

PREMIER CONGRÈS DES NATIONS UNIES EN MATIÈRE DE
PRÉVENTION DU CRIME ET DE TRAITEMENT DES DÉLINQUANTS
GENÈVE 1955

PERSONNEL

**LE RECRUTEMENT, LA FORMATION ET LE STATUT
DU PERSONNEL PÉNITENTIAIRE EN FRANCE**

par Jacques VOULET

Conseiller à la Cour d'appel de Paris
Ancien Sous-Directeur de l'Administration pénitentiaire
au Ministère de la Justice de France



NATIONS UNIES

Le statut et la formation du personnel pénitentiaire en France

Rapport présenté par Jacques Voulet

Docteur en Droit. Conseiller à la Cour d'Appel de Paris,
ancien Sous-Directeur de l'Administration pénitentiaire française

On a souligné bien souvent le rôle essentiel que joue le personnel dans la bonne marche des établissements pénitentiaires. Des locaux parfaitement adaptés à leur destination, des méthodes mûrement réfléchies, une affectation judicieuse des détenus conditionnent sans doute le succès, mais ne suffisent pas à l'assurer si le personnel lui-même n'est pas à la hauteur de sa tâche, si son recrutement, sa formation, son emploi n'ont pas, eux aussi, fait l'objet de préoccupations attentives.

Le Groupe Régional Consultatif Européen, constitué par le Secrétariat des Nations Unies dans le domaine de la prévention du crime et du traitement des délinquants, a bien marqué l'importance qui s'attache à cette question en la mettant à son ordre du jour lors de sa session tenue à Genève, en décembre 1952, et en rédigeant à l'intention des Etats membres un certain nombre de recommandations¹.

Nous n'avons pas l'intention d'examiner dans tous leurs détails les nombreux règlements qui, en France, régissent la matière. Cette étude, qui deviendrait vite fastidieuse, apparaîtrait sans doute comme assez peu utile. Il nous paraît préférable, en dégageant seulement les grandes lignes directrices, de rechercher dans quelle mesure le statut et la formation de ce personnel sont adaptés à ses diverses attributions dans le cadre général de la politique pénitentiaire française actuelle.

Il y a lieu, sur ce dernier point, de souligner immédiatement l'évolution qui s'est opérée au cours de ces dix dernières années.

Si la France, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, a fait preuve d'une très grande vitalité, en matière pénale, avec des institutions juridiques telles que les lois sur les récidivistes (27 mai 1885), sur

¹ Rapport sur la Conférence du Groupe régional consultatif européen des Nations Unies dans le domaine de la prévention du crime et du traitement des délinquants, Genève, 8-16 décembre 1952, Imprimerie administrative, Melun (France), 1953, pp. 22 et suiv.

L'exposé de faits qui figure dans le présent rapport n'engage que la responsabilité de l'auteur, et les opinions qui y sont exprimées ne représentent pas nécessairement celles d'organes ou de Membres des Nations Unies.

Selon la tradition des Congrès antérieurs organisés par la Commission internationale pénale et pénitentiaire, il a été possible d'obtenir pour l'impression de la documentation du Premier Congrès des Nations Unies en matière de prévention du crime et de traitement des délinquants, qui est d'un point de vue historique le Treizième Congrès pénal et pénitentiaire international, la collaboration de certaines administrations pénitentiaires nationales. Ainsi le présent rapport a été généreusement imprimé par l'Administration pénitentiaire au Ministère de la Justice de France, sur les presses de la Maison centrale de Melun.

la libération conditionnelle (14 août 1885), sur le sursis (26 mars 1891), il faut bien reconnaître qu'en matière pénitentiaire ses progrès ont été faibles et ce, jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale.

Elle restait attachée à une conception uniquement exemplaire de la peine et les idées d'amendement, de reclassement des détenus ne tenaient dans les préoccupations de l'Administration supérieure et des agents d'exécution qu'une place assez réduite, celle à vrai dire que prenaient des initiatives individuelles étroitement localisées.

A la libération du territoire (août 1944) les choses allaient changer du tout au tout. Sous l'influence de divers facteurs qu'il n'est pas dans notre objet d'analyser ici² une évolution très nette s'est produite, marquée au début par l'institution, le 9 décembre 1944, d'une commission chargée « d'étudier, d'élaborer et de soumettre au Garde des Sceaux les réformes relatives à l'Administration Pénitentiaire ». Cette commission travaillant très rapidement a élaboré, au cours de l'année 1945, un certain nombre de propositions qui depuis lors ont été peu à peu mises en pratique³. La première de ces propositions, qui commande toutes les autres est ainsi rédigée: « la peine privative de liberté a pour but essentiel l'amendement et le reclassement social du condamné ».

Ainsi le personnel pénitentiaire n'est plus chargé seulement de nourrir, de faire travailler les détenus et d'éviter qu'ils ne s'évadent, il doit encore, et davantage, assurer leur amendement et leur reclassement social. Sa tâche change de caractère. Les qualités qui lui étaient nécessaires avant 1944 subsistent mais d'autres s'y ajoutent et doivent lui être demandées.

Ces exigences nouvelles doivent logiquement se répercuter dans les règles concernant le statut et dans la formation professionnelle du personnel de tous grades et de toutes spécialités.

Nous entendrons ce terme de personnel dans son sens le plus large, en y comprenant tous ceux qui ont reçu officiellement mission de s'occuper des établissements pénitentiaires ou des détenus qui s'y trouvent. Mais comme il s'agit d'agents dont les attributions sont très variées, nous les classerons, dans un but d'ordre, et pour

² Voir à ce sujet Pinatel : *Traité élémentaire de Science Pénitentiaire*, Sirey, Paris, 1949, Introduction, p. LXVI; et Canmat, *La réforme pénitentiaire*, Sirey, Paris, 1949.

