MINISTÈRE DE LA JUSTICE
DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

LE SURSIS AVEC MISE A L'ÉPREUVE ET SON APPLICATION

par Pierre ORVAIN
Directeur de l'Administration pénitentiaire
au Ministère de la Justice

★

"ÉTUDES ET DOCUMENTATION"
1961

COLLECTION "ÉTUDES ET DOCUMENTATION"

SÉLECTION D'ÉTUDES
SUR LES PROBLÈMES DE LA PEINE PRÉSENTÉE
PAR LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

16799 F8R.41

LE SURSIS AVEC MISE A L'ÉPREUVE ET SON APPLICATION

par Pierre ORVAIN
Directeur de l'Administration pénitentiaire
au Ministère de la Justice

★

Lorsqu'en 1958 furent rédigés les textes du Code de procédure pénale instituant le sursis avec la mise à l'épreuve, c'est l'Administration Pénitentiaire qui, par une sorte de consentement tacite, fut, parmi toutes les Directions du Ministère de la Justice chargée d'organiser le fonctionnement de l'institution nouvelle.

Cela tient d'abord à une raison de principe. On peut en effet définir la probation, dont le sursis avec mise à l'épreuve n'est que la modalité française, comme une forme de traitement de la délinquance en milieu libre administré à la faveur d'une suspension, soit de la condamnation elle-même, soit, comme c'est le cas en France, de l'exécution de cette condamnation.

C'est là ce qui la distingue du sursis simple qui laisse, lui, le condamné livré à lui-même pendant tout le temps du délai d'épreuve et qui n'est révoqué qu'au cas de nouveau délit. La probation, au contraire, par le jeu de tout un appareil administratif ou privé, par l'action d'agents professionnels ou bénévoles, place le condamné sous une sorte de tutelle pour l'amener à redresser sa conduite, à lutter lui-même contre les causes qui l'ont conduit à la délinquance, à reprendre enfin sa place dans la société.

On voit bien qu'il s'agit là d'un traitement, analogue à celui qui est administré dans les prisons, avec toutes les différences qu'entaîne le fait qu'il est appliqué dans le milieu libre, c'est-à-dire dans la société elle-mêne.

N'est-ce pas là le couronnement de l'évolution des méthodes pénitentiaires et de l'effort d'une administration dont le but est précisément d'instaurer dans l'exécution des peines la notion de traitement pénal ?

L'observation et l'orientation des détenus, l'organisation de la formation professionnelle dans les prisons, la création d'un service social et d'un corps d'éducateurs, l'institution du système progressif, la création de chantiers extérieurs, d'établissements ouverts, l'expérience de la semi-liberté sont autant d'étapes de cette évolution. Tout naturellement l'Administration Pénitentiaire devait souhaiter que fut organisée une forme de traitement propre au milieu libre, soit pour remédier aux lacunes du sursis simple, soit pour remplacer dans toute la mesure du possible les courtes peines de prison qui ne permettent pas, du fait même de leur peu de durée, l'application d'un traitement sérieux à l'intérieur des établissements.

L'Administration Pénitentiaire prit donc l'initiative de préparer un projet de loi tendant à introduire en France un système de probation, à l'exemple de nombreux autres pays, notamment les pays anglo-saxons. Ce projet que d'aucuns jugèrent trop audacieux (il instituait la « césure » britannique entre la déclaration de culpabilité et le prononcé de la peine) ne put passer le cap de l'Assemblée Nationale bien que le Conseil de la République en eût voté une forme, à vrai dire fort édulcorée.

En même temps l'Administration Pénitentiaire avait procédé à des expériences dans quatre grands ressorts judiciaires, dont celui de Toulouse qui fut même le premier à s'y engager en vertu du protocole du 30 janvier 1951.

Ces expériences utilisèrent la faculté reconnue aux Parquets de retarder en certains cas l'exécution des jugements de condamnation. Elles reposaient sur la collaboration du Procureur de la République et du Magistrat qui présidait le comité postpénal. Après enquête de l'assistante sociale du comité et avis d'une commission, le Parquet pouvait décider de différer l'exécution de la peine d'emprisonnement pendant un délai de 5 ans au cours duquel le condamné était confié à l'assistance d'un délégué du comité. Si deux ans au moins s'écoulaient sans incidents, une remise de peine était proposée; dans le cas contraire, la peine était exécutée.

En 1956, 675 condamnés avait bénéficié de cette mesure. Le nombre de révocations n'était pas très élevé: 20 % pour l'année 1956. C'est à Lille qu'on fit la plus large application du protocole, c'est à Toulouse qu'on fut le plus prudent.

L'utilité de ces expériences fut double. D'une part, elles familiarisèrent une partie du corps judiciaire avec les méthodes de traitement de la délinquance, d'autre part, elles fournirent à l'Administration des enseignements précieux sur la façon d'organiser un service de probation le jour où une loi de probation serait enfin en vigueur.

La deuxième raison pour laquelle l'Administration Pénitentiaire a été chargée d'assurer le fonctionnement de la probation tient aux moyens dont elle pouvait déjà disposer et qu'on vient de voir à l'œuvre au cours des expériences d'exécution différée.

Depuis le décret du 1er avril 1952, des comités postpénaux, à vrai dire mis en place *de facto* quelques années auparavant, assistaient les détenus libérés définitivement ou conditionnellement, s'efforçaient de leur trouver un emploi ou un hébergement et de les reclasser dans la société. En même temps ils contrôlaient l'exécution par les libérés conditionnels des obligations qui avaient pu être mises à leur charge et leur bonne conduite en général, ce qui permettait au Parquet, le cas échéant, de proposer à l'Administration la révocation de l'arrêté accordant la libération.

