



HAL
open science

**De l'association des magistrats à l'exécution des peines :
punir et surveiller ? -Commentaire de la thèse de Joseph
Magnol, De l'administration pénitentiaire dans ses
rapports avec l'autorité judiciaire et de son rattachement
au ministère de la Justice, Toulouse, V. Rivière, 1900**

Alice Mornet

► **To cite this version:**

Alice Mornet. De l'association des magistrats à l'exécution des peines : punir et surveiller ? - Commentaire de la thèse de Joseph Magnol, De l'administration pénitentiaire dans ses rapports avec l'autorité judiciaire et de son rattachement au ministère de la Justice, Toulouse, V. Rivière, 1900. Annales de l'institut de criminologie et de sciences pénales Roger Merle, Annales de l'ICRM, 1, Presses de l'Université Toulouse Capitole, pp.77, 2020, 978-2-36170-212-0. hal-04327400

HAL Id: hal-04327400

<https://hal.science/hal-04327400v1>

Submitted on 6 Dec 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

De l'association des magistrats à l'exécution des peines : punir et surveiller ? – Commentaire de la thèse de Joseph Magnol, *De l'administration pénitentiaire dans ses rapports avec l'autorité judiciaire et de son rattachement au ministère de la Justice*, Toulouse, V. Rivière, 1900

MORNET Alice
ATER
Université Toulouse Capitole, IRDEIC

La Faculté de droit de Toulouse tient une place importante dans l'élaboration et la diffusion d'une doctrine relative à la science pénitentiaire particulièrement étoffée¹. Initiée et développée par le professeur George Vidal, celle-ci s'est considérablement enrichie de la contribution de Joseph Magnol. Avocat au barreau de Toulouse, il consacra sa thèse à l'étude de l'administration pénitentiaire². Engagé, ce travail lui a permis d'embrasser une carrière universitaire : il deviendra ainsi professeur de droit criminel, mais également doyen de l'Université de Toulouse.

Sa thèse, *De l'administration pénitentiaire dans ses rapports avec l'autorité judiciaire et de son rattachement au ministère de la Justice*, s'inscrit ainsi parmi de nombreux travaux toulousains dédiés à la science pénitentiaire. Considérant que la tutelle du ministère de l'Intérieur sur l'administration pénitentiaire constitue une « anomalie³ », il s'interroge sur ses origines et ses faiblesses avant de proposer sa translation auprès du ministère de la Justice. Si le principe d'un tel rattachement fut consacré onze ans après l'achèvement de ses travaux⁴, la thèse de Joseph Magnol dépasse, en réalité, cette simple question administrative. En effet, en prônant le rattachement judiciaire, il défend l'idée, plus novatrice, d'une association concrète des magistrats à l'exécution de la peine, dans un souci de réinsertion.

Ainsi, en s'interrogeant sur les raisons justifiant un rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice, Joseph Magnol livre, subtilement, des enseignements très riches sur le rôle des magistrats du siège et du ministère public dans l'exécution des peines.

Joseph Magnol, dans sa thèse, s'emploie à identifier les inconvénients du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de l'Intérieur (I) avant de défendre son rattachement à celui de la Justice (II).

I. La critique du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de l'Intérieur

Joseph Magnol procède à une présentation rigoureuse des raisons ayant justifié le rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de l'Intérieur et en retrace la genèse (A). Une fois ce nécessaire rappel effectué, il s'emploie à en révéler les inconvénients (B).

A. La présentation minutieuse de l'origine du rattachement critiqué

L'auteur amorce sa démonstration par une rétrospective de l'administration des prisons, de l'ancien régime au droit en vigueur lors de la rédaction de sa thèse.

Avant la Révolution, l'unité des services pénitentiaires n'existait pas. Dès lors, les prisons dépendaient, alternativement, du roi, des seigneurs ou des officialités. Pour autant, soucieux d'améliorer l'état calamiteux des établissements pénitentiaires, les rois manifestèrent très rapidement la

¹ V. à ce sujet, H. HEDHILI, « La science pénitentiaire et la faculté de Toulouse au XIXe siècle », [En ligne], <http://publications.ut-capitole.fr/24519/1/Hedhili%20CTHDIP.15.pdf>.

² J. MAGNOL, *De l'administration pénitentiaire dans ses rapports avec l'autorité judiciaire et son rattachement au ministère de la Justice*, Toulouse, V. Rivière, 1900, p. 5.

³ *Ibid.*, p. 5.