³ Voir sur ce point Germain : *Rapports annuels du Directeur de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la Justice*, et notamment *Rapport annuel sur l'exercice 1950*, Imprimerie administrative, Melun (France), 1951.

rendre nos explications plus commodes à suivre, en 3 catégories: le personnel de direction, le personnel d'exécution et le personnel spécialisé, sans nous dissimuler toutefois ce que ces divisions peuvent avoir d'un peu artificiel en certains cas.

Nous observerons, par contre, qu'il n'y a pas lieu de faire de distinctions suivant qu'il s'agit d'un personnel masculin ou féminin. En effet, dans les établissements affectés exclusivement aux femmes, et d'ailleurs très peu nombreux, on trouve un personnel féminin (sauf le poste de directeur); de même dans les maisons d'arrêt, le quartier des femmes est confié à une ou plusieurs surveillantes (dont la femme du surveillant-chef); mais il n'y a pas de différences essentielles dans les règles de recrutement, d'emploi, de formation professionnelle, entre le personnel masculin et le personnel féminin, si bien que ce que nous dirons des uns s'applique également aux autres à quelques exceptions près.

Section I. — PERSONNEL DE DIRECTION

Nous rappelons que l'Administration pénitentiaire française est fortement centralisée et hiérarchisée.

Les établissements pénitentiaires, qu'il s'agisse d'établissements pour condamnés à de longues peines, ou de maisons d'arrêt (qui reçoivent les prévenus et les petits condamnés) sont répartis sur tout le territoire, mais groupés en un certain nombre de circonscriptions (actuellement au nombre de neuf) qui dépendent elles-mêmes d'une Administration centrale.

Un premier problème se pose donc, par ordre hiérarchique, concernant le personnel: comment va être choisi le haut personnel de l'Administration centrale, et à quelle autorité supérieure sera-t-il rattaché?

Cette dernière question, on le sait, est résolue différemment suivant les Etats. Il s'agit parfois, comme en Angleterre, d'une commission supérieure ou bien, d'une direction placée sous l'autorité du Ministre, soit Ministre de l'Intérieur, soit Ministre de la Justice.

En France, depuis une loi du 10 vendémiaire an IV, l'Administration pénitentiaire était rattachée au Ministère de l'Intérieur; cette situation s'est prolongée pendant tout le XIX^e siècle; la peine était alors surtout considérée comme ayant un but d'exemplarité; et la prison avait dès lors des liens étroits avec la sécurité publique et la police. Cependant, à la suite d'un mouvement d'idées qui s'est

affirmé au début du xx^e siècle, un décret du 20 mars 1911 a rattaché l'Administration pénitentiaire à la Justice, tout en conservant l'ancien personnel de l'Administration centrale composé de fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur; la réforme était donc purement théorique et les anciennes conceptions ne pouvaient que continuer à prévaloir.

Cependant, en 1935, des magistrats ont remplacé leurs collègues de l'Intérieur, et c'est à partir de cette date (sauf une brève éclipse pendant l'occupation) que l'Administration pénitentiaire est devenue vraiment partie intégrante du Ministère de la Justice. Son Directeur est un haut magistrat, dont les collaborateurs immédiats sont également des magistrats, ou tout au moins l'ont été et le restent théoriquement. Sans doute, ils n'exercent plus de fonctions judiciaires et deviennent, en fait, des administrateurs, mais ils gardent, de leur formation première, des concours qu'ils ont passés, des postes qu'ils ont occupés précédemment, un état d'esprit, une manière de voir les choses, et partant une tendance à orienter aussi bien les affaires particulières que la politique générale pénitentiaire, d'une manière forcément assez différente de celle que pourraient adopter des fonctionnaires d'une autre origine.

Partant de cette idée que la peine doit être considérée essentiellement comme une mesure de traitement adaptée à chaque délinquant, que dès lors le juge a non seulement pour tâche de poser un diagnostic, et de prescrire un remède, mais encore, comme le ferait un médecin, de suivre l'évolution de la maladie vers la convalescence et la guérison, on s'est demandé s'il ne faudrait pas placer des magistrats, des juges, non seulement à la tête de l'Administration centrale, mais également « sur le tas », à la direction effective d'établissements de longues peines.

Cette conception assez hardie n'a pas été retenue en France, mais, à l'imitation de certaines réalisations étrangères⁴, il a été institué, depuis 1945, un magistrat de l'exécution des peines, dans chacun des établissements de rééducation nouvellement ouverts. Ce magistrat, assisté d'une commission, statue sur les changements de catégories des détenus à l'intérieur du système progressif et sur les propositions de libération conditionnelle, après s'être fait une opinion personnelle sur le caractère, la valeur morale et le degré d'amendement des détenus non seulement par la lecture des pièces

⁴ Voir notamment Cannat : *Droit pénal et politique pénitentiaire au Portugal*, Sirey, Paris, 1946, p. 32.

du dossier d'observation, mais encore par des contacts personnels avec eux.

Il y a là une diminution des pouvoirs jusque-là très étendus du directeur d'établissement avec intrusion dans le haut personnel d'un élément non administratif et irresponsable (en vertu de la théorie de la séparation des pouvoirs judiciaire et exécutif). Cette institution nouvelle a fortement été louée par certains et critiquée par d'autres au cours des journées franco-belgo-luxembourgeoises de science pénale de novembre 1951⁵.

Etant donné le rôle, en fait, relativement effacé, que joue dans l'établissement le magistrat de l'exécution des peines, les inconvénients que l'on pouvait redouter ne se sont pas produits et il n'y a pas eu notamment une dualité de direction qui aurait pu être néfaste.

On ne s'est pas arrêté davantage en France à certaines propositions tendant à confier la direction des établissements de rééducation à des médecins et plus spécialement à des médecins psychiatres. Sans doute, ceux-ci, par leurs études, leur formation antérieure et l'expérience acquise auprès des criminels, sont plus aptes que n'importe qui à pénétrer la psychologie de certains détenus, à déterminer les facteurs criminogènes de leur acte, et partant à choisir le traitement le mieux adapté. Mais dans un établissement important, il n'y a pas seulement la conduite du traitement mais un grand nombre de questions purement administratives (rapport avec le personnel, avec les fournisseurs, avec les industriels qui font travailler la main-d'œuvre, et aussi, il faut bien s'en souvenir de temps en temps, des questions de sécurité); un médecin est en général assez étranger à tous ces problèmes et il ne désire guère avoir à les résoudre. Il n'est pas du tout certain qu'un excellent médecin fasse un excellent administrateur.