Ces comités étaient essentiellement des groupements de personnes de bonne volonté attachées à la cause du relèvement des délinquants. Un magistrat les présidait, qui était en principe le Président du Tribunal ou, plus fréquemment, un juge délégué par lui. L'âme en était l'assistante sociale, généralement en fonctions dans la prison la plus proche qui en assurait le secrétariat, recrutait les personnes bénévoles qui, sous le nom de délégués, se chargeaient du contrôle direct des condamnés, contrôlait l'action de ces délégués, distribuait les secours indispensables.

Dans les expériences d'exécution différée, des éducateurs d'établissements pénitentiaires avaient déjà apporté leur concours aux comités. L'Administration fut logiquement conduite à proposer l'utilisation de ce corps professionnel

pour le recrutement des agents de probation, évidemment indispensables à la mise en œuvre de la probation sur un mode institutionnel.

I

Principes directeurs de l'organisation administrative du sursis avec mise à l'épreuve

Avant d'entreprendre sa tâche, l'Administration Pénitentiaire se donna trois principes d'action.

Le premier était qu'elle devait fournir à la probation son équipement technique et élaborer ses méthodes, mais qu'elle devait respecter en tous cas l'idée de base du législateur, suivant laquelle le sursis avec mise à l'épreuve reposait pour son application sur un magistrat : le juge de l'application des peines. Le service de la probation dans chaque tribunal devait donc demeurer un service judiciaire, un service du tribunal comme les autres, relevant par conséquent du contrôle des chefs du tribunal. Il est superflu d'ajouter que les décisions du juge de l'application des peines devaient rester entièrement libres et que l'Administration ne pouvait exercer sur elles d'autre influence que celle résultant de son concours technique, de la documentation et des moyens qu'elle mettait à la disposition du magistrat.

Le deuxième principe était de donner au service de la probation ce qui n'avait été qu'esquissé pour l'assistance postpénale, c'est-à-dire une armature administrative. Il fallait qu'il fût un véritable service public, disposant des ressources que seule donne la puissance publique, agissant avec cette rigueur sans laquelle on ne conçoit pas en France l'application d'une loi. Cela supposait un appareil important : équipement matériel de bureaux, secrétariat organisé, budget géré suivant les formes légales, etc. Cela supposait aussi le concours d'agents compétents qui ne pouvaient être que professionnels. La Grande-Bretagne elle-même, qui avait fait si longtemps de la probation avec de simples particuliers, s'était orientée vers ces formules. A plus forte raison là France devait-elle y recourir, où le public beaucoup moins bien informé de ces problèmes ne pouvait apporter un appoint suffisant de bonnes volontés.

S'étonnera-t-on que le troisième principe dont l'Administration devait s'inspirer fût justement d'appeler le public lui-même à collaborer avec elle ? Compte tenu de ce qui vient d'être dit, de la nécessaire rigueur avec laquelle devaient être dessinées les structures d'un service public nouveau, il fallait se garder d'oublier ce qui était l'esprit même de la probation, ce qui avait été son caractère historique le plus constant et même son origine : l'effort spontané de la société elle-même pour relever celui qui était tombé et lui redonner une place dans son sein. Il fallait donc continuer d'utiliser comme par le passé les bonnes volontés et les multiplier même, il fallait amalgamer leurs efforts au service des agents professionnels. Le cadre qui s'offrait pour favoriser cet amalgame était le comité postpénal réformé et réorganisé.

L'application de ces principes devait apparaître dès la rédaction des textes du Code de procédure pénale.

L'article D. 545 pose en effet tout de suite l'existence des comités de probation et définit leur action : « Les comités de probation fournissent aux juges de l'application des peines les moyens d'assurer le contrôle, la surveillance et l'assistance des condamnés mis à l'épreuve ». Le comité est donc nettement subordonné au juge de l'application des peines. Il donne au magistrat les moyens d'accomplir sa tâche, en aucun cas il ne se substitue à lui.

Le comité est présidé par le juge, présidé et non dirigé : en effet le comité n'est pas un simple service comme les autres services du tribunal recevant des instructions et les exécutant. A vrai dire il enveloppe les services proprement dits du juge qui comprennent les agents administratifs : agents de probation, assistantes sociales, secrétaires, sur lesquels le juge a autorité. Il apporte à ces services cet appoint si précieux, on l'a vu, des personnes de bonne volonté prises dans le public lui-même et qui sont les membres actifs ou honoraires et les délégués. Pris dans son ensemble, il garde son autonomie envers le tribunal comme envers son propre personnel judiciaire et administratif. Il a son propre budget qu'alimentent non seulement les fonds publics, mais aussi, le cas échéant, et bien que le texte n'en dise rien, des subventions accordées par des collectivités locales et même des cotisations de ses membres. Réuni en séance plénière, il

peut appeler à ses délibérations, par l'intermédiaire de son président, toutes sortes de personnalités dont la collaboration lui paraît utile.

Il ne faut évidemment pas se leurrer sur l'étendue de cette autonomie. En fait, le comité reste un cadre au sein duquel l'action véritable est menée par un service, mais il permet à ce service de garder le contact avec le milieu extérieur, d'utiliser les ressources qu'offre la société locale, de favoriser l'harmonie nécessaire entre son propre effort et les initiatives privées. Loin de rejeter ce concours du public, l'Administration a voulu au contraire le susciter et le développer. C'est pourquoi l'article D. 567 a prévu une organisation plus souple que celle du comité, une association fonctionnant sous le régime de la loi du 1er juillet 1901. Cette association articulée sur le comité par la présence du juge de l'application des peines dans le bureau et l'attribution des fonctions de secrétaire général à un agent de probation ou à un membre du comité permettra de prolonger l'action du comité par la création d'œuvres diverses avec la possibilité de faire appel plus librement à tous les concours financiers.

