

ROBERT LHEZ

Docteur en Droit

*Directeur de l'Administration Pénitentiaire
au Ministère de la Justice*

PROBLÈMES PÉNITENTIAIRES D'ACTUALITÉ

Quelques projets d'avenir

JUILLET 1989

F 3 E 72
17330-2

ROBERT LHEZ
Docteur en Droit
*Directeur de l'Administration Pénitentiaire
au Ministère de la Justice*

PROBLÈMES PÉNITENTIAIRES D'ACTUALITÉ
Quelques projets d'avenir



JUILLET 1959

L'ANNÉE 1958 marque une étape importante pour l'Administration pénitentiaire.

Depuis 1945, sous l'impulsion de mes prédécesseurs et, en premier lieu, sous la direction de M. l'avocat général AMOR, premier directeur de l'Administration pénitentiaire après la Libération, de nouvelles méthodes de traitement des délinquants, assignant à la peine un but social, ont été mises en œuvre.

Cette tâche, d'inspiration profondément humaine, a été menée à bien malgré de nombreuses difficultés de tous ordres et parfois même en marge de la loi !

A juste titre, le Conseil supérieur de l'Administration pénitentiaire s'était ému du divorce existant entre la pratique et des textes désormais inadaptés. Il avait renouvelé le vœu, au cours de ses dernières séances, de voir confirmer par la loi le système pénitentiaire français. C'est maintenant chose faite.

Le second semestre de l'année 1958 et les premiers mois de l'année 1959 ont été consacrés à l'élaboration de textes qui ont pris place dans le Code de procédure pénale récemment promulgué.

Les mesures qui sont intervenues sont relatives aussi bien au régime des peines en milieu carcéral qu'au traitement des délinquants en milieu libre.

En ce qui concerne le régime des peines proprement dit, une des innovations essentielles est l'institution, auprès de chaque établissement, du juge de l'application des peines.

L'intervention de l'autorité judiciaire, en confirmant les expériences menées à titre prétorien par la Chancellerie, marque l'évolution qui s'est produite dans la conception même de la peine, considérée désormais comme une mesure de rééducation.

Ce juge à l'application des peines a, en effet, pour tâche d'orienter et de contrôler la totalité du traitement pénitentiaire, qu'il ait pour cadre le milieu fermé ou, comme nous le verrons tout à l'heure, le milieu ouvert.

Dans les établissements de longues peines, il préside une commission de classement et, là où fonctionne un régime progressif, il autorise l'admission des détenus dans les différentes phases de ce régime. Dans tous les établissements, il est compétent pour accorder les permissions de sortir ou prononcer l'admission à la semi-liberté, ou encore le placement à l'extérieur.

Grâce à ces dispositions, et à bien d'autres que je ne peux reprendre ici, se trouve assurée l'individualisation de l'exécution de la sentence judiciaire.

L'exécution des mandats d'arrêt, la détention préventive, la mise en liberté provisoire, l'interdiction de communiquer sont réglementées de façon à renforcer les garanties déjà accordées aux prévenus.

Dans le domaine de l'organisation du régime des établissements, des règles essentielles sont définies. C'est ainsi qu'est précisée la répartition des catégories pénales dans les différents établissements. Le régime de chacun d'eux a été réglementé, compte tenu de la consécration des modalités nouvelles d'application des peines privatives de liberté.

L'emprisonnement individuel de jour et de nuit, déjà posé en principe, demeure la règle. Cependant dans les maisons d'arrêt et de correction encore en commun, la séparation des catégories pénales est assurée chaque fois qu'il est possible de le faire.

Quant aux relégués, la situation actuelle a été maintenue : internement dans un établissement pénitentiaire aménagé à cet effet ou dans un quartier spécial de maison centrale ou de maison de correction.

Sont également réglementés la sécurité et la police intérieure, l'attribution des punitions et des récompenses, le régime des mesures relatives aux extractions, transfèrements, gestion des biens des détenus, promenades et exercices physiques.

Parmi toutes ces dispositions, il est bon de réserver une mention spéciale à certaines d'entre elles :

- la création d'un pécule de réparation au profit de la victime de l'infraction;
- la faculté d'octroyer aux condamnés qui ont à subir de longues peines un second dixième supplémentaire;
- la majoration uniforme aux 7/10^e de la part des détenus placés en semi-liberté sur le produit de leur travail;
- l'extension de la possibilité offerte aux détenus de se faire ouvrir un livret de caisse d'épargne;
- la suppression de la vente du vin en cantine.

**

Bien qu'elle soit incluse dans le Code de procédure pénale, cette nouvelle réglementation, qui abroge tous les anciens textes, constitue un véritable code pénitentiaire parfaitement en harmonie avec les conceptions les plus modernes.

Cependant, si l'année 1958 a été particulièrement féconde dans le domaine législatif, la préoccupation essentielle sur laquelle il m'a déjà été donné d'appeler l'attention a persisté avec la même acuité.

Plus encore peut-être que pendant l'année précédente l'accroissement de la population pénale, dû notamment aux événements d'Afrique du Nord, a pesé lourdement.

Certes des solutions ont été trouvées, mais le problème demeure. Le chiffre de la population pénale est passé du 1^{er} janvier 1958 au 31 décembre 1958 de 23.360 à 28.380 détenus, marquant ainsi une augmentation qui approche 22 %.

Durant l'année 1957, cet accroissement n'avait été que de 12 % par rapport au nombre de détenus incarcérés au 1^{er} janvier 1957.

Contrairement à ce qui a été observé l'année précédente, il est permis de constater dans l'ensemble des différentes catégories de détenus que :

- le nombre des prévenus est passé de 9.658 à 12.854, soit une augmentation de 33 %;
- le nombre des condamnés s'est accru durant la même période de près de 14 % pour atteindre le chiffre de 15.532.

