

NATALIA DELGRANDE

Chargée de cours et responsable de recherche, Institut de criminologie et droit pénal, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne

Sous mandat du Conseil de l'Europe, vous élaborez à l'Université de Lausanne les statistiques pénales annuelles, une entreprise connue sous l'abréviation de «SPACE». Depuis quand le projet SPACE existe-t-il et quand votre équipe a-t-elle repris la responsabilité de cet important projet?

L'année passée, les Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe ont fêté leur 30e anniversaire. Le projet a été pensé dans le cadre d'un débat généralisé à travers l'Europe sur le besoin de produire des statistiques comparables relatives aux questions pénitentiaires. C'est Pierre-Victor Tournier, chercheur français et, à l'époque, expert des questions pénales auprès du Conseil de l'Europe, qui a conçu la base des enquêtes SPACE et qui a géré la collecte des données pendant presque 20 ans. Au début des années 2000, SPACE fut scindé en deux parties. SPACE I porte sur des indicateurs en lien avec les populations et les activités carcérales. L'enquête SPACE II vient compléter les connaissances sur les populations judiciairisées, suivies dans la communauté. En 2002, le Professeur Marcelo F. Aebi devient responsable du projet qui, à ce moment, prend de l'ampleur et porte sur un nombre bien plus important de pays européens qu'à ses débuts.

Depuis 2005, j'ai rejoint Marcelo Aebi dans cette aventure passionnante et enrichissante. Aujourd'hui, nous sommes une petite équipe de trois personnes: le Professeur Aebi, moi-même et mon collègue Julien Chopin, qui supervise la partie relative aux sanctions et mesures non privatives de liberté. Les deux parties du projet (SPACE I et SPACE II) ont évolué et, aujourd'hui, nous travaillons dans le souci de produire des images annuelles les plus complètes possible sur l'ensemble des personnes placées sous la main de la justice pénale, qu'elles soient en détention ou en milieu libre.

Comment procédez-vous concrètement? Est-ce que vous avez des correspondants dans chaque pays? Et est-ce que les données statistiques obtenues sont fiables?

Aujourd'hui, le Conseil de l'Europe compte 47 pays membres. Certains pays, au vu de leurs spécificités, comptent plusieurs administrations; par exemple, au Royaume-Uni, nous travaillons avec trois administrations: celle de l'Angleterre et du Pays des Galles, une autre en Irlande du Nord, et encore une autre en Écosse. Nous avons donc des correspondants dans 52 administrations pénitentiaires et autant de répondants dans les administrations chargées de l'exécution des sanctions non privatives de liberté.

À Lausanne, nous assurons le fonctionnement basé sur le savoir scientifique et nous adaptons continuellement la méthode comparative aux besoins d'un large public d'usagers des données SPACE. Outre la collecte et le stockage des données annuelles, nous collaborons avec nos correspondants à l'élaboration de certains indicateurs pénitentiaires spécifiques. C'est un travail de coopération continue, et nous sommes fiers de constater aujourd'hui que SPACE permet la création de réseaux aussi bien à l'échelle européenne qu'à différents niveaux régionaux.

En avril 2014, vous avez rendu publics les rapports SPACE I et II avec les chiffres de 2012. Quels sont, selon vous, les indicateurs clés de la détention en Europe et quelles ont été les plus grandes surprises par rapport aux années précédentes?

Les premiers constats sommaires que nous avons pu faire portent sur le surpeuplement carcéral, la surreprésentation des courtes peines privatives de liberté et la croissance des sanctions appliquées dans la communauté. Pour ce qui est du surpeuplement, de toute évidence le problème persiste à l'échelle de l'Europe. Près de la moitié des pays membres du Conseil de l'Europe sont confrontés à ce problème majeur. Par ailleurs, une grande partie des pays dont les prisons ne sont pas surpeuplées sont à leur limite d'occupation. La médiane européenne du taux d'occupation est de 98 détenus pour 100 places. En clair, cela veut dire que les prisons sont pleines un peu partout en Europe. Nous ne constatons pas pour le moment un changement durable; certaines actions sporadiques que nous observons dans certains pays aboutissent à des solutions limitées dans le temps sans un impact significatif à long terme.

Quel est le défi concernant les courtes peines?