La part ainsi faite à la bonne volonté et aux initiatives privées, il est évident que l'élément de base au comité, celui qui est proprement le service de la probation est constitué par les agents professionnels. Ceux-ci comprennent :

— un personnel de secrétariat qui est fourni par le parquet du tribunal. Comme partout, ce personnel est chargé du classement des dossiers, des archives, de la présentation, de la dactylographie, du classement de la correspondance, de la tenue des fichiers et registres.

— des agents de probation. Ces agents sont choisis parmi les éducateurs des établissements pénitentiaires qui ont accompli 5 ans de fonctions. Ce sont eux qui prennent en charge les condamnés. Ils les visitent à leur domicile ou à leur lieu de travail ; ils contrôlent l'exécution par eux des obligations qui leur ont été imposées et, plus généralement, leur conduite, ils leur apportent leur aide en toutes circonstances et, par une observation méthodique de leur psychologie et de leur comportement, ils s'efforcent de les rééduquer. Ils doivent dresser trimestriellement un rapport sur chaque condamné et, bien entendu, informent le juge de tout incident

ou de tout fait nouveau susceptible de provoquer soit une demande de révocation du sursis, soit un aménagement des conditions de l'épreuve.

— des assistantes sociales. Les assistantes sociales avaient été, nous l'avons vu, les animatrices des comités postpénaux. Elles en avaient vécu jour après jour la vie difficile, tenant leur secrétariat, recevant tous les libérés, effectuant toutes les démarches pour les placer au travail, leur assurer l'hébergement. Rien de ce qui concernait l'assistance postpénale ne leur était étranger. Enfin, parmi tant de mérites, elles avaient celui, primordial, d'exister. Il ne pouvait être question pour l'Administration de se priver d'un concours si précieux. A l'inverse, c'eût été sans doute une erreur que de leur confier toute la tâche. La probation comporte en effet un aspect autoritaire : le condamné vit sous la menace d'une révocation de son sursis et cette menace peut se concrétiser par des avertissements fermes, par un aménagement plus strict des obligations qui pèsent sur lui, par un renforcement des mesures de contrôlent, enfin par une proposition de révocation. Les assistantes sociales sont mal préparées à ce rôle de tutelle sévère qui excède et même peut dénaturer l'esprit même de leur profession.

Pour exercer cette tutelle avec l'ascendant voulu, de même que pour entreprendre la rééducation méthodique du délinquant, le redressement profond de sa personnalité, il fallait un personnel spécialisé dans les questions de la délinquance, pourvu de connaissances sérieuses sur la psychologie criminelle. Ce personnel existait déjà dans l'Administration Pénitentiaire : c'étaient les éducateurs qui, dans les établissements, collaboraient déjà avec les assistantes chargées du service social.

Les attributions des uns et des autres sont sans doute connexes et peuvent même s'interpénétrer. Il serait absurde par exemple que l'agent de probation se contentât de contrôler le comportement du condamné sans s'intéresser aux difficultés dans lesquelles il peut se débattre, laissant à l'assistante sociale tout le soin de s'en occuper. C'est dans un esprit d'assistance fraternelle que l'agent de probation doit comprendre sa mission et lui aussi doit être capable de conseiller ou d'aider, lui aussi doit connaître à fond ce qu'est le service social en général. Cette connexité des tâches doit amener les uns et les autres non à la compétition, mais à

la collaboration et au travail d'équipe. Il reviendra aux assistantes sociales d'organiser l'assistance en gardant le contact avec les services publics ou privés intéressés. Elles effectueront les enquêtees sociales indispensables dans le milieu familial et le milieu social des condamnés, avant même leur prise en charge. L'article D. 560 leur confie le service de la permanence au comité, c'est-à-dire l'accueil des condamnés, qui se présentent et cela parce que les premiers problèmes posés par les condamnés sont des problèmes d'assistance, souvent de secours immédiat.

— les chefs de service de probation. Enfin il a été prévu que, dans les comités d'une certaine importance, des chefs de service de probation pourraient assurer, sous l'autorité du juge de l'application des peines, la direction technique du service de probation. Ces chefs de service seront des agents de probation d'un grade élevé. Ils permettront aux juges de se consacrer avec plus de liberté à leurs devoirs propres, sans se laisser distraire par le contrôle direct et constant de tous les agents.

A côté de ces agents professionnels, les délégués bénévoles enfin, qui peuvent faire fonction, si besoin est, d'agents de probation, seront judicieusement employés à compléter la tâche de ces derniers en accord avec eux toutes les fois que, du fait, par exemple, de leur résidence à proximité du condamné ou encore du fait de l'ascendant qu'ils peuvent exercer sur lui par leur situation sociale ou leurs qualités personnelles, ils pourront fournir un concours utile. Des délégués particulièrement dévoués peuvent ainsi s'incorporer dans l'élément le plus actif du comité. Le juge en tiendra compte et les convoquera à des réunions restreintes du comité où pourront être passées en revue les situations individuelles et décidées les mesures urgentes.

De toute cette activité le juge de l'application des peines garde fermement en mains la direction. Il est au plein sens du mot un chef de service, traçant les grandes lignes de l'action à mener, animant l'équipe mise à sa disposition. Les agents qui lui sont donnés par l'Administration Pénitentiaire ne relèvent que de lui dans tout ce qui concerne leur service, l'Administration Pénitentiaire continuant à gérer leur carrière, à exercer sur eux le pouvoir disciplinaire et à assurer leur formation professionnelle.

Ainsi se trouve respectés dans les textes eux-mêmes les trois principes dégagés précédemment. Mais les textes valent surtout par leur application et celle-ci est fonction des moyens dont on dispose. Que pouvait faire l'Administration, compte tenu de ces moyens, qu'a-t-elle fait ? Ce sont les questions auxquelles il faut maitenant répondre.