Enfin, on n'a pas tenté davantage, comme cela se fait dans certains Etats, de faire appel pour des postes de direction à des personnalités diverses venant du secteur privé et possédant certaines qualités, certaines connaissances spéciales (psychologie, criminologie, etc...). Ici encore on a pensé que la tâche d'un directeur d'établissement est essentiellement celle d'un administrateur, capable d'assimiler rapidement certains problèmes, dans diverses branches des connaissances humaines, mais n'ayant cependant aucune spécialité trop marquée, et qui, au surplus, aura acquis par une longue pra-

⁵ Voir : *Le rôle du magistrat dans l'exécution des peines*, Sirey, Paris, 1952.

tique dans des grades inférieurs une expérience qu'il pourra mettre à profit.

L'organisation du personnel pénitentiaire destiné à former les cadres de direction donne-t-elle cependant toute satisfaction? Nous le verrons mieux en étudiant le recrutement et la hiérarchie de ces agents qui forment ce que l'on appelle le « personnel administratif ».

a) *Les commis.*

Le grade le moins élevé de la hiérarchie administrative est celui de commis. Ceux-ci sont recrutés au concours parmi les titulaires du baccalauréat ou du brevet supérieur ou parmi les fonctionnaires comptant cinq ans de service dans l'Administration pénitentiaire (cette dernière disposition permet aux agents du personnel de surveillance, intelligents et travailleurs, d'accéder aux plus hauts grades).

Les épreuves écrites comme les épreuves orales permettent tout à la fois de vérifier la culture générale du candidat (composition française, épreuve d'arithmétique, histoire et géographie) et de constater ses connaissances juridiques (éléments de droit civil, d'instruction criminelle, de législation pénale, de droit public) et de pratique pénitentiaire (il s'agit essentiellement de la connaissance par le candidat des règlements).

On remarquera que ces épreuves ne comportent aucune question de criminologie; c'est là une lacune regrettable mais qui s'explique lorsqu'on songe que dans les facultés de droit elles-mêmes la criminologie commence à peine à faire l'objet d'un enseignement.

Les commis, une fois admis au concours, deviennent alors des fonctionnaires bénéficiant de tous les avantages de cette situation administrative; notamment, à moins d'une démission volontaire, ils ne peuvent être licenciés que pour faute disciplinaire grave, après comparution devant un conseil de discipline composé pour moitié par leurs collègues élus de même grade. Par ailleurs, ils ont droit, après un certain nombre d'années de service et un certain âge, à une pension de retraite.

Les commis ainsi recrutés sont affectés dans les établissements de longue peine ou dans les maisons d'arrêt importantes. Ils remplissent des fonctions purement administratives: secrétariat du directeur, adjoints au service du greffe ou au service de l'économat.

Lorsqu'ils ont deux ans de grade, ils peuvent être inscrits, suivant les notes qu'ils ont obtenues de leurs chefs, sur un tableau d'avancement arrêté chaque année par le Ministre.

Ils sont alors nommés greffiers-comptables ou économes dans la mesure des places disponibles.

b) *Les économes et les greffiers-comptables.*

Les économes sont chargés de la gestion administrative des établissements, des achats, de la direction des travaux de bâtiments.

Les greffiers-comptables ont pour attribution tout à la fois le greffe judiciaire (calcul des peines et fixation des dates de libération, écroû et levée d'écroû, etc.) et le maniement des fonds (comptabilité du pécule des détenus, paiement des salaires du personnel, etc.).

Ils ont donc les uns et les autres, comme les commis, des fonctions purement administratives et comptables et n'ont pas, en principe, de rapports avec les détenus.

Ce sont eux cependant, et eux seuls, qui ont vocation aux grades de sous-directeurs et de directeurs dont les attributions sont très différentes.

c) *Les sous-directeurs.*

Primitivement l'accès au grade de sous-directeur était ouvert aux économes et greffiers-comptables dès lors qu'ils comptaient un certain nombre d'années de service et étaient inscrits au tableau d'avancement.

Mais ce système avait des inconvénients; il permettait en effet à des agents bien notés dans leurs fonctions subalternes d'économes ou de greffiers-comptables d'accéder aux plus hauts postes de l'administration alors qu'ils n'avaient pas, pour les occuper, les qualités nécessaires; ces qualités: présentation, autorité, culture générale, culture juridique, connaissances criminologiques, etc... ne sont pas les mêmes que celles qui suffisent pour un teneur de livres.

Aussi, dès 1936, avait-il été décidé d'instituer un concours pour l'accès à ce grade; supprimé en 1938, il a définitivement été rétabli en 1946. Il comprend à l'écrit une épreuve de culture générale, la rédaction d'une note administrative et une épreuve de droit pénal ou de science pénitentiaire. L'oral comporte également des interrogations de droit pénal, de science pénitentiaire et de matières techniques de greffe et d'économat.

Ce programme ne fait peut-être pas une place assez large aux matières nouvelles comme la psychologie, la psychiatrie, la criminologie, mais tel quel le concours, depuis qu'il fonctionne, a donné des résultats particulièrement satisfaisants: les meilleurs parmi les jeunes greffiers-comptables et économes se sont présentés, ont été reçus et forment, dans leur ensemble, des cadres de valeur.