Pour la première fois depuis de nombreuses années, la population pénale féminine s'est augmentée en 1958 de plus d'un dixième. Son chiffre reste néanmoins faible : il atteint à peine 1.300 unités.

Cependant, la catégorie de détenus pour faits de collaboration ne compte plus que 25 détenus, tous masculins.

**

Il est certain que l'importance de la criminalité nord-africaine, conséquence des événements, constitue le facteur principal de l'augmentation générale.

Qu'il me suffise à cet égard d'indiquer qu'au 1^{er} janvier 1959, les détenus d'origine nord-africaine au nombre de 9.628 constituent le tiers de la population pénale.

D'autre part, si j'étais en droit d'affirmer l'an dernier que la population européenne de droit commun révélait une remarquable stabilité, il

n'est plus possible d'être aussi optimiste cette année puisque, pour la première fois depuis longtemps, le nombre des détenus de cette catégorie est passé de 17.619 à 18.758, soit une augmentation non négligeable de 1.139 unités.

Les solutions retenues pour faire face à cette situation se sont toutes inspirées du souci essentiel de préserver les réalisations déjà acquises dans le domaine du perfectionnement des méthodes pénitentiaires. Mais la limite raisonnable de capacité étant atteinte dans la plupart des établissements, ce sont des mesures exceptionnelles, préalablement étudiées par l'Administration et tenues en réserve, qui ont dû être mises en œuvre.

C'est ainsi que l'accroissement du nombre des condamnés et le transfèrement de près de 650 détenus en provenance d'Algérie ont nécessité la réouverture de la maison centrale de RIOM.

En outre, la maison centrale de LOOS et la caserne TOIRAS du centre pénitentiaire de SAINT-MARTIN-DE-RE ont dû être affectées à la détention de condamnés nord-africains.

Quant aux opérations de désencombrement, elles ont été poursuivies chaque fois qu'il a été possible de le faire : à ce titre, des établissements situés dans les régions où la population pénale demeurerait relativement stable, notamment BORDEAUX, RENNES et TOULOUSE, ont reçu des condamnés en provenance d'établissements surpeuplés.

Cependant, les opérations de cette nature n'ont pu être que très limitées, l'encombrement des établissements pénitentiaires s'étant généralisé au cours de l'année. Aussi bien, il a fallu désaffecter les quartiers de femmes de plusieurs maisons d'arrêt, de façon à maintenir le plus grand nombre de prévenus à proximité de la juridiction d'instance ou de jugement. Tel a été le cas à DOUAI, BETHUNE, CHALONS-SUR-MARNE, LYON-Correction, BELFORT, CHARLEVILLE, etc.

**

Pour en terminer avec les chiffres, je précise que 230 évasions ont été commises pendant l'année écoulée. Toutefois, cette indication appelle une importante réserve puisque 176 évasions, soit 80 %, ont pu être réalisées soit à la faveur d'un placement en semi-liberté, soit à l'occasion d'une corvée effectuée à l'extérieur, d'une extraction, d'un transfèrement, ou d'une sortie-promenade.

Il est réconfortant de noter que 19 évasions seulement se sont produites à partir d'un établissement ouvert.

**

Les méthodes pénitentiaires, maintenant conformes à la loi, n'ont pas reçu de modifications sensibles. Par contre, il faut se féliciter de ce que, malgré les difficultés sans cesse accrues, résultant de l'augmentation de la population pénale, elles aient pu continuer à recevoir une application normale.

Récemment, des indications ont été fournies sur les méthodes employées dans les établissements réservés à la formation des jeunes : ECROUVES et OERMINGEN.

Il a été possible de dégager d'utiles leçons d'études portant sur le Centre national d'orientation de FRESNES, ainsi que sur la maison centrale d'ENSISHEIM. Il ne m'appartient certes pas d'émettre moi-même un jugement sur la valeur de ces méthodes. Puis-je cependant livrer quelques résultats à votre appréciation : à ECROUVES, aux examens pour l'obtention du certificat de formation professionnelle accélérée, 80 % des présentés ont été reçus, 13 ont obtenu la mention très bien et 17 la mention bien. Dans le même établissement, les résultats du C. A. P. font apparaître 76 % de succès.

A la prison-école d'OERMINGEN, les épreuves du brevet sportif populaire font apparaître une proportion de 65 % de reçus. 17 élèves ont été présentés au C.-E. P. et 13 ont été reçus.

7.000 heures ont été consacrées à l'enseignement. 10 ateliers d'apprentissage ont fonctionné, dispensant 13.500 heures de cours...

Je m'en voudrais de prolonger une énumération aussi fastidieuse...

**

J'en arrive aux problèmes touchant les diverses catégories de personnel.

L'an dernier, la préoccupation essentielle de l'Administration, à côté de l'accroissement sensible du nombre de détenus, était constituée par la situation de ses fonctionnaires et agents de surveillance.

Un malaise grandissant s'était manifesté en 1957 au sein du personnel de surveillance, justement mécontent des promesses imparfaitement tenues et inquiet de la prolongation d'une situation peu favorable.

Les efforts de l'Administration se sont volontairement multipliés, en vue de mettre un terme à cet état de fait. L'objectif consistait à faire admettre, par les Départements financiers, des revendications présentées avec autant d'obstination que de légitimité et, pour tout dire, la reconnaissance dans la hiérarchie de la fonction publique d'une place en rapport avec les sujétions imposées et les risques encourus.

Fort heureusement, les efforts ont abouti en grande partie en 1958 !