A. — LES MOYENS DONT DISPOSAIT L'ADMINISTRATION

Ces moyens dont disposait l'Administration au départ lui étaient donnés par les comités post pénaux. En fait, leur équipement était très largement insuffisant pour permettre le fonctionnement d'une institution aussi importante. A l'exception de quelques ressorts où l'action personnelle de magistrats de grande valeur, attachés comme à un apostolat à promouvoir ce qui leur apparaissait comme un renouvellement de la justice pénale, avait réussi à grouper des équipes enthousiastes, à arracher aux diverses autorités des crédits et du matériel, les comités étaient, on peut bien le dire, les parents pauvres de la famille judiciaire. L'assistante sociale recevait les condamnés où elle pouvait, n'ayant pas toujours une pièce où tenir ses dossiers, le courrier souvent se faisait à la main. Un recensement effectué au début de 1959 par le bureau de la probation et de l'Assistance post-pénale à la Chancellerie montra que : 60 % des comités n'avaient pas de local propre, 65 % ne disposaient pas du téléphone, 75 % n'avaient pas de machine à écrire.

La situation du personnel n'était guère meilleure. Les assistantes sociales, sauf quelques exceptions, ne pouvaient donner au comité qu'une partie de leur temps que la tenue du secrétariat absorbait presque entièrement. Les présidents n'exerçaient leur activité qu'en sus de toutes leurs autres tâches dont aucune n'était diminuée pour autant. L'organisation du travail ne pouvait donc être que très empirique, chacun tenant à sa manière ses fiches et ses dossiers, répartissant son temps et son travail suivant les contingences de sa situation propre.

Le corps des éducateurs d'établissements pénitentiaires qui devait fournir le personnel d'agents de probation était trop peu nombreux même pour les besoins de l'éducation des détenus encore accrus en raison de l'augmentation de la délinquance juvénile. De plus, le recrutement de ces agents avait toujours été difficile, à tel point que l'administration n'avait pas même la possibilité de pourvoir à tous les emplois prévus au budget.

Le personnel judiciaire lui-même connaissait une grave crise d'effectifs qui allait non seulement retarder la nomination de beaucoup de juges de l'application des peines, mais encore les empêcher, lorsqu'ils étaient désignés, de se consacrer comme il l'eût fallu à leurs fonctions propres en raison des services d'audiences qu'ils devaient assurer.

B. — LA POLITIQUE CHOISIE PAR L'ADMINISTRATION

Ces difficultés auxquelles se joignaient celles plus générales dues aux charges des finances publiques, à la crise du recrutement des agents de l'Etat, ne constituaient pas un climat très favorable à la mise en route d'institutions nouvelles. Force était à l'Administration de tenir compte de cette situation et de n'envisager qu'un démarrage assez lent proportionnant l'effort aux moyens en se gardant toutefois de paraître laisser en sommeil des textes qu'il fallait au contraire appliquer tout de suite pour que le corps judiciaire pût s'exercer à leur maniement. Il fallait aussi, lorsqu'on serait obligé de recourir à d'inévitables palliatifs, ne pas compromettre l'avenir de l'institution, ne pas trahir son esprit, ne pas défigurer le visage que le législateur avait entendu lui donner. L'administration a pensé satisfaire à ces différentes exigences en prenant quatre sortes de mesures.

1° *Nomination des juges de l'application des peines*

En ce qui concerne la désignation des juges de l'application des peines, le plus simple était d'y procéder où on le pouvait. Cela présentait le premier avantage de régulariser les procédures. En outre, la présence d'un juge de l'application des peines donnait au comité une existence juridique et c'était la meilleure façon de grouper et d'organiser les premiers éléments de l'action future. Malheureusement les nominations se heurtaient à l'obstacle déjà signalé dû à la réforme judiciaire, à l'absence d'affectation définitive de beaucoup de magistrats. De plus, il était exclu de nommer à de telles fonctions des magistrats qui ne les eussent acceptées que contre leur gré et leur vocation. Les premiers juges de l'application des peines, plus encore que ceux qui leur succéderaient dans l'avenir, devaient être des animateurs, des hommes d'initiative et de volonté forte, capables de mener à bien une tâche créatrice et aussi de s'imposer à leurs collègues du corps judiciaire dont ils auraient éventuellement à aménager les sentences. Trouver ces hommes dans certains grands tribunaux où le personnel trop peu nombreux ployait déjà sous la charge

des affaires n'était pas chose facile. 29 nominations purent tout de même être faites dès le 19 octobre 1959, 49 sont intervenues au cours de l'année 1960. Le nombre de juges titulaires en fonctions à ce jour est de 92. 20 postes seulement sont encore à pourvoir.

2° *Equipement prioritaire de comités pilotes*

Malgré un effort très réel du Ministère des Finances, les les crédits portés au budget du Ministère de la Justice et encore plus la pénurie de personnel ne permettaient pas l'équipement immédiat de tous les comités. L'administration s'est résolue à équiper par priorité un certain nombre de comités pilotes, choisis soit en raison de leur activité passée dans l'assistance postpénale, soit parce qu'ils étaient rattachés aux tribunaux les plus importants. Ainsi put être faite dès le début une expérience d'assez grande ampleur dans certains ressorts, notamment à Paris, Lille, Lyon, Marseille, Rennes, Bordeaux, Strasbourg, Mulhouse, Toulouse même, bien qu'elle fût entravée dans cette dernière ville par l'absence d'un juge de l'application des peines titulaire de son poste. Dans ces comités furent installés au moins un agent de probation et une assistante sociale à temps complet. Ce sont eux qui recevront les premiers le matériel indispensable à une organisation rationnelle du service. Ce sont eux qui devront promouvoir les méthodes nouvelles et faire la preuve en somme de l'efficacité de l'institution. Les normes dégagées ainsi seront ensuite étendues à l'ensemble des ressorts.