⁴ Décret du 13 mars 1911 rattachant au Ministère de la Justice l'Administration pénitentiaire et les services qui en dépendent.

volonté « de conférer à l'autorité judiciaire la direction des prisons⁵ ». Nombreux furent les édits, déclarations et ordonnances traduisant cette intention⁶ finalement parachevée par l'ordonnance criminelle de 1670 qui confia « aux magistrats jusqu'à la partie économique de l'administration des prisons⁷ ». En dépit des efforts entrepris pour contrôler ces dernières, les dérives perdurèrent et la Révolution justifia une rupture radicale avec le modèle de l'ancien régime. Portant, évidemment, sur l'amélioration de l'état des prisons, les revendications révolutionnaires s'attachèrent également à réformer leur surveillance qui, par une interprétation stricte de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne pouvait appartenir qu'au pouvoir exécutif. Le principe de la séparation des pouvoirs justifia, en effet, la répartition suivante : « Le pouvoir législatif devait voter les lois ; le pouvoir judiciaire trancher les différends entre particuliers et déterminer, d'après la loi votée, la peine encourue par le délinquant ; l'exécutif devait assurer l'exécution des deux pouvoirs précédents⁸ ». Devant ainsi être retirée à l'autorité judiciaire, l'administration des prisons entra dans les prérogatives de l'exécutif à la faveur du décret du 22 décembre 1789 – janvier 1790.

Conformément à cette volonté, le Code d'instruction criminelle vint placer les différentes prisons sous la surveillance des préfets, eux-mêmes rattachés au ministre de l'Intérieur⁹ et un droit de contrôle fut également reconnu aux maires. Parallèlement à la rationalisation de la direction pénitentiaire, un mouvement important de centralisation fut entrepris¹⁰.

Si elles doivent être résumées dans le cadre de cette contribution, l'auteur dresse une présentation particulièrement minutieuse des différentes réformes qui, progressivement, ôtèrent aux magistrats leur droit de surveillance sur les établissements pénitentiaires. Néanmoins, ces derniers restèrent intéressés par la situation des détenus et certains rapports, entre l'administration pénitentiaire et l'autorité judiciaire, subsistèrent.

B. La démonstration de la survivance de nombreux rapports *de facto* contrariés

Si l'autorité judiciaire est « sans droits comme sans obligations en ce qui concerne la partie en quelque sorte matérielle de l'administration des prisons¹¹ », l'auteur révèle qu'elle entretient « de nombreux rapports avec l'Administration pénitentiaire en ce qui concerne les détenus¹² », tant durant la détention provisoire que durant l'exécution de la peine.

Ainsi, dans ce qu'il convenait d'appeler les « prisons préventives¹³ », Joseph Magnol rappelle deux missions fondamentales de l'autorité judiciaire : la prévention des détentions arbitraire, d'une part ; la sauvegarde de la manifestation de la vérité, d'autre part. En vertu de la première prérogative, il appartenait au Président de la cour d'assises et au juge d'instruction de visiter les détenus¹⁴ et de signer et parapher les registres d'écrou¹⁵. Dans le cadre de la seconde, ces autorités avaient le pouvoir de « donner respectivement tous les ordres qui devront être exécutés dans les maisons d'arrêt et de justice et qu'ils croiront nécessaires soit pour l'instruction, soit pour le jugement¹⁶ ». Un tel ordre devait être suivi, sauf s'il s'avérait contraire au règlement intérieur des maisons d'arrêt ou de justice¹⁷. De ce fait, il existait un certain équilibre et chacune des autorités en présence constituait le contre-pouvoir de l'autre¹⁸.

⁵ J. MAGNOL, *op. cit.*, p. 13.

⁶ *Ibid.*, pp. 13-14.

⁷ *Ibid.*, p. 15.

⁸ *Ibid.*, p. 20.

⁹ *Ibid.*, p. 24.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 24-27.

¹¹ *Ibid.*, p. 28.

¹² *Ibid.*, p. 29.

¹³ Il s'agit alors des maisons d'arrêts ou de justice : *Ibid.*, p. 14.

¹⁴ Art. 611, Code d'instruction criminelle.

¹⁵ Art. 607, Code d'instruction criminelle.

¹⁶ Art. 613, 2°, Code d'instruction criminelle.

¹⁷ J. MAGNOL, *op. cit.*, p. 35.

¹⁸ L'auteur donne, à ce sujet, un exemple éclairant : « L'autorisation de visiter un prévenu ou un accusé est toujours accordée par le préfet, car, nous l'avons vu, il a la police intérieure des maisons d'arrêt ou de justice ; mais comme ces visites peuvent entraver la marche de l'information, le juge d'instruction a un droit de veto et il doit viser les permis de visiter les prévenus, délivrés par l'autorité administrative », conformément à l'article 47 du règlement du 11 novembre 1885 : *Ibid.*, p. 36.