Certes, les pourparlers engagés avec le ministère des Finances et le secrétariat d'Etat à la Fonction publique n'ont pas permis la conclusion directe d'un accord, et la Chancellerie s'est vue contrainte de solliciter l'arbitrage de M. le Président du Conseil. Cet arbitrage, rendu le 25 mars 1958, tient compte des demandes de la Chancellerie et stipule :

1° L'octroi au personnel pénitentiaire d'un statut spécial analogue à celui de la police, mais comportant, par voie de conséquence, la limitation du droit de grève;

2° En contrepartie :

- a) La fixation par simple décret pris en Conseil des ministres des indices de traitement et des sujétions particulières à leur emploi;
- b) L'amélioration de la carrière de surveillant par une augmentation des effectifs des surveillants principaux portés de 680 à 1.930.

Aussitôt, sur l'initiative de la Chancellerie, des séances de travail ont été organisées avec les représentants de la direction du Budget et de la Fonction publique. Elles devaient permettre la rédaction d'un projet de loi.

Cependant la loi du 3 juin 1958 relative aux pleins pouvoirs autorisait l'Administration à reprendre sous forme d'ordonnance le texte du projet de loi établi. Cette ordonnance, intervenue le 6 juin 1958, contient notamment les dispositions suivantes :

- 1° Interdiction au personnel pénitentiaire de se livrer à des arrêts concertés du travail et à tout acte collectif;
- 2° En contrepartie des charges exceptionnelles imposées à ce personnel, possibilité de fixer leur classement indiciaire par simple décret pris en Conseil des ministres, procédure dérogatoire au droit commun de la fonction publique.

Le 18 octobre 1958 intervenait le décret fixant les nouveaux indices de traitement maximum et minimum applicable aux fonctionnaires de l'Administration pénitentiaire dont la situation se trouve ainsi rapprochée de celle des fonctionnaires de la police.

Trois étapes sont prévues pour les opérations de reclassement prenant respectivement effet des 1^{er} juillet 1958, 1^{er} juillet 1959 et 1^{er} juillet 1960.

Enfin, le 12 décembre 1958 était publié le décret portant règlement d'administration publique qui constitue le statut spécial proprement dit du personnel pénitentiaire. Un arrêté du même jour déterminait l'échelonnement indiciaire des divers personnels.

Est-ce à dire que toutes difficultés soient désormais aplanies et que

les efforts de l'Administration puissent être ralentis ? Assurément non ! Le statut spécial de 1958 n'en constitue pas moins une reconnaissance définitive et exacte de la situation d'un personnel dont on ne soulignera jamais assez les mérites et la conscience professionnelle.

**

La Chancellerie a demandé l'extension, au personnel pénitentiaire en fonction dans les départements algériens, des dispositions statutaires intervenues.

Les départements de la Fonction publique et le secrétariat général pour les Affaires algériennes ont donné leur agrément, mais le ministère des Finances n'a pas jugé souhaitable de suivre cette voie. Aussi la Chancellerie s'est à nouveau vue dans la nécessité de solliciter l'intervention de M. le Premier Ministre qui, tout récemment, a fait connaître que l'extension envisagée lui paraissait opportune.

La Chancellerie envisage donc de réaliser cette mesure prochainement, dès que les modifications techniques nécessaires auront été arrêtées, en accord avec les services compétents du secrétariat aux Affaires algériennes.

**

Le problème des effectifs, corollaire des problèmes posés par l'augmentation de la population pénale est, à n'en pas douter, de première importance.

La situation d'ensemble à cet égard aurait été insoutenable si n'était intervenu le reclassement dans les cadres métropolitains de fonctionnaires précédemment en service en Tunisie et au Maroc. Leur intégration dans les cadres métropolitains est désormais acquise et c'est un total de 430 fonctionnaires qui est venu renforcer nos effectifs.

Malgré cet apport, la situation est restée très critique. Comment pourrait-il en être différemment alors que 90 surveillants ont été affectés à la maison centrale de RIOM, qu'un nombre égal a dû être dirigé sur les divisions remises en service à la maison centrale de LOOS, qu'une nouvelle division fonctionne à FRESNES et à LA SANTE, que la capacité de la maison d'arrêt de CHALONS-SUR-MARNE a été portée de 150 à 290 places, que la maison d'arrêt de TREVoux a dû être réouverte pour désencombrer les prisons de LYON, que l'ancien quartier de femmes des Baumettes à MARSEILLE a été transformé en maison centrale renfermant plus de 250 condamnés à de longues peines... et qu'enfin plusieurs quartiers de femmes ont dû être transformés en prisons pour hommes !

Aussi bien, l'Administration a dû réitérer ses demandes de recrutement de personnel. Toutes n'ont pas abouti, loin de là. Du moins est-il permis de penser que les services de la rue de Rivoli ne pourront indéfiniment, et tout en admettant le bien-fondé des arguments avancés par la Chancellerie, refuser à celle-ci les moyens de faire face aux strictes nécessités de la discipline et du maintien de la sécurité dans les établissements.

**

Au cours de l'année 1958, l'Administration pénitentiaire a apporté une attention toute particulière à l'organisation de certains services spéciaux très importants.

Il en a été ainsi tout d'abord des médecins. Des textes trop anciens et périmés ne permettaient plus l'organisation rationnelle des services de santé.

Les textes définissant les obligations et les droits des médecins, tant à l'égard du personnel que des détenus, sont incorporés dans le nouveau Code de procédure pénale.

Non contente de cette réglementation statutaire, l'Administration s'est préoccupée d'améliorer la rémunération du personnel médical.

Pour montrer combien cet ajustement était nécessaire, il me suffira d'indiquer que l'indemnité versée annuellement aux internes en médecine ou en pharmacie s'élevait jusqu'à ces derniers temps à 100.000 francs à PARIS et à 67.000 francs en province !