Cela était d'autant plus nécessaire que les attributions d'un sous-directeur dans un établissement sont particulièrement importantes. C'est lui qui remplace le directeur en cas d'absence. Il est plus spécialement chargé tout au long de l'année de l'examen des vivres et des denrées livrées par l'économat pour les besoins journaliers de la population; il règle les questions de travail en veillant à l'exacte application des tarifs, à la confection des tâches, à la bonne répartition des détenus dans les ateliers; c'est lui enfin et surtout qui s'occupe de la discipline de l'établissement, des audiences avec les détenus, de leur formation professionnelle, de leur rééducation morale.

d) *Les directeurs.*

Les directeurs sont choisis exclusivement, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, parmi les sous-directeurs qui ont au moins douze ans de services dont deux ans de grade, et ont été inscrits sur un tableau d'avancement arrêté par le Ministre au vu des notes données par les supérieurs hiérarchiques.

Il n'y a donc pas, dans l'Administration pénitentiaire française, d'accès possible à ce grade pour des personnes étrangères à l'Administration.

Les directeurs ont un rôle capital à jouer dans l'administration des grands établissements qui leur sont confiés. Ainsi qu'on l'a noté⁶, ils ont une triple mission:

— Administrateurs, ils ont la haute main sur tous les services; ils exercent ou provoquent l'action disciplinaire sur le personnel, ont la charge des questions financières, opèrent des vérifications périodiques sur la comptabilité-deniers tenue par le greffier-comptable et sur la comptabilité-matière tenue par l'économe.

— Chefs d'entreprise, ils passent les marchés nécessaires, dirigent l'exécution des travaux de bâtiment, contrôlent le travail pénal et plus spécialement les ateliers en régie.

— « Tuteur moral » du détenu, ils font appliquer les lois et règlements, veillent au maintien de la discipline, infligent les puni-

tions et décernent les récompenses; font les propositions de grâces, de libération conditionnelle, etc.

Ainsi qu'on le voit par cette énumération sommaire et trop succincte, pour bien accomplir ses fonctions, le directeur doit posséder des connaissances et des qualités de tous ordres, et on a pensé que si des postes de cette nature étaient confiés à des personnes débutant dans l'Administration, elles pourraient sans doute avoir sur certains points des connaissances plus approfondies, mais seraient certainement sur d'autres très inexpérimentées: un psychologue par exemple sera particulièrement apte à diriger la rééducation morale des détenus mais ne saura pas prendre les dispositions matérielles nécessaires pour édifier un bâtiment, passer des commandes pour un atelier de matières textiles.

e) *Les directeurs de circonscription.*

Ils sont recrutés parmi les directeurs inscrits au tableau d'avancement.

Ils ont à la fois un rôle administratif et d'inspection pour tous les établissements de leur ressort. C'est le plus haut poste auquel peuvent atteindre les agents de l'Administration pénitentiaire.

Telles sont donc les règles essentielles du recrutement du personnel de direction. Nous avons vu, chemin faisant, quelles étaient leurs attributions. Il nous reste à examiner quelle formation professionnelle leur est donnée.

Dans les recommandations élaborées par la Conférence du Groupe Régional Consultatif Européen des Nations Unies, tenue à Genève les 8-16 décembre 1952⁷, il est très judicieusement distingué d'une part la formation professionnelle préalable à l'admission définitive dans les cadres de l'Administration pénitentiaire, d'autre part, le perfectionnement en connaissances, au cours de la carrière.

En ce qui concerne le premier point, nous avons vu qu'il n'y a pas de formation professionnelle préalable à l'entrée dans les cadres de direction, mais seulement l'exigence d'une certaine culture générale attestée par le diplôme de bachelier, et un concours que les candidats préparent en dehors de toute intervention de l'administration. Une fois reçus à ce concours ils sont dans les cadres et ne peuvent plus, sauf motif disciplinaire, en être éloignés. Cette formule n'est pas évidemment tout à fait satisfaisante mais

⁶ Pinatel : *op. cit.*, p. 167.

⁷ Rapport sur la Conférence, *op. cit.*, p. 69.

il y a lieu de noter que l'emploi de début (commis) est très subalterne et que si le fonctionnaire ainsi recruté ne présente pas, à l'usage, les qualités nécessaires, il peut être maintenu à ce grade ou à ceux de greffiers-comptables et d'économistes sans accéder jamais aux postes de direction proprement dits.

En ce qui concerne par ailleurs le perfectionnement des connaissances, celui-ci s'effectue en principe par la pratique. Cependant, il a été institué, d'une manière épisodique il est vrai, certains stages. C'est ainsi par exemple que tous les greffiers-comptables et économistes, au cours du mois d'octobre 1953, ont été rassemblés à Paris pour suivre pendant une dizaine de jours, des cours et conférences relatifs à leurs fonctions.

Si cet apprentissage professionnel par la pratique peut être considéré comme suffisant pour les grades purement administratifs, il n'en va pas de même pour ceux de sous-directeur et de directeur. Sans doute le concours qui en ouvre la porte oblige pendant plusieurs années de suite les candidats à un travail personnel d'autant plus sérieux et approfondi que les postes offerts sont peu nombreux et que la concurrence est assez vive⁸. On aurait pu souhaiter cependant une préparation donnée dans une école pénitentiaire : les nécessités budgétaires, ainsi que l'impossibilité de distraire pendant plusieurs mois de leurs tâches normales des économistes et des greffiers-comptables, ont empêché la réalisation de ce projet.

Cependant, certains stages ont pu être organisés. C'est ainsi que tous les sous-directeurs, au cours de sessions successives, ont passé un mois à l'école pénitentiaire de Fresnes où ils ont suivi notamment des cours de science pénitentiaire.

Les sous-directeurs qui ont été chargés, au cours de ces dernières années, de diriger les quartiers de rééducation dans les maisons centrales; ont tous suivi un stage de formation de trois mois.

Il convient de noter d'autre part que certaines revues spécialisées sont mises en circulation au sein du personnel administratif pour lui permettre de se tenir au courant du mouvement des idées en cette matière.