Bien entendu, les autres comités ne sont pas laissés à l'abandon. Les dépenses entraînées par leur équipement et leur entretien sont en principe à la charge des tribunaux, mais des crédits alloués par le Ministère des Finances permettront à la Chancellerie de les pourvoir à peu près tous du mobilier fonctionnel indispensable (classeurs, armoires à dossiers, fichiers, etc.).

3° *Recrutement du personnel*

Le problème le plus redoutable est posé par le recrutement du personnel. Ici ce n'est pas seulement une question de crédits qui est en cause, mais l'attrait que les divers emplois offerts peuvent avoir envers des candidats éventuels. Il y a une crise générale de la fonction publique dont ce n'est pas ici le lieu d'examiner les raisons, mais, en outre, les professions sociales sont mal connues et mal appréciées du public. Les emplois de l'assistance sociale sont en fait

exclusivement occupés par un personnel féminin. La profession d'éducateur n'appelle que peu de vocations fermes. Ceux qu'elle pourrait tenter se tournent plutôt vers le corps enseignant qui, lui-même, souffre de la pénurie que l'on sait. Il faudra sans doute plusieurs années d'efforts et des circonstances générales meilleures pour faire sa place en France à cette profession pourtant pleine d'intérêt pour celui qui l'exerce, car il peut y déployer toutes les ressources de sa personnalité et elle lui offre la joie incomparable de sauver des êtres humains en lui gagnant leur estime, leur reconnaissance, leur amitié.

L'Administration n'a pu dégager jusqu'à présent sur son personnel d'éducateurs que 16 agents, bien entendu affectés à des comités pilotes et auxquels s'ajoutent en fait trois éducateurs en service à la fois dans leur établissement et au comité et deux agents auxiliaires faisant fonction d'agents de probation. Les assistantes sociales, elles-mêmes difficiles à recruter, dans les régions industrielles surtout, voient leur temps de service dans les comités augmenté dans toute la mesure possible : 11 d'entre elles travaillaient à temps complet dans les comités post pénaux ; elle sont aujourd'hui 22.

Un personnel de secrétariat n'est pas moins indispensable. Les Parquets doivent réglementairement le fournir. Mais les Parquets sont eux-mêmes surchargés de besogne. Leur réorganisation, ainsi que les postes, en trop petit nombre encore, accordés par le Ministère des Finances, permettront peu à peu de donner aux juges de l'application des peines cette main-d'œuvre sans laquelle aucun service ne peut convenablement fonctionner.

4° *Organisation du travail et coordination des méthodes*

Sans se laisser décourager par ces difficultés, la Chancellerie a entrepris l'organisation rationnelle du travail dans les comités, tâche que la pénurie du personnel rend encore plus nécessaire.

Une étude préalable a été faite dans ce dessein, menée avec la collaboration du service d'organisation et méthodes du Ministère des Finances. Elle a porté sur le comité de Paris qui est évidemment le plus important de France par le volume de ses charges. Pour en donner une idée, il suffit de dire que ce comité, qui a actuellement sous son contrôle environ 500 probationnaires dont le nombre augmente d'environ 75 tous les mois, a assisté, au cours de l'année 1960, 2.697 condamnés parmi lesquels la nombreuse et triste cohorte de ces « passagers », sortants de prison sans emploi et sans gîte quémandant des secours urgents.

Le plan adopté pour le comité de Paris aboutit à une normalisation et à une simplification remarquables des diverses opérations administratives. Etendu à tout le territoire, soutenu par la distribution d'un matériel normalisé lui aussi, par un jeu d'imprimés, de registres, de fiches aisés à manier et à contrôler, il permettra une grande économie de travail et donnera à l'Administration Centrale la possibilité d'avoir à tout moment une vue précise du développement de l'institution.

Le rôle de l'Administration n'est pas seulement de donner au service de la probation ses moyens. Il est aussi de lui proposer des méthodes, d'assurer leur coordination, leur unité, de s'informer de la marche de l'institution et de faire bénéficier tous les intéressés de sa documentation.

Dans une première phase étant donné surtout la précarité de l'équipement, on ne pouvait éviter l'empirisme. Il n'eût pas été bon, d'ailleurs, de figer trop tôt, par une réglementation formaliste et rigide, des initiatives, des expériences auxquelles il fallait garder leur souplesse et une marge assez grande de liberté, quitte à leur apporter ensuite les corrections indispensables.

C'est la confrontation de tous ces efforts qui doit permettre l'élaboration de normes d'action valables pour tous et la meilleure manière d'aboutir à cette confrontation a paru être l'organisation de journées d'études rassemblant les juges de l'application des peines et aussi les agents de probation et les assistantes sociales des comités importants.

Les premières de ces journées se sont déroulées à Paris au mois de mars 1960 et ont groupé les 52 magistrats en fonctions à ce moment. Dans la présente année judiciaire, des sessions régionales ont été organisées.

Ces réunions ont apporté des renseignements précieux sur la manière dont l'institution était comprise dans les divers ressorts, tant par les juridictions qui avaient à prononcer la nouvelle mesure que par tous ceux qui étaient chargés de l'appliquer. Elles ont permis à l'Administration Centrale une action plus directe et plus efficace pour résoudre les problèmes

locaux. Enfin, et ce n'est pas leur moindre intérêt, elles ont contribué à créer un esprit parmi les magistrats spécialisés éminemment favorable à l'action : connaissance réciproque des uns et des autres facilitant l'information de chacun, sentiment d'agir comme une « équipe » en unité de vues dans les mêmes perspectives d'ensemble, et aussi, on peut le dire, avec cet enthousiasme sans lequel il n'est pas de création possible.

II

Résultats et perspectives d'avenir

Telle a été, telle est l'action entreprise par l'Administration Pénitentiaire. Les difficultés rencontrées n'ont pas été dissimulées, non plus que les imperfections. Il reste à voir quels résultats ont été à ce jour obtenus, à faire le point de la route jusqu'à présent suivie.