L'Administration a pu obtenir que la rémunération de ce personnel soit calculée en fonction du barème en vigueur au ministère de la Santé publique.

Enfin, aussi paradoxal que cela puisse paraître, aucun crédit n'était prévu jusqu'à présent pour les honoraires dus aux chirurgiens ou aux médecins spécialisés appelés occasionnellement à soigner les détenus. Pour remédier à cette situation, l'Administration a obtenu le transfert d'un crédit de 15 millions pris, il est vrai, sur le chapitre de l'entretien des détenus.

Certains aumôniers exerçant leur ministère auprès de grands établissements pénitentiaires avaient exprimé le désir d'être plus étroitement associés à l'œuvre de relèvement entreprise.

Une indemnité annuelle de 300.000 francs a été prévue pour chacun de ces prêtres et cette mesure est entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier dernier.

Il serait aisé, sur ce chapitre relatif au personnel, de mettre l'accent sur de multiples points. Leur examen ne peut entrer dans le cadre limité de cet exposé.

**

Mieux vaut, sans doute, aborder un sujet différent : la création à l'Administration centrale d'un bureau chargé d'organiser la probation et l'assistance post-pénale.

Le Code de procédure pénale a consacré l'introduction en France de la probation et il était dès lors nécessaire de regrouper avec le bureau chargé d'assurer le bon fonctionnement de cette mesure de traitement en milieu libre, le service des libérations conditionnelles, le service social et le service des comités post-pénaux.

Depuis plusieurs années, l'Administration pénitentiaire avait organisé des expériences de peine différée, reposant elles aussi sur cette constatation que les courts séjours en prison habituellement infligés à de petits délinquants ne permettent pas de préparer utilement leur reclassement.

Certes, le droit français connaît déjà le sursis simple, mais dans cette hypothèse, le délinquant est abandonné à lui-même et ne peut bien souvent éviter la récidive.

Grâce à la probation, le délinquant est condamné, mais le sursis dont il bénéficie s'accompagne de mesures de surveillance et d'assistance.

Le régime de cette institution, véritable traitement en milieu libre, s'inspire de celui des libérés conditionnels comme de celui applicable à certains mineurs délinquants. Il est placé, plus encore que la libération conditionnelle, sous le contrôle et la direction du juge de l'application des peines. Celui-ci est secondé par des agents de probation, issus du corps des éducateurs de l'Administration pénitentiaire et par des délégués bénévoles groupés les uns et les autres dans un comité de probation.

**

La tâche maintenant impartie au bureau de la probation consiste dans l'installation des nouveaux organismes.

Des tâtonnements seront sans doute nécessaires ; mais si les moyens, notamment financiers, sont suffisants, des résultats satisfaisants pourront être acquis dans les prochains mois.

**

Un mot seulement sur la libération conditionnelle.

Au cours de l'année 1958, 2.219 dossiers ont fait l'objet d'une décision. Il y a eu 1.088 décisions favorables, 435 décisions d'ajournement et 726 décisions de rejet. Enfin, 185 révocations ont été prononcées.

La comparaison de ces chiffres avec ceux relatifs à 1957 montre que la politique de l'Administration est restée stable en ce domaine.

Le nombre des libérés conditionnels purgeant une peine de longue durée est en augmentation. Il faut y voir un indice favorable de reclassement, car la libération conditionnelle est l'aboutissement du régime progressif instauré dans les maisons centrales réformées.

La création d'un bureau d'études et de documentation avait été annoncée en juin 1958.

L'exercice écoulé a déjà permis à ce nouveau service d'aborder l'étude des problèmes d'ensemble que pose une politique pénitentiaire moderne.

Indépendamment de ces questions d'ordre général, ce bureau a assuré une utile liaison avec les pays étrangers. A cet égard, le nombre et la qualité des visiteurs de diverses nationalités qui ont manifesté le désir de s'initier à nos méthodes n'ont pas diminué.

Diverses réunions internationales ont eu lieu au cours de l'année 1958 avec la participation de représentants de la Direction. Une place toute particulière doit être réservée à la quatrième session du Groupe consultatif européen en matière de prévention du crime et de traitement des délinquants qui s'est tenue à GENEVE. Représentée par son directeur, l'Administration pénitentiaire française a pu faire connaître, à l'occasion des débats, les conditions d'exécution du travail pénitentiaire.

Par ailleurs, de nombreux rapports écrits ont été adressés aux organisateurs des réunions internationales où notre pays n'était pas représenté.

Il est permis de signaler l'intérêt croissant qu'ont suscité, au cours de l'année 1958, les problèmes pénitentiaires dans l'opinion publique et dont la presse, la radiodiffusion et le film se sont fait l'écho.

Les actualités françaises ont consacré une bande au centre pénitentiaire de CASABIANDA et de nombreux reportages, souvent illustrés, ont eu pour objet quelques-uns de nos établissements, notamment ceux de LOOS, de MELUN, de RENNES, d'OERMINGEN, d'ECROUVES, de LURE, etc.

C'est d'ailleurs dans ce souci d'information, plus spécialement à l'égard des différentes catégories de personnel qui collaborent à la gestion des

services pénitentiaires, que le bureau d'études a réalisé la publication du premier numéro d'*Etudes pénitentiaires*. L'accueil très favorable rencontré par ce périodique est un précieux gage d'encouragement.

**

Prolongement naturel du bureau d'études, le centre d'études pénitentiaires a vu le jour en 1958.

Sa première mission est de parfaire la formation professionnelle du personnel.