Il serait souhaitable que périodiquement des réunions groupant, dans une même région, les directeurs et les sous-directeurs, puissent leur permettre, à l'occasion de la discussion de sujets déterminés, de mettre en commun leur expérience et les connaissances que la

⁸ Il n'y a guère chaque année que quatre ou cinq reçus sur vingt-cinq à trente candidats.

vie quotidienne dans les établissements, leurs lectures, leurs travaux personnels, leur ont permis d'acquérir. Il nous paraît y avoir là une source de formation professionnelle à ne pas négliger.

Section II. — PERSONNEL D'EXÉCUTION

Ce personnel chargé d'appliquer les instructions qui lui sont données par le personnel de direction se compose de deux catégories bien distinctes : le personnel d'éducation qui est de création récente et qui s'intègre très étroitement dans la politique générale suivie actuellement, et le personnel de surveillance, qui a toujours existé, dont le recrutement et les attributions n'ont guère varié.

1. — Personnel d'éducation.

Cette catégorie de personnel était inconnue jusqu'en 1945, du moins sous sa dénomination actuelle. En fait, cette fonction d'enseignement et de rééducation des détenus avait bien jadis été aperçue et les jeunes fonctionnaires qui débutaient dans le cadre administratif étaient affectés soit à une besogne administrative avec la dénomination, qui subsiste aujourd'hui, nous l'avons vu, de « commis », soit à un travail d'enseignement des détenus (orienté d'une manière essentiellement scolaire et de culture générale, et non de rééducation morale) et ils prenaient alors le titre d'« instituteurs ».

Mais peu à peu les directions locales et même l'administration supérieure, méconnaissant l'utilité de ces dernières attributions, ont confirmé les agents dont il s'agit dans les travaux administratifs si bien que les « instituteurs » ont en fait disparu.

Avec les idées nouvelles, et le programme tracé en 1945 par la commission de réforme que nous avons déjà évoquée, il était nécessaire de reconstituer un corps de fonctionnaires susceptibles d'entreprendre l'œuvre de redressement moral et de reclassement que l'on assignait comme but principal à la peine.

Il aurait été possible de créer des postes nouveaux du premier grade du personnel administratif et d'y affecter sous le nom d'« instituteurs » ou d'« éducateurs » les jeunes fonctionnaires qui se destinent aux postes de direction et qui auraient ainsi acquis, au contact des détenus, une expérience précieuse.

On a préféré créer un corps autonome avec le titre d'« éducateurs ».

Ce corps a été recruté tout d'abord parmi les jeunes gens et jeunes filles titulaires du brevet élémentaire. Mais on s'est rapidement rendu compte que ce diplôme était insuffisant pour garantir une culture générale satisfaisante, et on exige maintenant le baccalauréat d'une part, et d'autre part, la réussite à un concours d'entrée.

Ce concours comporte une épreuve de culture générale, une épreuve théorique de criminologie, et une épreuve de criminologie appliquée à un cas courant où il est demandé notamment de déterminer, à l'aide des éléments fournis dans le dossier, les facteurs criminogènes.

Une épreuve orale de conversation avec le jury permet à celui-ci d'apprécier les candidats à divers points de vue.

Ce mode de recrutement doit pouvoir donner des résultats conformes au but poursuivi. Il est seulement regrettable que les nécessités financières que l'on rencontre malheureusement ici comme ailleurs n'aient pas permis de doter les postes de début de ces jeunes fonctionnaires d'émoluments plus substantiels qui auraient suscité des candidatures plus nombreuses et facilité une sélection plus rigoureuse.

Les jeunes éducateurs, une fois reçus au concours, effectuent tout d'abord un stage de trois mois en qualité de simples surveillants dans un grand établissement, puis ils participent pendant trois autres mois à un cycle de cours ouvert sur le plan national à Fresnes.

Ces cours comportent un enseignement théorique et des travaux pratiques. Les cours théoriques ont trait à la science pénitentiaire, la comptabilité des établissements, le droit pénal et l'instruction criminelle, la sociologie en ses applications à la criminalité, la criminologie, l'hygiène.

Les travaux pratiques se font sous la direction de médecins psychiatres, de psychotechniciens, de psychologues. Ils consistent essentiellement en des interviews de détenus dirigés et critiqués, en des présentations de cas, en des manipulations de tests.

Le personnel enseignant appartient aux divers cadres de l'Administration pénitentiaire; il est complété par certains spécialistes étrangers à l'Administration.

La formation initiale de ces fonctionnaires, bien qu'assez brève, peut être considérée comme satisfaisante. Elle est d'ailleurs complé-

tée par la possibilité d'accès, dans les établissements où ils sont affectés, à des bibliothèques spécialisées très bien montées en ouvrages divers concernant la criminologie et les sciences annexes.

2. — *Le personnel de surveillance.*

Les agents de cette catégorie débutent comme surveillants; ils peuvent ensuite accéder au grade de surveillant-chef-adjoint, puis à celui de surveillant-chef.

Le personnel de surveillance est chargé de la sécurité des établissements, de la garde des détenus, de leur encadrement, de la surveillance des besognes matérielles accomplies pour la gestion de l'établissement.

Tel est du moins son rôle traditionnel. Ses fonctions sont restées les mêmes dans les petites maisons d'arrêt qui contiennent, rappelons-le, à la fois des prévenus et des condamnés à de courtes peines (au maximum un an d'emprisonnement). Dans les établissements de cette nature, il ne saurait être question de spécialiser les surveillants; ils sont trop peu nombreux.