Quant aux « prisons de peine », le Code d'instruction criminelle chargeait le ministère public de veiller à l'exécution des jugements de condamnation¹⁹ et cette obligation fut précisée par des circulaires accordant au parquet le droit de « visiter sans autorisation préalable les maisons centrales²⁰ » et de connaître « la destination définitive du condamné²¹ ». De surcroît, en cas de difficultés quant au calcul de la peine, le ministère public devait être consulté²². Il en allait de même lorsque l'administration pénitentiaire souhaitait obtenir des renseignements sur les antécédents des détenus²³. En outre, des rapports existaient également lors de la libération du condamné. Ainsi, en matière de libération conditionnelle, la loi du 14 août 1885 organisait une collaboration entre ces deux forces. Si la décision appartenait au ministre de l'Intérieur, elle devait être prise après avis du Préfet, directeur de l'établissement ou de la circonscription pénitentiaire, de la commission de surveillance des prisons et, enfin, du parquet²⁴. Après la libération, en revanche, le rapport de force s'inversait. En effet, l'autorité judiciaire tenait ici le rôle principal, mais elle avait parfois besoin d'obtenir des renseignements auprès de l'administration pénitentiaire quant au comportement du condamné en prison. Par ailleurs, la tenue du casier judiciaire et les décisions de réhabilitation supposaient également que les magistrats s'entretiennent avec l'administration pénitentiaire²⁵.

L'examen minutieux des rapports existant entre l'autorité judiciaire et l'administration pénitentiaire permet à l'auteur de reconnaître qu'il conviendrait « que ces services, sans être fusionnés et sans dépendre directement l'un de l'autre, soient cependant réunis sous l'autorité d'un même chef²⁶ ». Pour conforter sa position, il rappelle qu'une telle revendication fut portée par d'autres voix avant lui, notamment, par la Cour de cassation²⁷, le Conseil supérieur des prisons²⁸ et le Conseil de direction de la Société Générale des prisons²⁹. En outre, il fait référence à un pénaliste toulousain emblématique, monsieur Jean Cruppi³⁰ ayant lui-même défendu le rattachement devant la Chambre des députés³¹. Bien que les projets et revendications n'aient pas abouti, l'idée n'était donc pas récente. Finalement, le sénateur Bérenger présenta, le 6 juin 1898, une proposition de loi en ce sens constituant le socle sur lequel s'appuie la contribution de Joseph Magnol. Parmi les différentes options présentées, celle d'un rattachement de l'ensemble des prisons métropolitaines au ministère de la Justice est celle que choisit l'auteur, après une étude de droit comparé poussée qui révèle que la position de la France est isolée³².

Si une interprétation rigoureuse du principe de séparation des pouvoirs justifia le rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de l'Intérieur, l'autorité judiciaire conserva certaines prérogatives à l'égard des individus qu'elle condamnait. Faute de tutelle commune, l'exercice de ces dernières se révélait complexe et conduisait les magistrats à se désintéresser de l'exécution des peines. Déplorant cet état de fait, l'auteur défend vigoureusement le rattachement de l'Administration pénitentiaire au ministère de la Justice.

II. La défense du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice

¹⁹ Art. 165, 197 et 367, Code d'instruction criminelle.

²⁰ J. MAGNOL, *op. cit.*, p. 41.

²¹ *Ibid.*, p. 42.

²² *Ibid.*, p. 41.

²³ *Ibid.*, p. 43.

²⁴ De même, la révocation supposait une décision du ministre de l'Intérieur après avis du préfet et du procureur de la république compétent en vertu du lieu de résidence de l'individu : Art. 3§§1 et 3 de la loi du 14 août 1885.

²⁵ J. MAGNOL, *op. cit.*, pp. 51-55.

²⁶ *Ibid.*, p. 57.

²⁷ *Ibid.*, p. 58.

²⁸ *Ibid.*, p. 59.

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibid.*, p. 61.

³¹ Jean Cruppi a notamment pu déclarer : « le magistrat ne connaît pas assez sa propre justice ; il juge des délits, il applique des définitions abstraites, tandis qu'il devrait connaître des hommes et des délinquants il connaît le code pénal de 1810, ce tarif démodé de vengeance pénal ; il ne connaît pas le criminel et n'est pas suffisamment initié au rôle que le juge aura dans l'avenir au point de vue des œuvres de patronage et de reclassement » : Chambre des députés, Séance du 2 mars 1899.

³² J. MAGNOL, *op. cit.*, pp. 64-74.