Cette initiative, qui a recueilli l'approbation de M. le Garde des Sceaux, a pu être réalisée sans que le nombre de magistrats ou de fonctionnaires en service à la Direction ait été augmenté.

Deux réunions d'études ont été organisées.

La première, qui a rassemblé 25 éducateurs et éducatrices des établissements pénitentiaires, a revêtu un intérêt tout particulier pour ces participants. L'occasion leur a été ainsi donnée de procéder à un large échange de vues sur leurs problèmes professionnels. Différents cours de droit pénal ou de science pénitentiaire ont été donnés.

La seconde session s'est tenue les 18 et 19 décembre 1958. Elle était réservée aux greffiers-comptables et économes de maisons centrales et groupait 25 auditeurs. Après l'étude de questions de pratique comptable, une large place a été faite aux questions d'ordre général.

Enfin, au fur et à mesure que l'activité du centre d'études ira en s'augmentant, des réunions d'information seront organisées régulièrement à l'intention des magistrats chargés des fonctions de juge de l'application des peines.

L'expérience a montré la valeur des conclusions qui s'étaient dégagées des précédentes réunions d'information tenues les années antérieures à l'intention des présidents des comités postpénaux : le Code de procédure pénale a consacré certains vœux ou suggestions émis au cours des discussions.

Par ailleurs, dans le cadre de l'activité du centre d'études, il paraît souhaitable de procéder à l'examen rationnel et objectif des résultats obtenus depuis la mise en œuvre de la réforme pénitentiaire. Dans ce but, il est actuellement envisagé de procéder au dépouillement de la documentation accumulée au Centre national d'orientation des prisons de FRESNES. La synthèse de ces études ne pourra que faciliter la recherche et la mise au point de techniques nouvelles dans le domaine du traitement des délinquants.

Avant même que le centre d'études pénitentiaires ait pu fonctionner, se sont tenues à PARIS les traditionnelles journées d'études postpénales. Les comités de 26 villes étaient représentés à ces journées au cours desquelles M. le conseiller ANCEL a bien voulu définir les principes généraux de l'assistance postpénale, tels qu'ils peuvent être dégagés de l'évolution historique et du droit comparé.

**

Pour que ce compte rendu soit complet, il y a lieu d'évoquer — très rapidement — quelques problèmes relevant des services techniques.

Les problèmes d'alimentation, d'habillement et de couchage n'ont pas soulevé de difficultés particulières.

La mise en place de la nouvelle comptabilité, grâce à une répartition analytique des dépenses, permet de déterminer le prix de revient moyen de la journée de détention. J'indique, à titre d'exemple, qu'il est de 184 francs dans la direction régionale de MARSEILLE contre 233 francs dans la direction régionale de TOULOUSE. L'établissement le plus coûteux est naturellement le sanatorium pénitentiaire de LIANCOURT où le prix de journée atteint 809 francs.

Comme les années précédentes, l'Administration a fait porter tous ses efforts sur la formation professionnelle des détenus. Dans ce domaine, des difficultés sérieuses ont été rencontrées du fait que certains instructeurs ont résilié leur contrat, leur salaire étant devenu inférieur à celui qu'ils auraient perçu dans les centres de formation professionnelle du ministère du Travail. Les pourparlers engagés avec le ministère des Finances pour obtenir les crédits nécessaires pour une rémunération convenable de ces agents ont été menés aussi activement que possible.

Mais c'est surtout dans le domaine du travail pénal que les principales difficultés ont surgi. Elles ont tenu, tout d'abord, à l'augmentation de la population pénale. L'encombrement des locaux qui en résulte rend évidemment plus difficile l'organisation du travail.

Le ralentissement de l'activité économique, qui s'est un moment manifesté, a été la cause essentielle des principales difficultés aussi bien pour les ateliers des confectionnaires que pour ceux de la régie industrielle.

Ce n'est que grâce aux efforts persévérants menés en vue de la recherche de débouchés que la production est restée à peu près stable.

A titre indicatif, voici quelques chiffres :

- 277 tonnes d'imprimés divers ont été manipulées à l'imprimerie administrative de Melun;
- 82.500 meubles en tube contre 77.000 l'an dernier ont été produits à la maison centrale de TOUL;
- 59.000 couvertures ont été confectionnées à la maison centrale de FONTEVRAULT.

Les résultats d'ensemble sont d'autant plus satisfaisants qu'il a fallu résoudre le problème du travail des détenus nord-africains dans les maisons centrales.

Dans la généralité des cas, les employeurs se sont déclarés satisfaits.

Quant à l'organisation matérielle des ateliers, je voudrais signaler la réfection des locaux de la maison centrale de MELUN, complétée par l'installation du chauffage et d'un éclairage fluorescent. Ces ateliers sont maintenant comparables aux meilleurs de l'industrie privée.

Enumérer les travaux de bâtiment serait fastidieux : il suffit de rappeler simplement que l'activité déployée pendant l'année 1958 a été aussi importante qu'au cours de l'exercice précédent et que les travaux sont effectués avec le concours exclusif de la main-d'œuvre pénale.

Je cite simplement quelques chantiers importants : la reconstruction de l'aile sud de la maison centrale de LOOS, la remise en état de la maison centrale de RENNES, la construction d'un second bâtiment de détention au centre Toiras à SAINT-MARTIN-DE-RE, l'édification du bâtiment de la phase de confiance à la maison centrale de CAEN, la construction d'une division de 160 cellules à ROUEN, etc.

**

Telle se présente, dans ses grandes lignes, l'activité de l'Administration au cours de l'année 1958. La longueur de ces développements s'explique par le souci de sincérité qui m'anime.