Mais il en va différemment d'une part dans les maisons d'arrêt importantes, qui contiennent un grand nombre de détenus et, par voie de conséquence, d'assez nombreux surveillants, et d'autre part, pour les mêmes raisons, dans les établissements de longue peine. Dans ces prisons on a senti, et on sent de plus en plus, la nécessité de spécialiser les agents. Si un certain nombre sont chargés d'une besogne purement matérielle de garde et de sécurité, avec des rapports très peu étroits avec les détenus, d'autres au contraire vont être en contact permanent avec la population pénale; ils seront chargés d'un service qui demande une certaine technicité, ou tout au moins une certaine expérience si l'on veut éviter les malfaçons, les trafics dont les détenus sont coutumiers. Il conviendra alors de prévoir des agents qui, à longueur d'année, seront chargés du même service. Nous pensons par exemple à la surveillance de la cuisine, des magasins, de l'infirmerie, de certains ateliers; il faut que les agents affectés à ces postes, non seulement évitent les évasions, mais parfaitement au courant de ces services, soient capables d'apprécier si l'organisation, les méthodes employées sont convenables, et puissent, le cas échéant, donner des conseils pratiques aux détenus.

Ces nécessités étant admises, il convient de rechercher dans quelle mesure le statut actuel, et la formation professionnelle du personnel de surveillance permettent d'y faire face.

Comment tout d'abord sont recrutés les surveillants?

L'âge limite est de 33 ans pour le personnel de surveillance (45 ans pour le personnel d'éducation). Ces limites sont retardées d'une durée égale à celle des services civils ou militaires antérieurement accomplis par les candidats et d'un an par enfant.

Comme tous les candidats à la fonction publique, les postulants à un emploi dans les services pénitentiaires doivent être exempts d'infirmités et de maladies graves. Au surplus un examen médical particulièrement attentif est exigé en ce qui concerne la vue et l'ouïe pour les agents du personnel de surveillance; ces derniers sont en outre astreints à des conditions spéciales de taille (1,65 m pour les hommes et 1,55 m pour les femmes); enfin certaines infirmités (comme les varices) sont considérées comme rédhitoires.

Les candidats doivent avoir satisfait aux obligations militaires, ce qui ne signifie pas qu'ils ont nécessairement accompli un service actif dans l'armée.

Leur réputation doit ne prêter à aucune critique; pour s'en assurer il est demandé la délivrance d'un extrait de leur casier judiciaire et une enquête administrative est diligentée par les soins des services préfectoraux.

Au point de vue de leur instruction, les candidats à un poste de surveillant doivent être titulaires du certificat d'études du premier degré ou justifier d'une instruction équivalente.

Cette exigence paraîtra assez faible mais il faut considérer qu'étant donné les traitements très peu importants accordés à ce personnel, si on demandait des diplômes supérieurs comme le brevet ou le baccalauréat, très certainement il ne serait pas possible d'assurer le recrutement. Il y a là une question budgétaire devant laquelle l'Administration pénitentiaire est obligée de s'incliner. Cela d'ailleurs semble bien être commun à toutes les administrations pénitentiaires qui ont été consultées lors de la session de Genève que nous avons évoquée plus haut.

Il y a lieu de remarquer que si le personnel administratif et le personnel d'éducation sont recrutés sur concours, le personnel de surveillance est recruté sur titre, l'Administration centrale choisissant librement parmi les candidats (actuellement très nombreux) qui remplissent les conditions exigées.

Un tel recrutement peut donner certains mécomptes; il arrive assez souvent que l'agent ainsi nommé s'avère au bout de quelques

mois tout à fait incapable de tenir son emploi. Cette erreur au départ peut heureusement être corrigée; en effet le personnel de surveillance n'est pas aussitôt titularisé, mais embauché seulement comme auxiliaire; il ne bénéficie pas en cette qualité de la sécurité de son emploi et peut être licencié après un préavis d'un mois, s'il ne donne pas satisfaction. C'est seulement au bout de deux ans que l'agent d'auxiliaire devient fonctionnaire, et encore est-il nécessaire depuis un texte récent qu'il satisfasse à un petit examen portant sur une question de pratique pénitentiaire et que les notes données par ses chefs soient bonnes.

Ce système, né des tâtonnements de la pratique, imposé également par les circonstances de guerre et d'après-guerre qui ont nécessité un recrutement massif des surveillants, est bien loin d'être satisfaisant.

Puisque pour des raisons budgétaires, il est impossible d'être plus exigeant quant aux titres des candidats, il faudrait du moins leur faire passer un examen psychotechnique qui permettrait de s'assurer qu'ils possèdent certaines des qualités jugées indispensables. Au surplus il serait nécessaire que le candidat recruté comme auxiliaire, à l'essai, soit tout d'abord tenu de suivre les cours d'une école pénitentiaire pendant quelques mois (trois au minimum) et soit ensuite mis en service provisoirement, non pas dans un établissement quelconque, mais dans une maison spécialement choisie, où, sous la conduite de gradés expérimentés, il apprendrait, en pratique, son métier, et en même temps serait « essayé » et « jugé ». A l'issue des cours théoriques un examen permettrait d'éliminer ceux qui, sur le plan intellectuel, pourraient être considérés comme inadaptables.

A l'issue du stage pratique, des notes seraient données à ces jeunes agents; certains seraient encore éliminés; les autres seraient titularisés aussitôt et affectés suivant les résultats de ce double stage, dans telle ou telle maison, à tel ou tel poste, selon leurs aptitudes.

Il est singulier en effet que l'Administration pénitentiaire, par l'institution du Centre National d'Orientation de Fresnes⁹, prenne le plus grand soin d'observer les détenus condamnés, et de les

⁹ Voir sur cet organisme Germain : *op. cit.*, *Rapport annuel sur l'exercice 1952*, pp. 131 à 135 et 173 à 192; et Germain, « La classification des délinquants en France », dans *L'examen médico-psychologique et social des délinquants*, Conférences du Premier Cours international de criminologie, Imprimerie administrative, Melun (France), 1953, pp. 559 et suiv.

classifier de façon à les affecter dans l'établissement le mieux approprié pour faciliter leur relèvement, et ne prenne pas les mêmes précautions, n'use pas de méthodes voisines pour ses agents qui cependant eux aussi ont une personnalité qu'il faut s'efforcer de connaître pour l'utiliser au mieux.

