de révision a été porté, par moi, au Sénat, où il est pendant encore et c'est sur ce point que j'ai à cœur de donner ici quelques explications. Cela me ramène aux origines mêmes du grand mouvement d'opinion en faveur de la protection de l'enfance, qui a eu, si je ne me trompe, son point de départ ici, en 1879, dans les discussions qui suivirent les communications faites à la Société, l'année précédente, par M. le pasteur Robin. C'est à la suite du rapport dont je fus chargé sur l'éducation préventive et l'éducation correctionnelle des mineurs, que je fus invité par le bureau de la Société à provoquer la reprise par le Sénat des travaux de l'Assemblée nationale qui avaient donné lieu au très remarquable rapport de M. le conseiller Félix Voisin sur la révision de la loi de 1850, ainsi que des articles 66, 67 et 68 du Code pénal [76]. »

Ces extraits témoignent bien de la place essentielle qu'a tenue la SGP dans l'élaboration des projets de loi déposés auprès des Chambres. D'autres domaines ont bénéficié de son attention soutenue et concrète. La question des libertés individuelles dans les lois pénales ou de la détention provisoire montre également le rôle déterminant des travaux de la SGP en 1901, qui inspireront le projet déposé en 1907 et la tardive loi de 1933 [77]. Impulsant, animant les débats, la Société est un laboratoire d'idées, permettant une réflexion poussée hors du cadre de l'État et devant aboutir à des propositions susceptibles de faire avancer la réforme pénitentiaire grâce à des changements législatifs. Laboratoire de la législation pénale, la Société s'impose comme une sorte de commission privée,

75. Intervention de L. BRUEYRE au Sénat, séance du 7 février 1880, *Revue pénitentiaire*, 1880, p. 137.

76. *Revue pénitentiaire*, 1892, p. 268.

77. Voir M. KALUSZYNSKI et Ph. ROBERT, « En 1933, il est trop tard... L'éphémère loi du 7 février 1933 », dans Ph. ROBERT (dir.), *Entre l'ordre et la liberté, la détention provisoire. Deux siècles de débats*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 1992, p. 213-232.

extra-parlementaire, siégeant en permanence. Tout se passe comme si elle doublait le Parlement sur les questions pénitentiaires ou pénales, permettant à ce dernier de commencer à discuter de projets, déjà fruits d'une réflexion mûrie. C'est un peu ce que René Bérenger formulait dans un discours prononcé à l'occasion du dixième anniversaire de la Société :

> « Je puis même constater, non sans une légitime fierté, que si certaines questions ont reçu ou sont sur le point de recevoir d'utiles solutions, telles que la loi sur la libération conditionnelle, le patronage et la réhabilitation, la proposition de loi sur la protection de l'enfance abandonnée ou coupable, celle sur les maisons de travail, celle de l'aggravation des peines en cas de récidive et leur atténuation en cas de premier délit, et les dispositions relatives aux aliénés criminels dans le projet de loi sur les aliénés, c'est chez vous qu'elles ont reçu leur première impulsion. »

Conclusion

Au-delà d'une logique propre à l'objet et à ses facettes multiples, nous sommes ici en présence d'un processus où l'exercice du pouvoir et celui du savoir entrent dans une connivence singulière et où le savoir participe de manière privilégiée au renouvellement des règles et des normes. On observe une forte interdépendance de l'associatif et de l'État, du privé et du public, du savoir et du pouvoir. Dans ce contexte, la SGP, espace mixte, intermédiaire entre l'État et la société, fonctionne comme un « réseau de médiation » : officiellement espace associatif, proche néanmoins de l'image du « service public » du début du siècle [78], caractérisée par la volonté de confier la gestion de l'action publique à des professionnels compétents censés détenir les savoirs et les méthodes adaptés aux grands problèmes sociaux. Se conjuguent ainsi l'idée et la volonté d'une combinaison Société civile/État, afin, dans un premier temps, d'assurer le triomphe de la réforme pénitentiaire et, dans un second temps, de faire rentrer dans les mœurs une décision politique. Ce mode de fonctionnement du politique est intéressant car il ne passe pas forcément par le classique déploiement parlementaire mais repose sur la mise en place d'un processus s'établissant entre le public et le privé, entre l'État et la société, favorisant un aller-retour entre deux sphères que souvent on a opposées.