Joseph Magnol réclame le rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice dans le dessein d'associer l'autorité judiciaire à l'exécution des peines (A). Ambitieux, le modèle qu'il propose ne sera pourtant achevé que des années plus tard (B).

A. La volonté d'associer l'autorité judiciaire à l'exécution des peines

À travers le rattachement de l'Administration pénitentiaire au ministère de la Justice, Joseph Magnol souhaite, en réalité, associer plus intensément les magistrats à l'exécution des peines. Afin de soutenir sa thèse, il procède à un « examen critique³³ » dudit rattachement en présentant les arguments en faveur et défaveur de ce dernier.

L'auteur examine ainsi l'argument tiré du principe de la séparation des pouvoirs³⁴ pouvant être résumé sous la forme interrogative suivante : « Ne serait-il pas tout-à-fait contraire à cette règle de donner à l'autorité judiciaire le soin de faire exécuter ses propres arrêts en lui confiant la mission de veiller à l'exécution des peines qu'elle prononce ?³⁵ ». Reprenant à son compte l'expression de Montesquieu selon lequel une telle solution reviendrait à conférer à l'autorité judiciaire « la force d'un oppresseur³⁶ », il ajoute également qu'il s'agirait de revenir à la situation de l'ancien régime. Or, un tel « retour en arrière doit faire craindre de voir revivre les mêmes maux³⁷ ». Si l'argumentation se veut extrêmement convaincante, Joseph Magnol prend, ensuite, le plus grand soin à la réfuter. En effet, il indique que le rattachement ne confierait pas la gestion de l'Administration pénitentiaire aux magistrats, mais au garde des Sceaux qui, à l'évidence, est un membre du pouvoir exécutif³⁸. De surcroît, il démontre que l'association de l'autorité judiciaire à l'exécution des peines est une nécessité plus importante que celle consistant à respecter strictement le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, « Qu'y a-t-il d'étonnant à ce que le pouvoir judiciaire exerce une certaine surveillance sur un service d'exécution, sur l'exécution des peines, si cette attribution doit mieux assurer l'œuvre de la justice répressive, par la connaissance plus complète que pourront avoir les tribunaux des effets de leurs sentences ?³⁹ ».

Au-delà de cet argument de droit public, l'auteur énonce également les « nombreux inconvénients pratiques du rattachement⁴⁰ ». S'il évoque les difficultés organisationnelles⁴¹, l'absence de compatibilité des charges matérielles avec la dignité des magistrats⁴², il insiste davantage sur l'argument, « peut-être plus sérieux que les précédents⁴³ », consistant à soutenir que le changement de tutelle ministérielle perturberait l'octroi des décisions de libérations conditionnelles. D'aucuns pensaient, en effet, que les magistrats seraient réticents à accorder de telles faveurs, trop occupés à s'assurer de l'autorité de leurs décisions⁴⁴. Pourtant, là encore, l'auteur réfute le raisonnement et défend l'idée selon laquelle les libérations conditionnelles seraient, au contraire, plus fréquentes, car les magistrats « pourraient suivre l'effet de la peine, l'amendement progressif et la bonne conduite du condamné⁴⁵ ».

La démonstration précédente autorise, finalement, Joseph Magnol à livrer l'essence de sa pensée consistant à promouvoir l'association des magistrats, du parquet⁴⁶ comme du siège, au sort des condamnés. Selon l'auteur cela leur permettrait de se rendre compte « des effets nuisibles ou moralisateurs » de la peine, de « l'amendement du condamné » et les encouragerait « par cette force

³³ J. MAGNOL, *op. cit.*, p. 78.

³⁴ *V. supra.*

³⁵ J. MAGNOL, *op. cit.*, p. 80.

³⁶ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, T. I., Paris, Veuve Dabo, 1824, p. 306, cité par J. MAGNOL, *op. cit.*, p. 82.

³⁷ J. MAGNOL, *op. cit.*, p. 84.

³⁸ *Ibid.*, pp. 93-94.

³⁹ *Ibid.*, p. 93.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 85.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 85-86.

⁴² *Ibid.*, p. 86.

⁴³ *Ibid.*, p. 87.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 87-88.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 97.

⁴⁶ S'agissant de ces derniers, l'auteur affirme qu'une telle association « adoucirait ainsi l'excès de leur esprit répressif, en les intéressant au relèvement du condamné, sans lequel l'œuvre de justice reste vaine » : *Ibid.*, p. 100.

naturelle qui nous pousse à secourir ceux que nous voyons aux prises avec les plus tristes difficultés de la vie »⁴⁷.