Le corps judiciaire, nous l'avons dit, n'a pas opposé à l'institution nouvelle ce scepticisme ou ce réflexe conservateur que d'aucuns craignaient. Il a fait preuve de prudence, certes, mais, moins que quiconque, l'Administration qui a proposé l'institution nouvelle le lui reprocherait. Des juges qui ne seraient pas prudents seraient de mauvais juges et il est bon pour l'avenir de l'institution que la probation ne soit prononcée que dans la mesure exacte où elle peut être efficacement appliquée.

Dès la mise en vigueur du Code de procédure pénale, des décisions de sursis avec mise à l'épreuve ont été prises, à commencer par le Tribunal de Toulouse qui semble avoir prononcé la première le lendemain même de la promulgation du code. Depuis, le nombre des décisions s'est accru avec une régularité impressionnante. Il était de 881 en 1959, de 2 156 en 1960, passant d'un rythme mensuel de 147 en janvier 1960 à 219 en juin de la même année, à 280 en décembre, enfin à 340 au mois de mars dernier.

Des statistiques qui ont pu à ce jour être dressées, des rapports semestriels d'activité rédigés par les juges de l'application des peines, des renseignements obtenus par les magistrats de l'Administration Centrale à l'occasion de leurs tournées en province et des journées d'études, plusieurs constatations peuvent se dégager.

1° *Le développement de la probation dépend des moyens d'action qui seront réunis*

La première constatation ressort du tableau statistique dressé tous les mois par les divers parquets généraux et dont les indications générales viennent d'être données. Ce sont les ressorts les mieux équipés qui utilisent le plus la mesure nouvelle : 328 probations par exemple en 1960 dans le ressort de Douai, 194 dans celui de Colmar, tous deux bénéficiant d'un équipement déjà poussé dès avant le Code : délégués nombreux, présence d'éducateurs, d'assistantes sociales particulièrement compétentes. D'autres les suivent qui n'avaient pas le même passé, mais dans lesquels des comités pilotes ont été pourvus d'agents de probation et, sans trop de retard, d'un juge de l'application des peines actif : La Cour d'Appel de Rennes comptait ainsi, toujours en 1960, 261 décisions ; Aix, 164 ; Dijon, 115 ; Bordeaux, 100 ; Rouen, 72 ; Toulouse seulement 40, en raison de l'absence d'un juge de l'application des peines.

Partout les chefs des cours et des tribunaux attestent de leur volonté de développer l'usage de la probation dès lors que des moyens satisfaisants, du personnel surtout, leur seront fournis. Les chiffres actuels, compte tenu des moyens existant, prouvent la sincérité de cette assertion, Il n'est pas exagéré de dire que si des agents de probation en nombre suffisant étaient réunis, ce nombre actuel de décisions serait très rapidement triplé.

2° *La grande majorité des condamnés mis à l'épreuve est constituée par des délinquants primaires*

Les statistiques montrent que les délinquants primaires sont de beaucoup les plus nombreux parmi les condamnés mis à l'épreuve. On en compte, en 1959, 589 sur un total de 881, soit 66,8 % contre 185 antérieurement bénéficiaires du sursis simple (21 %) et 107 antérieurement condamnés à la prison (12 %). Cette tendance s'est accusée encore en 1960 où, sur 2.156 condamnés, on compte 1.754 délinquants primaires, soit 81 %, 221 anciens sursitaires simples, soit 11 %, et 181 anciens détenus, soit 8 %.

Il semble donc que la mise à l'épreuve soit, en bien des cas, prononcée à la place du sursis simple. C'est moins un souci de clémence qui guide les tribunaux que le souci de lutter contre les causes mêmes qui ont amené le condamné

à la délinquance, d'éviter s'il est possible la récidive et finalement d'assurer la défense de la société avec des garanties que le sursis simple n'offre pas.

3° *La probation est prononcée en vue de l'administration du traitement pénal*

Cette observation s'appuie sur plusieurs remarques :

a) Tout d'abord les décisions sont de plus en plus généralement assorties des obligations particulières prévues par les articles R. 58 et R. 59 du Code de procédure pénale. Or, ces obligations ne sont que l'individualisation du traitement suivant la situation personnelle du condamné. Ce sont elles qui permettent de saisir la cause de la délinquance : alcoolisme, par exemple, mauvaises fréquentations du sujet, activité professionnelle insuffisante. Souvent les tribunaux y voient aussi un moyen de contraindre le condamné à certaines prestations et c'est alors dans l'intérêt même des victimes du délit que la mise à l'épreuve est ordonnée : paiement de l'obligation alimentaire, réparation du dommage causé. Il en est parfois de même lorsqu'on impose le choix d'une nouvelle résidence, la non fréquentation des victimes d'un délit de mœurs. Les obligations apparaissent donc comme un moyen de corriger une situation génératrice de délit en même temps qu'un traitement visant au redressement d'une personnalité. La probation devient par excellence une mesure visant les causes de la délinquance, de quelque ordre qu'elles soient.

La statistique suivante portant sur 133 probationnaires pris en charge pendant le deuxième semestre de 1960 par le comité de Lille donne quelques indications sur les obligations qui paraissent avoir la préférence des tribunaux. Sur 94 obligations particulières prononcées, l'obligation de l'article R. 58, alinéa 1 (exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou une formation professionnelle) vient en tête : 41 fois, l'obligation de contribuer aux charges familiales de payer une pension alimentaire vient ensuite : 39 fois, puis l'obligation de résidence : 27 fois, la réparation du dommage : 16 fois, l'abstention de tout excès de boissons alcoolisées : 16 fois, l'obligation de suivre des soins (généralement pour désintoxication alcoolique) : 14 fois, l'interdiction de fréquenter certains lieux : 9 fois, enfin l'interdiction de fréquenter les coauteurs ou complices : 3 fois.