Est-il, dès lors, possible de se tourner vers l'avenir et d'évoquer, avec la même franchise, les lignes directrices de ce que pourraient être, au lendemain de la promulgation du Code de procédure pénale, nos préoccupations futures dans trois domaines essentiels, mis à part celui de la probation : l'équipement immobilier, le régime de la relégation et, au risque de déborder du cadre pénitentiaire traditionnel, l'échelle des peines.

**

Il serait déraisonnable et dangereux de laisser s'établir un divorce entre les dispositions législatives ou réglementaires nouvelles et les possi-

bilités pratiques d'application. L'importance des facteurs matériels et en particulier de l'équipement immobilier ne saurait être sous-estimée. Il ne servirait à rien, par exemple, de décider que l'isolement de nuit et de jour doit être appliqué aux condamnés à de courtes peines si, en fait, l'Administration ne disposait pas d'établissement permettant un tel isolement.

Sans doute était-il difficile, depuis la Libération, d'engager une politique immobilière à long terme en fonction de réalisations qui, quelle que soit leur valeur, présentaient un caractère prétorien et expérimental.

C'est un des mérites du travail législatif récent d'avoir donné à l'Administration la possibilité d'établir, sur une base solide, un programme immobilier correspondant désormais à des besoins permanents.

A l'heure où la réforme judiciaire vient de fixer, pour de longues années, l'organisation judiciaire, la procédure pénale et les modes d'exécution des peines, il est opportun de faire le point et d'examiner dans quelle mesure l'équipement pénitentiaire existant permet d'appliquer, en fait, des dispositions légales qui viennent de consacrer 20 années d'évolution de la pratique pénitentiaire.

**

Le législateur a consacré la division classique entre, d'une part, les maisons d'arrêt et de correction où sont détenus les prévenus, les inculpés, les accusés et les condamnés à de courtes peines et, d'autre part, les maisons centrales et assimilées.

La plupart des maisons d'arrêt dont disposait l'Administration à la Libération étaient dans un état de vétusté permettant à peine d'appliquer les règles les plus élémentaires d'hygiène physique et morale. En présence de cette situation, le programme de l'Administration durant ces dernières années était simple.

Il devait obligatoirement tendre à l'amélioration de l'ensemble des bâtiments dont l'entretien avait été plus ou moins abandonné pendant la guerre, à la transformation en cellules des anciens dortoirs en commun, à la modernisation de l'équipement des établissements (distribution d'eau, égoûts, électricité, installations sanitaires, chauffage central, cuisines, etc.); enfin à l'abandon des petites maisons d'arrêt trop peu occupées.

D'innombrables difficultés ont dû être surmontées pour mettre en œuvre un tel programme et il convient de souligner les remarquables résultats qui ont été obtenus grâce à la compétence et à la ténacité du Service spécialisé. Mais cet effort de l'Administration, à lui seul, serait insuffisant.

Le régime des maisons d'arrêt et de correction doit désormais être

celui de l'emprisonnement cellulaire de jour et de nuit, permettant de limiter les inconvénients classiques de la courte détention. Or, un grand nombre d'établissements, actuellement en service, n'autorisent qu'un emprisonnement en commun; leur transformation, toujours coûteuse, est parfois impossible.

Le nombre des cellules disponibles est insuffisant et beaucoup trop de détenus sont encore soumis à un régime en commun, régime désormais condamné par tous les techniciens des sciences pénitentiaires.

Il y a pire: le réseau des prisons cellulaires n'est pas seulement insuffisant, il est également mal adapté aux exigences de l'heure.

Si l'Administration a considérablement amélioré les aménagements intérieurs des prisons cellulaires existantes, elle n'a pu que rarement modifier leur contenance.

Or, l'évolution démographique, d'une part, et le fait, d'autre part, que la répression des délits ruraux s'est beaucoup adoucie ont profondément modifié les besoins pénitentiaires de chaque région. Il en est résulté que les zones rurales sous-peuplées sont suréquipées, alors que des régions urbaines telles que celles de PARIS et de LYON sont sous-équipées et imposent constamment un encombrement des établissements d'autant plus grave qu'il s'agit précisément d'établissements cellulaires. Le triplement des cellules ne peut, en effet, être accepté que s'il s'agit d'un expédient temporaire permettant de faire face à une situation exceptionnelle.

Dans le Sud-Ouest, par exemple, de nombreuses maisons d'arrêt sont trop vastes pour les besoins locaux alors que la région parisienne ne dispose que de 2.500 cellules pour plus de 4.000 prévenus ou condamnés à de courtes peines.

Il est donc nécessaire d'élaborer un plan d'ensemble destiné à doter chaque région de maisons d'arrêt et de correction adaptées aux besoins réels.

La mise en œuvre d'un tel plan n'entraînera pas de nombreuses suppressions d'établissements, l'Administration ayant déjà procédé à la fermeture des prisons les moins occupées. A deux ou trois exceptions près, les établissements en service coïncident d'ailleurs avec l'implantation des nouveaux tribunaux de grande instance.

Par contre, dans de nombreuses villes, il sera nécessaire, soit de modifier profondément, soit même de démolir et de reconstruire les maisons d'arrêt existantes. L'élaboration de tels projets demande une étude minutieuse des besoins réels de chaque tribunal. Cette étude est en cours.

La réalisation du programme qui pourra être ainsi défini posera des problèmes techniques et financiers.

Sur le plan technique, il est nécessaire de promouvoir une architecture qui tiendra compte à la fois des impératifs pénitentiaires et de

l'ampleur des travaux projetés. L'Administration, en collaboration étroite avec les services techniques, compte recourir à des architectes qui sauront créer des ensembles de bâtiments plaçant notre pays à l'avant-garde des réalisations pénitentiaires.

