

Le rôle de la Commission internationale pénale et pénitentiaire dans la préparation des congrès internationaux (1872-1895)

La Commission Pénitentiaire Internationale Permanente (CIPP) est née en 1872 lors du Congrès international de Londres, à l'initiative du Dr Wines. Composée exclusivement de délégués des divers gouvernements ayant adhéré à son règlement – soit des hauts fonctionnaires de l'administration pénitentiaire ou de la Justice, soit des professeurs d'universités – elle adopte en 1929, le nom de Commission Internationale Pénale et Pénitentiaire (CIPP). Cette Commission n'existe plus aujourd'hui. Dissoute le 1er octobre 1951, pour être remplacée par la Fondation Internationale Pénale et Pénitentiaire créée par acte du 5 juillet 1951, elle a connu différents moments dans son évolution. Néanmoins, son champ d'activité n'a jamais varié: son but principal est « *l'étude de la réforme pénitentiaire* ». Cette instance est en outre chargée de recueillir les documents et renseignements relatifs à la prévention et à la répression du crime, d'organiser la statistique pénitentiaire internationale, et d'assurer la réunion des congrès internationaux, où l'on discutera des questions pénales et pénitentiaires. Comme le souligne Mme Kaluszynski, cette instance joue un rôle moteur « *dans l'élaboration, l'organisation et l'orientation* » des congrès internationaux, dont elle est la cheville ouvrière¹.

La CIPP a ainsi organisé douze congrès internationaux depuis Londres en 1872 jusqu'au Congrès de La Haye en août 1950². Les actes de ces congrès internationaux constituent des documents de premier ordre pour l'étude de l'évolution des conceptions de la politique criminelle depuis trois quarts de siècle.

La CIPP se réunit une fois tous les deux ans, dans l'un ou l'autre des pays qui adhèrent à son règlement³. Les réunions de la Commission sont extrêmement importantes. C'est en effet à cette occasion que les membres de la CIPP organisent les congrès internationaux, gèrent l'activité de la CIPP et œuvrent pour la réforme pénitentiaire.

Plus précisément, lors de ses réunions, il s'agit pour les membres de la CIPP de:

- nommer le bureau de la Commission composé d'un président, d'un vice président, et d'un secrétaire; la pratique veut que ce bureau soit maintenu jusqu'au prochain congrès international organisé à intervalle de 5 ans, conformément à l'article 9 des statuts de la CIPP
- discuter les questions mises à l'ordre du jour par le bureau; chaque membre a le droit de soumettre des questions à la discussion de la Commission; ces questions sont

1 Kaluszynski (Martine), « Qui produit la loi ? Espace(s) juridique(s), espace(s) politique(s) avant la Première Guerre mondiale », sous la direction de Baruch (M-O) et Duclert (V), *Servir l'État de l'affaire Dreyfus à Vichy. Histoire politique de l'administration de la IIIe République*, Paris, Éditions La Découverte, L'Espace de l'Histoire, 2000, p. 83-95.

2 Londres 1872, Stockholm 1878, Rome 1885, St Pétersbourg 1890, Paris 1895, Bruxelles 1900, Budapest 1905 Washington 1910, Londres 1925, Prague 1930, Berlin 1935, La Haye 1950.

3 Cf. article 4 du règlement de la CIPP.

adressées au président au moins trois mois avant la réunion de la Commission

- discuter du budget et des comptes de la Commission
- fixer la date, le lieu, le programme et le règlement des congrès internationaux

Les réunions de la Commission sont toujours divisées en séances auxquelles sont attribuées un thème précis, une question à débattre. Ces séances sont présidées par un membre de la Commission, auxquelles ne sont convoqués que les délégués des gouvernements qui ont adhéré au règlement et qui payent une part contributive aux frais de la Commission.

Ainsi, à chaque séance, la CIPP établit le règlement, le programme de questions et l'organisation des travaux préparatoires pour le congrès international qu'elle organise. S'agissant plus précisément des questions que le congrès devra résoudre, celles-ci sont subdivisées en sections s'occupant de la Législation pénale (section I), de l'Administration des prisons (section II), de la Prévention du crime (section III), et de la défense de l'Enfance délinquante (section IV). Ce programme de questions est adopté à l'issue d'un long processus.