« Le maillage serré d'échanges que l'État entretient avec la société civile montre à quel point les découpages institutionnels sont fragiles, et les frontières perméables [79] », explique Patrice Duran. « Il en ressort que bien des problèmes publics sont l'objet d'une véritable "cogestion" entre acteurs publics et acteurs privés, au point qu'il devient bien difficile de tracer les frontières de la sphère publique [80]. » Ce qui serait en jeu ne serait donc pas tant l'expansion du public au détriment du privé, mais la question de la trans-

78. Cf. E. PISIER KOUCHNER, « Le service public : entre libéralisme et collectivisme », *Esprit*, n° 12, 1983, p. 8-18.

79. P. DURAN, « Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 247.

80. *Ibid.*

formation des notions de privé et de public. S'agit-il ici d'inventivité ou au contraire d'impuissance de la part du pouvoir en place ? La question reste ouverte.

Ainsi, à partir de l'étude d'un laboratoire intellectuel d'élaboration des politiques (la SGP), on observe la genèse d'une catégorie d'intervention publique. On peut également mettre en évidence un phénomène d'identification politique d'un problème social – celui de la question pénale – à la fois sur le plan national et sur le plan international. Cette association d'« initiative gouvernementale » permet d'interroger les espaces de l'action publique et de mettre en lumière le rôle des associations comme lieu d'exercice du politique. L'observation des différentes formes « d'exercice du politique » à partir des hommes, de leurs projets et de la nature de leur investissement nourrit une réflexion sur les actions de citoyenneté.

On met parallèlement en évidence le rôle précurseur et pilote des initiatives publiques que jouent certaines associations. Ici un fort mouvement associatif contribue au développement d'un débat national sur la question pénale. Vecteur d'unification autour d'un projet ou d'une cause, les associations participent à la construction de la réforme sociale à partir de l'organisation d'un ensemble de logiques et d'espaces hétérogènes.

On peut donc faire apparaître à partir de l'étude des débats à la SGP et de leur rôle dans la production de la loi le rôle « formateur expérimental » de l'initiative associative dans la mise en œuvre des législations et des politiques. Partant de notre objet, singulier et circonscrit, s'esquisse une analyse sur les réseaux de réforme sociale ou d'action publique [81]. Les exemples présentés montrent aussi combien il est délicat de réduire la définition de ces « activistes » du social, ces « entrepreneurs moraux », et l'explication qu'on peut donner de leur engagement et des projets qu'ils défendent, à une étiquette « doctrinale, spirituelle, politique ». Les membres de la SGP mettent en place une forme d'engagement « apolitique » qui a néanmoins pouvoir et capacité à bouleverser l'ordre social et politique, l'ordre des choses. Ces hommes, à l'initiative de projets pénaux, voire de ce qui sera la législation pénale républicaine, sont loin d'en avoir *a priori* la fonction ou la volonté. Aussi peut-on redessiner les caractères républicains d'une politique qui s'imposera comme telle mais dont les acteurs sont multiples (d'où l'intérêt de s'attacher aux biographies, aux itinéraires, aux carrières qui permettront peut-être de déchiffrer les possibles convergences entre ces hommes apparemment divers). Il s'agirait alors d'identifier les points d'attachement, les principes, les objectifs et les valeurs qui sous-tendent ces projets que nous caractérisons de « républicains » et ainsi mieux percevoir les réalités complexes que recouvre ce terme, souvent employé et usité, banalisé en quelque sorte, mais dont nous perdons ainsi petit à petit le sens.

81. Cf. M. KALUSZYNSKI, « Un paternalisme juridique. Les hommes de la Société générale des prisons 1877-1900 », dans Ch. TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1880-1920*, Paris, EHESS, à paraître.

Ces réseaux laboratoires, initiateurs des politiques, amènent à s'interroger sur les lieux (éventuellement sur la hiérarchie entre ces lieux) de décision publique ; sur la légitimité et la nature de celle-ci à l'exercice de l'action politique. Il s'agit de tenter d'apporter des réponses complexes à des questions simples et néanmoins fondamentales : qui gouverne ? comment gouverne-t-on ?