Sur le plan financier, les travaux envisagés permettront de dégager des économies importantes concernant aussi bien les travaux d'entretien que les dépenses de surveillance. Les établissements mal conçus coûtent cher, car ils demandent l'utilisation d'un personnel trop important. Ils imposent au surplus aux surveillants des conditions de travail souvent pénibles. Les nouveaux bâtiments autoriseront une réduction sensible du nombre des agents de surveillance et amélioreront leurs conditions de travail.

Quant aux dépenses en capital, une partie importante doit pouvoir en être fournie par la cession des terrains où sont actuellement édifiées, en plein cœur d'agglomérations importantes, des maisons d'arrêt dont la reconstruction sera envisagée en dehors du centre urbain.

Cette *désurbanisation* des prisons, dont l'intérêt n'a pas à être souligné, est souhaitée aussi bien par les autorités locales que par la Chancellerie et le ministère de la Construction. Elle est susceptible de donner à l'Administration la possibilité d'affecter au renouvellement de son équipement immobilier des sommes importantes sans pour autant grever les charges de son budget.

Dans certains cas même, la vente du terrain produira des sommes suffisantes pour couvrir entièrement le prix de revient de l'établissement neuf destiné à satisfaire les besoins du tribunal considéré.

C'est ainsi, par exemple, que le déplacement de la Petite-Roquette dans un complexe parisien qui pourrait être implanté à une vingtaine de kilomètres de la capitale permettra de dégager 650 millions, somme suffisante à l'édification du bâtiment affecté à l'incarcération des femmes détenues de la région parisienne.

Dans une seconde étape, il pourra en être ainsi à PAU, GRENOBLE, SAINT-ETIENNE, ANNECY et dans une dizaine d'autres centres urbains.

Ces diverses opérations supposent des accords interministériels, ou mieux une modification de la législation actuelle qui s'oppose pour l'instant à ce que les sommes provenant de la cession des terrains demeurent à la disposition de l'Administration pénitentiaire.

Les contacts pris récemment avec le ministère de la Construction et avec les Finances permettent de penser que ces problèmes sont sur le point d'être réglés.

Sans doute, les sommes ainsi mises à notre disposition ne seront pas toujours suffisantes. Souvent la cession du terrain ne représentera qu'une part, variable suivant les régions, du prix de revient de l'établissement neuf.

Des crédits budgétaires devront donc être obtenus. Il incombera à l'Administration d'établir des projets à long terme et d'utiliser au mieux les sommes mises à sa disposition.

Une chose est certaine : dans les années qui viennent, à la réforme judiciaire correspondra un renouvellement de l'équipement immobilier permettant à l'Administration d'obtenir les moyens matériels indispensables à l'application efficace du nouveau Code de procédure pénale.

**

Le problème évoqué pour les maisons d'arrêt et de correction se pose en des termes à peu près identiques pour les maisons centrales. Ces établissements sont nettement insuffisants. Pour 9.000 condamnés à de longues peines, l'Administration ne dispose actuellement que de 7.500 places. Encore faut-il souligner que de nombreux établissements en service ne correspondent plus aux besoins réels de l'Administration.

Une première remarque s'impose : presque aucun des établissements n'a été conçu pour son affectation pénitentiaire. Leur origine, aussi diverse qu'ancienne (abbaye, caserne, fort, etc.) nécessite à la fois de continuel travaux d'entretien ou d'aménagement et un gaspillage inévitable de personnel de surveillance.

La dispersion des services généraux, la difficulté d'assurer un chauffage satisfaisant, ainsi que la surveillance des locaux multiples et mal disposés, constituent des servitudes que les importants travaux effectués n'ont permis d'éliminer que partiellement.

Certes, de véritables tours de force ont été réalisés pour moderniser les établissements réformés : des ateliers modernes, des cellules claires et saines, des cuisines, des buanderies, des groupes sanitaires ont été édifiés dans des conditions difficiles avec la main-d'œuvre pénale.

Il n'en reste pas moins que la réalisation d'une maison centrale conçue en raison de son affectation, outre qu'elle correspondrait à des besoins incompressibles, entraînerait une diminution importante tant du volume des travaux que des frais de fonctionnement, notamment en ce qui concerne le personnel de surveillance. Ce dernier pourrait être réduit tant par l'adoption d'un parti architectural fonctionnel que par la mise en œuvre de systèmes de détection électronique dont la mise au point se poursuit et dont les essais ont déjà commencé à FRESNES et à POISSY.

C'est dans la banlieue proche de TOULOUSE que l'Administration compte édifier une maison centrale moderne de 500 places destinée à remplacer FONTEVRAULT qui sera progressivement désaffectée.

L'implantation a été choisie pour équilibrer la répartition géographique des maisons de longues peines dont la concentration dans l'Est

n'était pas sans présenter quelques inconvénients. Le climat dont bénéficie la région toulousaine permettra des économies de chauffage tandis que la proximité de centres urbains importants, directement reliés par les transports en commun au futur établissement, autorisera l'amélioration des conditions de séjour du personnel et de leur famille trop souvent isolés dans des maisons centrales dépourvues de moyens d'accès commodes.

L'Administration vient d'acquérir le terrain et les plans sont à l'étude.

Mais cette réalisation ne sera pas suffisante puisqu'il faut combler un déficit permanent de l'ordre de 1.000 à 1.500 places. Aussi bien la construction d'un deuxième établissement ne serait pas inutile, même si la population pénale venait à diminuer dans de fortes proportions, puisqu'une telle construction permettrait alors de fermer de vieux établissements comme RIOM et EYSSES.