La seule « spécialité » actuellement reconnue est celle de surveillant-chauffeur; c'est évidemment insuffisant. Il faudrait pouvoir décerner aux surveillants, soit lorsqu'ils sont munis de certains diplômes (certificats d'apprentissage professionnel par exemple) antérieurement à leur recrutement, soit à l'issue de stages qu'on leur ferait suivre dans telle ou telle école, des « brevets de spécialité » qui permettraient de les affecter à un poste déterminé.

On devrait pouvoir accroître dans une assez large mesure le nombre de ces brevetés de sorte qu'on aboutirait en définitive à deux catégories de surveillants: ceux sans spécialité affectés dans les petites maisons d'arrêt, ou dans les grands établissements à des gardes sans contact avec les détenus (rondes de nuit, sentinelles dans les murs d'enceinte, renfort de sécurité), et les brevetés qui auraient des connaissances précises de leur service spécial, seraient en contact avec les détenus et pourraient, non seulement les surveiller, mais les guider dans l'accomplissement de leurs tâches; ce seraient en quelque sorte des contremaîtres, qui seraient déchargés bien entendu de besognes telles que les gardes de nuit.

Mais pour attirer des candidats munis de certains titres, ou qui consentiraient ultérieurement à travailler et à passer des examens, il faut les payer davantage. Le « brevet de spécialité » devrait conférer certains avantages pécuniaires, c'est donc au premier chef une question de crédits budgétaires.

C'est d'ailleurs la même question qui n'a pas permis jusqu' alors, semble-t-il, d'organiser d'une façon plus scientifique le recrutement de ce personnel de surveillance.

Les surveillants peuvent accéder au grade de *surveillant-chef-adjoint* en passant un concours qui, en principe, est annuel. Ce concours nécessite des connaissances élémentaires de droit civil, de droit pénal, de science pénitentiaire. Il comporte également une épreuve de rédaction, d'orthographe et de calcul.

Les surveillants-chefs-adjoints aident le surveillant-chef tant dans ses travaux d'écriture, qu'à l'intérieur de la détention pour le maintien de la discipline. Ils contrôlent notamment la bonne exécution par les surveillants des consignes qui leur ont été données.

On compte à peu près un surveillant-chef-adjoint pour dix surveillants.

Sauf dans les maisons d'arrêt très importantes de quelques grandes villes, qui sont administrées par un directeur, toutes les autres maisons d'arrêt (établissements contenant à la fois les prévenus, et les condamnés à des peines de un an de prison au maximum) ont à leur tête un *surveillant-chef*.

Ce gradé est chargé de la direction et de l'administration de sa prison; il a autorité sur l'ensemble du personnel sous ses ordres; il assure la garde des détenus et le maintien de la discipline; il tient un certain nombre de registres dont les plus importants sont les registres d'érou et les écritures de caisse; c'est lui qui assure les services économiques (notamment achats de nourriture pour les détenus).

Il est choisi parmi les surveillants-chefs-adjoints inscrits à un tableau d'avancement.

Il fallait en outre, pour qu'ils puissent être promus, que les surveillants-chefs-adjoints soient titulaires d'un brevet d'aptitude délivré par l'école pénitentiaire. Cette école, établie par un décret du 12 août 1893, supprimée en 1908, rétablie en 1927, a cessé de fonctionner en 1934.

Elle a été réorganisée en 1945 mais sur des bases différentes et ne délivre plus de certificat d'aptitude, pièce qui n'est plus, en conséquence, exigée pour accéder aux fonctions de surveillant-chef.

Telles sont donc les conditions de recrutement du personnel de surveillance. S'il n'y a pas actuellement de formation professionnelle à l'entrée, par contre des cours hebdomadaires sont donnés aux agents, dans les grands établissements par le sous-directeur, et dans les maisons d'arrêt, par le surveillant-chef. Ils portent sur les règlements essentiels en matière pénitentiaire.

En outre, les surveillants qui, depuis 1945, ont été affectés dans les établissements de rééducation ainsi que dans certains établissements spéciaux, ont accompli un stage de trois mois à l'école pénitentiaire de Fresnes. Les cours qui portent sur la science pénitentiaire, le droit pénal, la criminologie, la sociologie, la comptabilité, le secourisme et l'hygiène, sont d'ailleurs en partie communs avec ceux que suivent les éducateurs affectés aux mêmes établissements.

En outre, il est organisé à l'intention des stagiaires, des exercices, cours, visites et conférences à l'extérieur¹⁰.

Section III. — PERSONNEL SPÉCIALISÉ

Sous cette dénomination nous entendons toutes les personnes qui, moyennant rémunération, viennent dans les établissements pénitentiaires pour y accomplir une tâche déterminée, et qui ne font pas partie des catégories précédentes.

Ces personnes sont essentiellement de quatre sortes différentes :

1° *Le personnel technique* qui comprend à l'Administration centrale un ingénieur en chef et plusieurs ingénieurs adjoints, à côté de chaque directeur de circonscription un adjoint technique, dans les établissements importants des chefs d'atelier, des contre-maîtres, des moniteurs pour l'enseignement professionnel.

Tout ce personnel s'occupe soit des travaux aux bâtiments, soit de l'organisation et de la marche des ateliers en régie, soit de l'apprentissage professionnel.

2° *Le personnel médical* qui comprend des médecins, des internes en médecine, des pharmaciens, des chirurgiens-dentistes et des infirmières; la majeure partie de ces praticiens ne viennent chacun que quelques heures par semaine donner leurs soins aux détenus; cependant certains sont à temps complet.

3° *Les aumôniers des différents cultes* qui assurent aux détenus les secours de la religion quelques heures par semaine et d'ailleurs reçoivent une rémunération insignifiante et presque symbolique.

4° *Les assistantes sociales* qui sont également affectées les unes à temps complet et d'autres à temps partiel, dans les divers établissements, suivant l'importance de chacun d'eux.