L'étude de la catégorie des politiques pénales se révèle dans cette perspective indissociable non seulement d'une réflexion sur le processus de construction d'un espace politique national, mais également d'une interrogation sur la manière dont des pratiques et des discours produits dans des situations et des espaces particuliers ont pu s'articuler à ce processus et y trouver leur pertinence. Ainsi, au cœur du débat sur la mise en forme de nouvelles politiques publiques, la problématique de l'État ne se pose pas indépendamment, ou à côté, des pratiques situées des acteurs. Elle se présente au contraire à travers le jeu de leurs interactions, où les différentes « scènes » concernées s'interpénètrent pour devenir partie intégrante les unes des autres.

L'étude de la mise en forme de la catégorie pénale se fonde ainsi en filigrane sur une lecture des tensions et des enjeux relatifs aux diverses formes de coordination possibles entre une pluralité de logiques et d'acteurs, dans une conjoncture plus générale de redéfinition du lien social, de recomposition des espaces et des groupes d'appartenance. Mettant en valeur le lien existant entre savoir et politiques on a pu commencer à identifier des lieux où des « coalitions » d'acteurs discutent, échangent, élaborent des « lois » dont les décideurs se saisissent ensuite totalement ou partiellement. On peut tenter de mesurer l'influence structurante qu'exercent ces lieux sur la politique pénale et voir de quelle manière ils « impressionnent », réellement et symboliquement, les mesures politiques mises en œuvre.

Tout en ayant conscience de la double nécessité d'élargir le champ étudié et d'approfondir notre analyse, on peut néanmoins déjà observer la présence active et dynamique d'acteurs « privés », souvent juristes, issus d'associations travaillant à la production de doctrines, de principes qui serviront ensuite à l'action menée autour d'un enjeu (qui peut être, par exemple, la récidive, l'enfance, la peine de mort). « Vivifiés » par une dynamique de réseaux, ces acteurs occupent des positions-clefs dans les champs politico-administratif, judiciaire, universitaire et sont unis par le partage de références conceptuelles et normatives. En matière pénale, ces acteurs (entendus au sens large) alimentent le politique, de manière efficace et féconde, en arguments, et parfois même en modèles d'action publique.

Ainsi, loin de se réduire à une émanation du pouvoir central, le pénal se révèle être le produit d'interactions complexes, d'une part entre différentes instances possibles de traitement de la question

pénale, d'autre part entre des acteurs qui évoluent selon des configurations particulières sur ces diverses scènes.

Annexe

Éléments sociographiques sur quelques membres piliers [82] de la Société générale des prisons 1877-1900

ARBOUX Jules (1847-1919), pasteur, président du Consistoire, arrêté par les Fédérés en 1871, aumônier général des prisons, secrétaire général de la Ligue de la prévoyance et de la mutualité.

BARBOUX Henri (1834-1910), bâtonnier de l'Ordre des avocats, président fondateur de l'Union libérale républicaine, appartient au Musée social.

BÉRENGER René (1830-1903), fondateur de la SGP, député centre-gauche, sénateur inamovible, membre de l'Académie des sciences morales et politiques (ASMP) et du Conseil supérieur des prisons.

BRUEYRE Loys (1835-1908), chef de division des enfants assistés à la préfecture de la Seine, membre du Comité de défense des enfants traduits en justice.

CHEYSSON Émile (1836-1910), inspecteur général des Ponts et Chaussées, membre du Conseil supérieur de l'Assistance publique, professeur d'économie politique à l'École libre des sciences politiques en 1857, président de l'Union des patronages, membre de la Société nationale d'agriculture, de la Société d'hygiène et de morale publique, de la Ligue populaire pour le repos du dimanche, de la Ligue nationale contre l'alcoolisme.

CUCHE Paul, avocat à la cour d'appel, professeur agrégé de droit criminel, sous-gouverneur de la Banque de France.

DESPORTES Fernand (1833-1894), avocat, secrétaire général de la SGP de 1877 à 1892, membre du Conseil supérieur des prisons et de la Société d'économie charitable de 1862 à 1877.