*
**

Le nouveau Code de procédure pénale contient nombre de dispositions dont on souhaitait, depuis longtemps déjà, la consécration. On ne peut, en particulier, que se féliciter de voir les nouveaux textes recueillir le résultat des études et des expériences menées à bien par l'Administration pénitentiaire et apporter une haute approbation à la conception humanitaire et réaliste de la peine.

Cependant, le Code de procédure pénale ne doit pas être considéré comme un aboutissement, mais plutôt comme un point de départ pour que soient réalisés dans l'avenir de nouveaux et nécessaires progrès.

Ceci est d'autant plus vrai que l'adaptation de solutions toujours plus souhaitables à des problèmes permanents constitue en même temps la meilleure part de notre tâche et le plus précieux des encouragements.

C'est dire qu'en évoquant les projets d'avenir, je voudrais inscrire en premier lieu l'étude de problèmes auxquels les textes récents n'ont pas encore apporté de réponse mais qui continuent à demeurer préoccupants.

Parmi ceux-ci, la relégation tient une place de choix.

Etroitement liée au phénomène du multi-récidivisme dont on peut relever les manifestations dans toutes les sociétés humaines, anciennes et contemporaines, la relégation constitue à la fois un douloureux problème social et le centre de graves incertitudes législatives. En effet, le procès de la loi du 17 mai 1885, dont l'économie générale continue à nous régir, n'est plus à faire. Singulier texte, en vérité, qui n'a apporté d'autre solution au problème que de... supprimer le problème lui-même ! Le caractère à la fois brutal et irrémédiable de l'élimination préconisée par ce texte heurte nos cœurs et déçoit nos esprits.

C'est pourquoi, à la suite de la suppression de la transportation, l'Administration pénitentiaire a tenté, en faveur des relégués, des efforts semblables à ceux qu'elle a réalisés pour les autres catégories de condamnés. Je dirai même qu'elle a tenté des efforts plus grands, car la complexité du problème l'a incitée à mener à bien des observations plus poussées dont les résultats ont permis de façonner un régime pénitentiaire propre à cette catégorie de condamnés. Mais, si l'absence d'un cadre législatif solide rendait cette action plus nécessaire, elle l'a rendue plus délicate aussi. Non seulement on constate les imperfections du régime mais encore l'on est d'accord pour affirmer qu'il ne peut constituer, à lui seul, une solution du problème.

Car le problème de la relégation se situe, à la fois, sur le plan répressif, pénitentiaire et médical. Sa solution ne peut donc se trouver que dans la confrontation de ces différentes disciplines et leur conciliation dans une perspective de traitement individuel et de protection sociale.

C'est la raison pour laquelle il est permis de penser que ces différents points de vue ainsi que le résultat des observations pratiquées depuis plusieurs années pourraient être utilement soumis à l'examen d'une commission d'études pénitentiaires dont M. le Garde des Sceaux souhaite la réunion prochaine, dès la rentrée judiciaire.

Enfin, l'admission par le Code de procédure pénale de principes traduisant le désir non équivoque d'introduire dans notre législation répressive, non seulement des réformes de structure, mais des procédés nouveaux d'investigation, contribuera, sans nul doute, au succès d'un troisième projet.

La même commission d'études doit pouvoir se saisir de tâches plus ambitieuses et plus délicates.

Désormais la répartition des condamnés dans les établissements pénitentiaires s'effectue compte tenu de leur catégorie pénale, de leur âge, de leur état de santé et de leur personnalité. Les modalités d'application de la privation de liberté seront donc déterminées beaucoup moins en fonction de la nature juridique de la peine infligée que de critères subjectifs. Ce principe constitue déjà une des clés de voûte de la réforme pénitentiaire. Sa consécration législative toute récente conduit à se demander si les incriminations et l'échelle des peines, telles qu'elles résultent du Code pénal, demeurent bien en accord avec une telle conception.

Nous avons le devoir de veiller à la distribution d'une bonne justice pénale garantissant à la fois les droits fondamentaux de l'individu et une efficace protection sociale : il serait regrettable que des incertitudes viennent se glisser dans la législation sur ce point.

Il serait, en l'espèce, fâcheux qu'un divorce s'instaurât entre les exigences de la répression et le traitement des condamnés.

L'observation systématique des délinquants, le développement des sciences criminologiques en même temps que les progrès du droit pénal ont permis de dégager des formes de traitement destinées à s'inscrire un jour ou l'autre dans des cadres juridiques que les textes anciens sont impuissants à nous fournir.

Sans pour autant bouleverser les structures traditionnelles du droit pénal, le moment paraît venu de faire entrer dans des cadres juridiques admissibles ces techniques qui, sans affaiblir la répression, sont destinées à rendre la privation de liberté à la fois humaine et plus efficace.

A l'inverse, il semble que certaines peines prévues par le Code pénal — telle la réclusion — soient à jamais privées d'avenir et que, par suite, leur suppression puisse être envisagée.

Ainsi, dans la perspective novatrice du Code de procédure pénale, une révision de la gamme des pénalités mises à la disposition du juge pourrait être envisagée et soumise à l'examen d'une commission composée d'éminents juristes et de praticiens rompus aux exigences des problèmes pénitentiaires.

✱

C'est le propre d'une Administration qui se veut à la fois prudente et dynamique de n'avoir jamais accompli entièrement sa tâche.

Le cardinal DE RETZ qui, dans ses années d'exil, eut tout loisir pour méditer, a écrit dans ses Mémoires « qu'il n'y a rien dans le monde qui n'ait son moment décisif et que le chef-d'œuvre de la bonne conduite est de connaître et de prendre ce moment ».

Refuserez-vous à l'Administration pénitentiaire le droit de prétendre, à cette heure, tenir une bonne conduite ?



Imprimerie Administrative
MELUN

Numéro 2659-1959