Ces différentes personnes sont recrutées suivant des règles bien déterminées et qui varient pour chaque catégorie. Elles doivent toutes être titulaires du diplôme qui leur permet d'exercer leur spécialité (diplômes de doctorat en médecine, d'assistantes sociales, etc.) ou, pour les aumôniers être présentés par l'autorité ecclésiastique.

¹⁰ Voir pour plus de détails Germain : *op. cit.*, *Rapport annuel sur l'exercice 1952*, pp. 83 et suiv.

Aucune condition réglementaire n'est exigée du fait qu'elles vont participer à l'Administration pénitentiaire, si ce n'est un casier judiciaire intact, et une enquête sur la vie privée.

Leur choix est entièrement laissé, une fois les conditions remplies, à l'Administration centrale qui peut librement écarter certaines candidatures et en accueillir d'autres.

Il ne saurait être question de formation professionnelle proprement dite puisque les diplômes dont ces personnes sont titulaires témoignent de leurs aptitudes. Cependant il y a une sorte d'adaptation au milieu pénitentiaire qui est fort utile; plus spécialement en ce qui concerne les assistantes sociales. Aussi aucune assistante sociale n'est-elle mise en service dans une prison sans être allée faire un stage de quelques semaines dans un établissement possédant une assistante sociale expérimentée. En outre des sessions d'études d'une quinzaine de jours ont été organisées chaque année.

De même les infirmières, avant de rejoindre leur poste, vont-elles aussi fréquemment faire un stage auprès d'une infirmière ayant déjà plusieurs années de pratique pénitentiaire.

Un trait commun de tout ce personnel spécialisé est qu'il est recruté par contrat, au lieu d'avoir le statut du fonctionnaire de l'Etat.

On comprend fort bien qu'un médecin qui vient passer quelques heures par semaine dans une prison ne soit pas un fonctionnaire puisque cette qualité implique, en France au moins, l'emploi de toute l'activité de l'intéressé au service de l'Etat.

On comprend moins bien qu'il en soit également ainsi dans le cas d'assistante sociale ou d'infirmière qui sont employées à temps complet. Il en est ainsi par référence à ce qui se passe dans d'autres administrations employant du personnel semblable.

Cette situation présente l'inconvénient de ne pas donner aux intéressés les garanties de stabilité d'emploi et de retraite qu'ont les fonctionnaires; par contre, elle leur permet de bénéficier d'émoluments souvent plus substantiels.

**

Il nous reste un dernier point à examiner, qui est commun à tout le personnel: c'est celui de savoir dans quelle mesure le personnel participe à l'orientation générale de la politique pénitentiaire.

Sans doute chaque agent, même s'il est placé tout au bas de l'échelle hiérarchique peut avoir une certaine influence suivant l'esprit dans lequel il applique les décisions prises. Mais on peut se demander si ces agents, pris en tant que corps, peuvent, par l'intermédiaire de représentants, faire valoir telle ou telle de leurs idées.

Au cours de la conférence précitée du Groupe consultatif européen, celle-ci « a cru devoir mettre une fois de plus l'accent sur la nécessité de consultations entre les différentes catégories de personnel pour discuter des conditions de travail et aussi pour examiner les questions relatives au traitement des détenus ».

Il est normal en effet que ceux qui vivent en contact permanent avec la population pénale puissent discuter et exprimer librement le résultat de leurs expériences, à condition bien entendu qu'ils fassent abstraction de considérations purement égoïstes et utilitaires.

Au surplus il est de l'intérêt même de l'administration supérieure d'intéresser ses agents à sa politique générale en les incitant à réfléchir aux questions de leur métier et en les associant, dans une certaine mesure, aux modifications éventuelles de méthodes.

Il y a lieu de noter à cet égard que pour la défense de leurs intérêts professionnels, les membres du personnel pénitentiaire ont le droit, comme les autres fonctionnaires, de se grouper en syndicats.

En fait, il existe actuellement trois syndicats d'importance d'ailleurs inégale, qui groupent la grosse majorité du personnel.

Ces syndicats sont habilités, par l'intermédiaire de leur secrétaire général, à effectuer des démarches à l'Administration centrale en vue de faire aboutir certaines suggestions ou certaines revendications d'ordre général ou particulières à certains de leurs membres.

En outre, deux sortes de Commissions élues par le personnel doivent être consultées par l'Administration centrale préalablement à certaines décisions :

— la *Commission administrative paritaire*, quand il s'agit de mesures concernant un fonctionnaire déterminé (par exemple mutation d'un agent dans l'intérêt du service) ;

— la *Comité technique paritaire* s'il s'agit de décisions portant sur des modifications relatives au fonctionnement des services,

non seulement en ce qui concerne le rôle du personnel, mais pour l'ensemble des règles présidant au mode d'exécution des peines.

Ce dernier comité n'est consulté qu'assez rarement. En revanche, l'Administration centrale a pris l'habitude de réunir une fois par an tous les directeurs de circonscription. Le programme des questions à discuter et qui touchent les objets les plus divers, est communiqué au préalable à chacun de ces fonctionnaires de façon à ce qu'ils puissent étudier à loisir les points envisagés. Une discussion s'instaure, et à la lumière des avis ainsi formulés par des techniciens, l'Administration centrale oriente sa politique dans tel ou tel sens, rédige des notes de service ou des circulaires modifiant des règles en usage jusqu'alors.

Cette pratique, qui n'a rien d'obligatoire, a donné des résultats très satisfaisants. Elle permet notamment d'associer d'une manière assez étroite les hauts fonctionnaires des services extérieurs à la politique d'ensemble suivie par l'Administration centrale.

*
**

Telles sont, en résumé, les différentes règles qui gouvernent le recrutement, la formation, les attributions, le statut du personnel pénitentiaire.

Ces règles, sur un certain nombre de points, ont été mises en harmonie avec les principes suivis au cours de ces dernières années par l'Administration pénitentiaire. On peut regretter que, par suite notamment des difficultés financières auxquelles aucun Etat ne peut se flatter d'échapper, il n'ait pas été possible d'introduire en cette matière des modifications plus étendues.

This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.