Dès lors, si le rattachement préconisé permettait de corriger les lenteurs des rapports précédemment étudiés entre l'administration pénitentiaire et l'autorité judiciaire⁴⁸, il s'agit surtout pour Joseph Magnol de livrer un plaidoyer dont la modernité doit être soulignée. Animé par la volonté de rechercher le relèvement du condamné, l'auteur livre une conception avant-gardiste de la peine, de ses fonctions et de son exécution.

B. La proposition d'un modèle de rattachement ambitieux

Nonobstant une association plus effective de l'autorité judiciaire dans l'exécution des peines, la réforme défendue par Joseph Magnol se révèle limitée. En effet, il n'est pas question de changer l'administration et le personnel pénitentiaire, mais simplement de transférer sa direction au ministère de la Justice⁴⁹. Cependant, et contrairement à la proposition du sénateur Bérenger, il estime nécessaire de modifier l'administration locale, en transférant les pouvoirs détenus par les préfets aux procureurs généraux. Ainsi, les procureurs de la République, sous l'autorité de ces derniers, seraient chargés de veiller à la salubrité des prisons, de visiter ces dernières, de signer et parapher les registres des prisons de peines et, enfin, ils seraient chargés de la police des prisons⁵⁰. Un tel transfert de compétences est seul à même de constituer une véritable amélioration, car sans elle « Les lenteurs, les conflits déjà signalés ne seraient-ils pas nature à se reproduire ? Les magistrats seraient-ils plus qu'aujourd'hui intéressés au sort des condamnés, si leurs droits et leurs devoirs n'étaient pas augmentés ?⁵¹ ».

Le rattachement sera finalement mis en œuvre par le décret du 13 mars 1911 rattachant au Ministère de la Justice l'Administration pénitentiaire et les services qui en dépendent. Toutefois, celui-ci ne changea pas le rôle des magistrats en prison⁵². Il faudra attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour que de nouvelles voix s'élèvent et que le message de Joseph Magnol, enfin, soit entendu⁵³. L'ordonnance du 23 décembre 1958 institua la fonction du juge de l'application des peines et permit l'entrée des magistrats dans les établissements pénitentiaires. Pour autant, un siècle après la publication de la thèse commentée, Robert Badinter regrettait encore le désintérêt des juges d'instruction et des procureurs de la République à l'égard de l'état des prisons⁵⁴. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 précisa et renforça les obligations de visites de ces magistrats⁵⁵, répondant finalement aux souhaits de Joseph Magnol.

Soucieux de décloisonner le monde de la justice et celui des prisons, Joseph Magnol s'inscrit alors comme un partisan du relèvement des condamnés et un fervent défenseur de la science pénitentiaire, à l'image du professeur Vidal dont il fut le disciple. Sa thèse, écrite en 1900, conserve tout son intérêt tant le monde carcéral semble encore demeurer abstrait et inconnu, même pour les professionnels du droit⁵⁶.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 105.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 102-104.

⁴⁹ Joseph Magnol propose, à titre subsidiaire, de réorganiser les commissions de surveillance, d'autonomiser l'inspection générale des prisons et d'accroître l'indépendance et les prérogatives du Conseil supérieur des prisons : *Ibid.*, pp. 115-119.

⁵⁰ Selon l'auteur, il convient alors de modifier les articles 605 à 607 et 611 à 613 du Code d'instruction criminelle conférant, à l'heure où il écrit, ces différentes prérogatives aux préfets : *Ibid.*, pp. 112-113.

⁵¹ *Ibid.*, p. 112.

⁵² V. à ce sujet, C. CARLIER, « La balance et la clef. Histoire du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice », *Criminocorpus* [En ligne], Varia, 6 décembre 2011, consulté le 1 octobre 2019 : <http://journals.openedition.org/criminocorpus/943>.

⁵³ *Ibidem*. V. également à ce sujet, R. ERRERA, « Les juges et la prison : les raisons et les conséquences de leur intervention », *Les cahiers de la justice*, 2013, pp. 7-16.

⁵⁴ Sénat, Rapport n°449 de J.-J. HYEST et G.-P. CABANEL fait au nom de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans établissements pénitentiaires en France, 29 juin 2000, p. 170.

⁵⁵ Art. D. 176 et s., Code de procédure pénale.

⁵⁶ En 2018, les membres de la commission des lois constitutionnelles regrettaient l'insuffisance de l'association des magistrats, notamment des juges correctionnels, à l'exécution des peines : Sénat, Rapport n°713 de J. BIGOT, F.-N. BUFFET fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre, 12 sept. 2018, p. 54.

Gardiens de la liberté individuelle, il est pourtant nécessaire que les magistrats puissent non seulement *punir*, mais également *surveiller* l'exécution des peines qu'ils prononcent.