La question des courtes peines privatives de liberté est mise en exergue à travers plusieurs recommandations du Conseil de l'Europe. La prison, bien qu'envisagée comme une solution de dernier recours, n'est réellement pas utilisée comme telle. Depuis cinq ans, nous n'observons quasi aucun changement dans les proportions des personnes condamnées à de très courtes peines de moins d'une année; celles-ci représentaient en 2012 environ 15% des détenus en exécution d'une peine privative de liberté. À titre de comparaison, en 2008, cette proportion était déjà de 16%. Mais à elles seules, les courtes peines n'expliquent pas la hausse des taux de détention.

Que faire devant ce constat de surpeuplement?

À mon avis, nous devrions également aborder la question des aménagements de peine et des solutions progressives pour les fins de peines. La durée des séjours en détention reste longue en Europe: environ 9 mois pour toutes les catégories de détenus confondues. Afin de pallier les problèmes intra-muros, il est d'usage de se tourner vers des alternatives non privatives de liberté.

Et on constate en effet un recours plus fort à des alternatives à la privation de liberté, n'est-ce pas?

Les sanctions et mesures communautaires, les SMC, se sont énormément développées durant les dernières années un peu partout en Europe. Toutefois, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer qu'il s'agit réellement d'alternatives à la détention. Ce que nous constatons sur la base des premiers résultats comparatifs entre les données SPACE I et SPACE II est une augmentation généralisée aussi bien des SMC que des peines privatives de liberté. Certains chercheurs parlent même d'un effet de net-widening, ce qui correspond en quelque sorte à un élargissement du filet pénal et au durcissement des pratiques pénales.

C'est une question complexe qui mérite des réflexions plus structurées quant aux limites des systèmes, qui ont été orientés depuis des décennies vers l'enfermement. On peut actuellement seulement constater la légère augmentation des taux de détention et une croissance massive des SMC. Toutefois, on se pose la question de savoir si les taux de détention n'auraient pas explosé si des SMC n'avaient pas été développées de manière systématique. Nous avons besoin de surveiller les tendances dans les années à venir afin de resituer correctement la place des SMC dans l'arsenal des outils pénaux.

En Suisse, l'autorité chargée des peines non privatives de liberté est en règle générale le service de probation. Mais si déjà en Suisse les différences cantonales en ce qui concerne les mandats de la probation sont importantes, au niveau européen les différences sont encore plus accentuées, n'est-ce pas?

Certes! Toutefois, nous pensons qu'il existe des moyens de comparaison entre les pratiques nationales. Certains pensent que leur système est unique et qu'il est incomparable à d'autres systèmes européens. Parfois, dans ces cas, nous constatons qu'il s'agit de systèmes de probation qui se développent lentement et qui se referment sur des pratiques relativement obsolètes. D'autres s'orientent vers le partage des compétences et mettent en place des programmes déjà validés dans d'autres pays. Il existe à l'heure actuelle des standards internationaux et le Conseil de l'Europe a même développé des Règles relatives à la probation (CM/Rec(2010)1).

À travers un travail de titan effectué par l'Organisation européenne de la probation (CEP), les États ont la possibilité d'échanger sur les pratiques internes et de mettre en valeur les points forts de certaines initiatives. Il existe également la possibilité de contrecarrer les dérapages de certains programmes qui ne marchent pas ou qui doivent être mieux préparés pour leur réalisation à l'échelle d'un pays. Dans cet ordre d'idées, je vous invite à prendre connaissance de la toute dernière Recommandation du Conseil de l'Europe relative à la surveillance électronique (CM/Rec(2014)4), ainsi que des discussions autour de cette forme de supervision à travers les publications et les conférences chapeautées par la CEP. De notre côté, nous essayons d'adapter continuellement SPACE II aux exigences des pratiques les plus courantes constatées en Europe.

Pour revenir aux données statistiques sur la détention, elles aussi révèlent une large hétérogénéité: dans un pays le surpeuplement est important, dans un autre on ferme des prisons à cause d'une décroissance démographique. Décèle-t-on nonobstant des tendances communes en Europe?

Notre but est d'observer la diversité du développement de chaque pays sur la base de critères de comparaison communs. Pendant les années 1990, il y avait un certain nombre de tendances communes qui se dégagèrent plus facilement. Par exemple, c'était la période d'une augmentation linéaire et généralisée des taux de détention, l'augmentation des durées des séjours carcéraux, mais aussi l'apparition massive de nouvelles catégories de détenus méconnues jusque-là, comme les étrangers ou encore les délinquants condamnés pour des délits de drogue, catégorie qui devient pendant cette période d'abord bien visible, puis clairement surreprésentée parmi les détenus purgeant une peine de prison. Ces tendances se sont affinées au fil du temps et, aujourd'hui, nous cherchons à mieux comprendre les raisons de la diversification que l'Europe a connue par la suite.