DREYFUS Ferdinand (1849-1915), avocat à la cour d'appel, sénateur de Seine-et-Oise, inscrit à l'Union républicaine, membre du Conseil supérieur des prisons, secrétaire de l'Alliance nationale républicaine.

DUFAURE Jules (1798-1881), président de la SGP en 1877-1878, sénateur inamovible, ancien bâtonnier, membre de l'Académie française, libéral conservateur, quatre fois ministre de la Justice.

DUPUY Mme, inspectrice générale des prisons, des services administratifs du ministère de l'Intérieur.

FOURICHON Martin (1809-1884), amiral, sénateur inamovible, ministre de la Marine, élu au centre-droit puis au centre-gauche, orléaniste rallié à la République.

GIGOT Albert, préfet de police, député.

D'HAUSSONVILLE Vicomte Othenin (1810-1884), député, un des chefs de l'Union libérale, membre du Conseil supérieur des prisons, de l'Académie française, de l'ASMP, sénateur inamovible élu en 1878 en tant que républicain conservateur, catholique libéral.

JOLY Henri (1839-1928), sociologue moraliste, agrégé de philosophie, président de la Croix blanche, vice-président de la Société de patronage des

82. Piliers, car la plupart de ces hommes ont appartenu à la SGP de 1877 à 1900 (fin arbitraire de notre exploitation) et d'autres de 1884 à 1900.

détenus, de la Ligue contre l'athéisme, membre de l'ASMP, président de la Société d'économie sociale.

LACOINTA Jules, avocat général à la Cour de cassation.

LEFÉBURE Léon (1838-1911), ancien sous-secrétaire d'État, centre-gauche, membre du Conseil supérieur des prisons, de l'ASMP, du Conseil supérieur du commerce, de l'agriculture, fondateur de l'OCOB (Office des commissions des œuvres de bienfaisance).

LE POITTEVIN Alfred (1854-1923), professeur de droit criminel à la faculté de droit de Paris, vice-président la Société de médecine légale, de la Société de législation comparée, membre de la Société d'études législatives, du Conseil supérieur des prisons, du Comité de défense des enfants traduits en justice, de l'Union internationale de droit pénal, du Comité consultatif de la présidence du Conseil.

PETIT Charles (1826-1915), conseiller à la Cour de cassation, membre du Conseil supérieur des prisons, de la Société anti-esclavagiste, du Comité de défense des enfants traduits en justice, du Comité central des œuvres d'assistance par le travail, président en 1895 de la Société de patronage des jeunes adultes libérés.

PICOT Georges (1838-1909), juge au tribunal de la Seine, membre de l'ASMP, du Musée social, collaborateur de J. Dufaure au ministère de la Justice, directeur des Affaires criminelles et des Grâces, appartient à l'Union libérale républicaine.

RIBOT Alexandre (1842-1923), avocat à la cour de Paris, député centre-gauche, président du Conseil en 1892, ministre des Affaires étrangères, ministre des Finances, membre de l'ASMP, de la Société législative comparée, de l'Académie française.

RIVIÈRE Albert, ancien magistrat, membre du Musée social et de la Société d'économie sociale.

RIVIÈRE Louis, membre du Musée social et de la Société d'économie sociale.

ROUSSEL Théophile, médecin, député gauche républicaine, sénateur, membre de l'Académie de médecine, de l'ASMP, vice-président du Conseil supérieur des prisons en 1895, président de la Société protectrice de l'enfance.

SCHŒLCHER Victor (1804-1893), sénateur, vice-président du Conseil supérieur des prisons, membre du Mouvement républicain, initiateur du décret français d'abolition de l'esclavage du 27 avril 1848.

SIMON Jules (1814-1894), agrégé de philosophie, membre de l'Académie française et de l'ASMP, président du Conseil, ministre de l'Intérieur, ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, sénateur inamovible, républicain modéré.

STRAUSS Paul, sénateur de la Seine, membre du Musée social, ministre de l'Hygiène, Assistance et Prévoyance sociale de 1922 à 1924.

YVERNÈS Émile (1830-1899), chef de division au ministère de la Justice.