Les modifications apportées par les juges de l'application de peines aux obligations définies daus la sentence ne semblent point choquer les tribunaux si l'on en juge par certaines décisions peut-être peu orthodoxes où le choix est volontairement laissé au juge de l'application des peines. Un grand tribunal de l'Est prononce par principe dans tous les cas toutes les obligations et interdictions des articles R. 58 et R. 59 et le juge de l'application des peines supprime toutes celles qui sont inutiles.

b) Le fait que la plupart des probationnaires sont des délinquants primaires, le fait aussi que les peines d'emprisonnement prononcées sont en grande majorité inférieures ou au plus égales à un an, (83, 4 % à Paris, 66, 4 % à Marseille) concourent à faire penser que c'est l'idée de traitement qui inspire les juridictions. Là où le traitement paraît voué à l'échec en raison de l'endurcissement du délinquant ou de la gravité de l'acte, là aussi où une notion d'intimidation et d'exemplarité semble devoir prévaloir, la probation n'est pas prononcée.

c) L'âges des probationnaires confirme encore cette opinion. Une statistique a été dressée qui porte sur 1 065 délinquants mis à l'épreuve en 1960 et pris en charge par les 10 comités les plus actifs à ce jour. En voici les résultats :

condamnés	âgés de	18 à 21 ans	= 385	soit	36 %
—	—	21 à 25 ans	= 164	—	15,3 %
—	—	25 à 30 ans	= 167	—	15,6 %
—	—	30 à 40 ans	= 212	—	19,9 %
—	—	40 à 50 ans	= 98	—	9,2 %
—	—	50 à 60 ans	= 27	—	2,5 %
—	—	plus de 60 ans	= 11	—	1 %

Les tribunaux montrent donc une nette tendance à mettre de préférence en probation les sujets jeunes dont il a lieu d'espérer qu'on pourra modifier la personnalité. C'est dire qu'ils la conçoivent comme une mesure de rééducation.

d) Enfin, la diversité des délits retenus permet de penser que c'est l'observation de la personnalité du délinquant qui est pour les juridictions la considération déterminante. Voici par exemple la liste des infractions ayant donné lieu à la mise à l'épreuve en 1960 parmi 104 condamnés du comité de Marseille :

Abandon de famille	6
Escroqueries	6
Abus de confiance	3

Fraudes fiscales	1
Emission de chèque sans provision	5
Vol qualifié	1
Vol de voiture	4
Vol à l'étalage	1
Vol à la tire	1
Tentative de vol	4
Vol	41
Vol et complicité	13
Recel	5
Complicité de vol	1
Coups et blessures	3
Menaces de mort	1
Détention d'arme	1
Proxénétisme	3
Outrages publics à la pudeur	2
Attentats à la pudeur	2
	104

Au Comité de Paris, sur 307 condamnés, on compte :

Abandon de famille	18
Abus de confiance	29
Accident délit fuite	1
Attentats aux mœurs	5
Attentat à la sécurité extérieure de l'Etat	1
Chantage	1
Chèques sans provision	5
Conduite en état d'ivresse	4
Coups à enfants	2
Coups et blessures volontaires	9
Défaut permis de conduire	1
Détournement de gages	1
Détournement objets saisis	2
Entrave à la circulation	1
Escroquerie	9
Outrages à agent	3
Outrages à la pudeur	8
Ouverture et suppression correspondance	1
Port d'arme prohibée	3
Proxénétisme	5
Recel	3
Tentative de vol	9
Usage de faux	3
Vagabondage	1
Vol (plus divers)	182
	307

A Strasbourg, pour 63 condamnés, on trouve :

Vol — tentatives de vol + (éventuellement autre délit)	38
Outrages publics à la pudeur	6
Coups et blessures volontaires	4
Escroqueries	2
Abus de confiance	2
Recel	2
Ivresse au volant	2
Actes impudiques sur mineur du même sexe	2
Abandon de famille	2
Proxénétisme	1
Infanticide	1
Extorsion de fonds — tentative	1
	63

Dans beaucoup de ressorts, principalement celui de Douai, l'abandon de famille, les mauvais traitements à enfants semblent occuper une place privilégiée, fort explicable. Ainsi le juge de l'application des peines de Béthune relève pour 57 probationnaires les faits suivants :

Vol, abus de confiance, escroquerie	19
Mauvais traitements, défauts de soins à enfants	11
Ivresse — conduite en état d'ivresse	9
Abandon de famille	7
Outrages publics à la pudeur	6
Violences, outrages, menaces	5

4° *La technique du contrôle et de l'assistance souffre bien entendu de la pénurie de l'équipement actuel, surtout en personnel.*

Dans une période de début, il est d'ailleurs difficile et il n'est peut-être pas souhaitable d'éviter les tâtonnements, l'empirisme. Cela dit, l'expérience déjà faite donne les indications suivantes :

a) L'observation préalable du condamné et du milieu où il vit est considérée par tous les magistrats et leurs agents comme fondamentale. Mais ils éprouvent des difficultés à la réaliser comme il conviendrait. Ses données devraient d'ailleurs être souvent dégagées de l'examen de personnalité et de l'enquête sociale prévus par l'article 81 du Code de procédure pénale. Mais ces dispositions ne sont encore qu'exceptionnellement appliquées, faute du personnel indispensable. Empiriquement, les assistantes sociales et les agents

de probation effectuent peu ou prou ces démarches. Les juges de l'application des peines ont demandé le droit d'ordonner ces examens et enquêtes, comme le juge d'instruction, et aussi toutes expertises médicales ou psychologiques. Une réforme des textes pourrait être envisagée sur ces points. Il est à signaler que, dans un grand ressort, le juge de l'application des peines fait procéder assez libéralement à des examens psychologiques ou à des examens médicaux par des spécialistes membres bénévoles du comité. La présence dans chaque tribunal d'un service composé de tels spécialistes serait précieuse non seulement pour la probation mais pour l'information des chambres de jugement.