En effet, lors des réunions de la Commission, le bureau est invité à préparer une liste de rapporteurs et de co-rapporteurs, qu'il communique par voie de circulaire aux membres de la CIPP ; ces derniers sont chargés de donner leur opinion sur l'une ou l'autre des questions inscrites au programme du congrès international organisé par la CIPP. Le nombre des rapporteurs et co-rapporteurs n'est soumis à aucun quota. Au contraire, il y a une grande utilité à ce que plusieurs personnes compétentes et choisies dans différents pays traitent de la même question. Le mémoire qu'elles rédigent est publié dans le Bulletin de la Commission. Cela permet de confronter les opinions de chacun, et ainsi d'élargir les débats sur la résolution des questions du programme du congrès international que la CIPP organise.

Les renseignements demandés et obtenus dans les différents pays, destinés à élucider les diverses questions du programme, sont réunis en dossiers. Chaque dossier est communiqué à tous les rapporteurs de chaque question, lesquels le retournent au secrétaire avec le rapport qu'ils ont rédigé.

Lorsque les rapporteurs ont fait parvenir leur rapport sur chaque question, un ou plusieurs co-rapporteurs sont choisis parmi ceux qui prennent part aux séances du congrès. On leur transmet les rapports et les dossiers constitués par les rapporteurs. Les co-rapporteurs sont donc en quelque sorte des orateurs : ils ont pour mission d'ouvrir la discussion en exposant brièvement les idées et les propositions des rapporteurs, tout en énonçant les leurs.

Le bureau recueille ensuite, pour chaque question, les renseignements et les statistiques qui

permettent d'y répondre. Il envoie, dans tous les pays, aux personnes les plus qualifiées, un questionnaire *ad hoc* pour le recueil de la statistique pénitentiaire. Cette statistique, fondée sur un questionnaire objectif, permet de dégager les points sur lesquels les différentes législations nationales doivent faire des progrès. Ces points sont ensuite débattus au cours des congrès internationaux en vue de faire évoluer les dispositions pénales et pénitentiaires nationales. Le bureau publie par la suite dans un bulletin les réponses apportées aux questions posées par la Commission.

Selon le règlement de la Commission, il faut distinguer les attributions du congrès de celles de la CIPP. « *Le congrès, réunion de membres libres et de délégués officiels, discute les questions et les élucide, exprime les idées et les vœux, les appuie par des arguments tirés des expériences de ses membres, fournit les renseignements les plus complets sur l'état des prisons, dans tous les pays, et sur toutes les questions qui s'y rattachent. La Commission, qui, dans l'intervalle des congrès, reprend en sous main les questions examinées par le congrès, en se basant sur les discussions qui y ont eu lieu et sur les renseignements obtenus, cherche à formuler des propositions et à rendre exécutoires les mesures jugées utiles. La Commission ne sera ainsi, en réalité que le conseil exécutif du congrès, tandis que celui-ci jouera le rôle d'une assemblée consultative* ».

Pour autant, ni les décisions de la Commission ni celles des congrès, ne peuvent lier les gouvernements.

Près d'un siècle et demi s'est écoulé depuis l'institution des congrès pénitentiaires internationaux lieu d'échange scientifique d'opinions et source d'inspiration d'idées nouvelles en matière pénale et pénitentiaire. L'objet de la Commission et des congrès qu'elle a organisés, est en premier lieu de faire naître, par les efforts combinés des représentants officiels, des hommes de la pratique et de la science pénale et d'organisations philanthropiques, une conscience universelle, vis-à-vis des problèmes du crime et de la prison. Les propositions faites lors de ces congrès par les délégués officiels, sont ensuite examinées par les gouvernements à qui il appartient de les insérer successivement dans les législations. Les congrès internationaux organisés par la Commission ont donc marqué la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle et ont suscité de nombreux progrès en matière pénitentiaire. Ainsi, dans chaque domaine du droit pénal et pénitentiaire, « *des organisations réformatrices se constituent, élaborent des programmes, entreprennent des croisades et, finalement, contribuent puissamment à façonner les institutions et les politiques pénales du XX^e siècle⁴* ».

Aurore MARTY

4 TOPALOV (Christian), Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux sociaux en France, 1880-1914, EHESS, 1999.