Comment parvenez-vous à différencier des facteurs qui produisent des phénomènes communs. Avez-vous un exemple?

Afin de débattre des différences, il est indispensable d'avoir la certitude que ce qu'on compare est effectivement différent dans les limites des définitions communes appliquées lors des comparaisons. L'analyse du surpeuplement en est un excellent exemple. En effet, dans certains pays le surpeuplement constitue un problème plus aigu que dans d'autres. Sur la base des indicateurs que nous produisons dans le cadre du SPACE I, il nous est possible de différencier les facteurs qui produisent ce phénomène. Justement, grâce à la diversité des indicateurs à l'échelle européenne, il est possible de nuancer et de «personnaliser» le constat de surpeuplement dans différents systèmes carcéraux. De ce fait, les résultats obtenus devraient également permettre de s'attaquer aux facteurs identifiés comme potentiellement générateurs de surpeuplement, et d'individualiser les politiques nationales en conséquence.

Intéressant! Et qu'avez-vous identifié comme facteurs potentiellement générateurs de surpeuplement en prison?

Actuellement, sous la supervision de Marcelo Aebi, je mène une étude sur la diversité des «facteurs de risque» liés au surpeuplement dans les prisons européennes. Les premiers résultats laissent penser que les indicateurs structurels, tels que les changements dans les structures démographiques, ceux rattachés aux politiques pénales ou encore et surtout les facteurs de prospérité socio-économique participent à la construction de la diversité du phénomène du surpeuplement.

Si on tourne le regard vers la Suisse: où se situe-t-elle dans le panorama statistique de la détention européenne?

D'après les dernières données SPACE, la Suisse se situe bien en dessous de la médiane européenne quant à son taux de détention pour 100 000 habitants. En 2012, la Suisse comptait 83 détenus pour 100 000 habitants pour une médiane européenne de 132. Le taux suisse est beaucoup plus proche du taux allemand (85) que, par exemple, celui de la France (117) ou encore celui de l'Italie (110). Dans une perspective européenne, nous ne pouvons pas parler pour le moment de signes d'inquiétude particuliers pour notre pays.

Toutefois, depuis une quinzaine d'années, nous remarquons que la population carcérale en Suisse ne cesse d'augmenter. Si au début des années 2000 la population carcérale était environ de 5000 détenus, aujourd'hui on en compte plus de 7000, ce qui en termes d'évolution du taux de détention représente une augmentation de plus de 15%. Ceci est bien évidemment loin des taux de croissance qu'on observe pour certains pays de l'Europe du Sud où les taux ont parfois doublé. Ce qui nous interpelle est bien évidemment cette croissance en Suisse qui va à l'opposé des tendances allemandes (une diminution de plus de 12% depuis 2001) ou encore de celles des Pays-Bas (en recul de 21%).

Comment expliquer la croissance de la population carcérale en Suisse?

À première vue, les effets d'assouplissement dans le recours à l'emprisonnement tels qu'annoncés par les médias lors de l'entrée en vigueur du Code pénal en 2007 ou celle du Code de procédure pénale unifié en 2010, n'ont pas eu les répercussions escomptées sur la réalité des tendances des taux de détention. Il est difficile de donner une explication unilatérale à cette augmentation; certains parleront de la surreprésentation des courtes peines, d'autres de la hausse de la proportion des étrangers ou encore du sous-développement des alternatives à la détention. Tous ces éléments sont en effet constitutifs du phénomène de croissance des populations carcérales en Suisse, mais ce n'est pas pour autant qu'ils expliquent la globalité du phénomène. Nous serions plus prédisposés à introduire dans cette équation quasi classique la nouvelle variable des mesures pénales et de leur difficulté d'exécution. Mais cet aspect est pour le moment peu exploité dans les rapports SPACE.

Avec un taux de 74%, la Suisse est le pays d'Europe avec la plus importante population d'étrangers en privation de liberté. Comment expliquer cet état de fait? Est-ce le reflet d'une pratique restrictive en matière de naturalisation?

En effet, la Suisse occupe la première position quant à la proportion d'étrangers incarcérés parmi les pays avec une population générale de plus d'un million d'habitants. C'est inquiétant, surtout si on compare la proportion helvétique à la médiane européenne qui, en 2012, était de 13%. Toutefois, je peux directement relativiser cette valeur.