b) Du fait même de la pénurie de personnel, les agents de probation sont conduits à utiliser les délégués, ou même de simples personnes de bonne volonté choisies en fonction de la situation du condamné pour compléter leur action. Ces personnes ont une influence directe sur le condamné qui est très précieuse et qui peut atteindre une efficacité que l'action d'un professionnel à elle seule n'aurait pas toujours. Un bon exemple en est donné par cette femme d'Hazebrouck condamnée à 4 mois d'emprisonnement avec mise à l'épreuve pour défaut de soins à ses 5 enfants. Cette femme avait atteint, nous dit le juge de l'application des peines, un degré extrême de déchéance morale. On pria une voisine charitable de la surveiller. Sous l'heureuse influence de cette voisine, la condamnée a repris conscience de ses devoirs dont elle s'acquitte maintenant de manière irréprochable.

Ainsi l'agent de probation tend tout naturellement à s'appuyer sur le milieu qui entoure le probationnaire. Souvent il choisit dans ce milieu une personne raisonnable qui peut exercer un ascendant sur le condamné et il reste en relations avec cette personne. Ce peut être un membre de la famille, un voisin, un camarade de travail, ou encore le patron, le maire du village, l'ancien maître d'école. Les délégués bénévoles peuvent constituer un réseau de ces bonnes volontés, dans chaque commune, dans chaque quartier, dans chaque profession. Il est recommandé aux juges d'en recruter le plus possible et dans tous les milieux. On compte actuellement 541 délégués en fonctions officiellement agréés par la Chancellerie, mais on ne peut dénombrer toutes ces personnes dévouées qui prêtent une aide occasionnelle mais précieuse.

5° *Quelle est l'efficacité de la mesure nouvelle?*

Il est encore trop tôt pour donner à cette question une réponse ferme. Mais il est réconfortant de constater que l'année 1960 n'a vu que 115 révocations du sursis pour 2.156 mises à l'épreuve prononcées. Encore ces révocations interviennent-elles très souvent du fait de l'impossibilité de prendre contact avec le condamné: les convocations ne l'atteignent pas; c'est le cas des délinquants sans résidence fixe; ou bien il refuse de se présenter. On peut dire qu'alors la probation n'eût pas dû être prononcée.

Les juges de l'application des peines font part dans leurs rapports de succès incontestables. Tel est le cas de ce jeune homme de 21 ans d'une ville de l'Est qui ne se livrait à aucun travail, et ne suivait aucun conseil. Il habitait d'ailleurs un taudis avec un père et une mère ivrognes. Condamné à un an d'emprisonnement avec mise à l'épreuve et à une amende de 600 NF pour vol, il est confié par le juge de l'application des peines à un chef scout. Il a payé l'amende et toutes ses dettes, travaille régulièrement dans un garage et économise pour son futur ménage, car il vient de se fiancer. Il est heureux et fier de sa réussite. Son patron a en lui une telle confiance qu'il lui laisse la caisse quand il s'absente.

Un voleur de la même ville, âgé de 25 ans, subissait la mauvaise influence de sa belle-famille avec laquelle, faute d'argent, il cohabitait. Le juge de l'application des peines lui a fait une avance qui lui a permis de s'installer ailleurs. Il travaille régulièrement, rembourse sa dette et vient spontanément demander conseil au comité lorsqu'il est en difficulté.

On pourrait multiplier ces exemples à propos desquels une question mérite sans doute d'être posée: que seraient devenus ces condamnés s'ils étaient allés en prison?

***

On a vu, au début de notre propos, que l'Administration avait voulu subordonner son action à trois principes qui lui paraissaient correspondre à la volonté du législateur et à l'esprit de la probation en général. Ces 3 principes étaient:

laisser pleinement la direction de la probation dans chaque tribunal au juge de l'application des peines — organiser administrativement le service, en faire un service public — utiliser parallèlement et sans parcimonie le concours du public lui-même.

L'Administration pense avoir respecté ces principes et la Probation française, malgré l'insuffisance des moyens actuels, se dessine déjà suivant ses traits originaux.

La portée de cette mesure sera probablement considérable. La probation se substituera certainement à nombre de sursis simples sur lesquels sa supériorité est évidente. Elle se substituera aussi à beaucoup de courtes peines de prison qui ne permettent pas l'administration d'un traitement, rompent tous les liens qui rattachaient encore le condamné à la société des honnêtes gens, l'endurcissent et finalement le vouent à la récidive.

La probation fournira en outre un traitement de la délinquance particulièrement approprié puisqu'il peut, mieux que toute autre peine, atteindre les causes du délit et utiliser tous les moyens d'agir sur la personnalité du condamné avec l'aide — ceci est capital — de ce condamné lui-même.

Ce traitement, ce sont non seulement des professionnels, des spécialistes qui seront appelés à l'appliquer, mais le public lui-même. Le corps social dans son ensemble est invité à lutter contre la délinquance, non en excluant le délinquant, mais en le réincorporant dans son sein, en lui donnant peut-être plus pleinement cette aide qu'il aurait dû lui donner en temps utile et dont il l'a privé. Cela aidera le public à prendre conscience des vrais problèmes que pose la délinquance.

Enfin la probation infléchit l'administration de la justice pénale vers une direction nouvelle. Elle incorpore en effet le traitement du délinquant dans le jugement même. Elle apporte ainsi à la Justice un enrichissement considérable, puisqu'en l'invitant peut-être à se dépasser elle lui permet de s'accomplir.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
Médiathèque de L'ENAP

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Introduction 3

Principes directeurs de l'organisation administrative du sursis avec mise à l'épreuve 6

Résultats et perspectives d'avenir 16

MELUN
IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE
N° 1749 - 1961