Tout d'abord, la Suisse est le pays où la proportion d'étrangers enregistrés dans la population globale est également la plus élevée d'Europe. Selon les données de l'Eurostat, pour la même période de 2012, on comptait 23% d'étrangers en Suisse. Comparé, par exemple, à l'Autriche qui figure également sur la liste des pays avec une surreprésentation claire d'étrangers en détention (47%), ce pays ne comptait que 11% d'étrangers enregistrés dans sa population.

Dans un deuxième temps, nous savons que la Suisse inclut parmi les étrangers les personnes possédant un permis d'établissement de longue durée, les permis B et C. La proportion des personnes ayant ce type de permis est d'environ 20% du total des détenus. Comme vous l'avez mentionné, la Suisse applique des règles relativement restrictives en matière de naturalisation, ce qui entraîne indéniablement une augmentation de ceux qui restent des étrangers du point de vue administratif, tout en étant établis en Suisse. Dans d'autres contextes, que ce soit le cas de la France ou encore de l'Espagne, les deux pays touchés par des flux migratoires aussi importants que ceux de la Suisse, la politique en la matière est plus souple et permet une intégration plus massive. La naturalisation en Suisse est lente et tributaire d'un complexe de mesures restrictives. Finalement, il n'en demeure pas moins que la criminalité transfrontalière s'est intensifiée et s'est diversifiée. Il est indéniable que la part des étrangers non résidents se trouvant en détention en Suisse en 2012 est très élevée, environ 30%.

Chaque année, vous choisissez un élément que vous approfondissez dans votre rapport. Cette année, vous avez analysé les courtes peines. Pourquoi?

La question des courtes peines n'est pas nouvelle dans les débats politiques et judiciaires un peu partout en Europe. Toutefois, avec la mise en place ou l'intensification de l'application des SMC, nous avons souhaité vérifier si ces mesures dites «alternatives» ont eu un impact sur l'utilisation des courtes peines privatives de liberté. Ce que nous avons constaté pour la période comprise entre 2008 et 2012 va à l'encontre de l'idée que les alternatives ont réduit l'usage des courtes peines. Le taux de détenus pour 100 000 habitants incarcérés sous le régime des courtes peines n'a pas changé, il est même en légère augmentation: 11,5 détenus pour 100 000 habitants en 2008 pour 12,7 en 2012. Nous pensons que lesdites «alternatives» ont eu plus de répercussions sur les peines financières que sur les peines privatives de liberté.

Si l'on observe de près le développement des données statistiques en Europe, quels sont, selon vous, les plus grands défis qui se posent au milieu pénitentiaire actuellement et dans un avenir proche?

Pour ma part, je suis très inquiète de voir les durées des séjours carcéraux rester longues. Les dernières données disponibles montrent qu'en moyenne une personne détenue en Europe passe environ 9 mois en prison. Je ne voudrais pas ouvrir ici le débat classique sur l'allongement des durées des peines prononcées ni sur la «punitivité» croissante à travers l'Europe. Ce qui me semble actuellement plus important en matière de vision stratégique à moyen terme est de s'attaquer aux allègements ou à l'application des alternatives pour des fins de peine.

▪ S K J V ▪ ▪
▪ ▪ C S C S P
C S C S P ▪ ▪

La Suisse a légiféré dans le sens de l'individualisation de la peine et des régimes progressifs. C'est un acquis majeur! Toutefois, dans l'application réelle de ces normes, il reste un travail colossal à effectuer afin de rendre les conditions de l'individualisation plus concrètes et plus flexibles pour le plus large nombre de détenus, quels que soient leur nationalité, le type de délit ou encore le passé pénal.

Et, en revenant sur l'Europe, quel est son plus grand défi?

La recherche de solutions urgentes pour le problème du surpeuplement est un défi des plus marquants pour deux tiers des administrations pénitentiaires en Europe. Avant même de pouvoir actionner les leviers de résolution de ces problèmes à court terme, je pense qu'il y aurait de la matière à analyser pour anticiper les fluctuations et maîtriser le phénomène autrement que par l'application d'amnisties, ou encore par la construction de prisons supplémentaires. Il est impératif de donner une couleur interdisciplinaire au phénomène du surpeuplement. Ce n'est pas un problème strictement carcéral; il s'agit de l'interaction défailante entre le politique, le judiciaire et le sécuritaire.

Fribourg, septembre 2014