

Vaud : les deuxièmes assises de la chaîne pénale ne révèlent aucune volonté de changement.

A la suite des turbulences qui ont agité les EPO en 2017 et du débat politique qu'elles ont engendré, le Grand Conseil vaudois n'a pas voulu mettre sur pied une Commission d'enquête parlementaire (CEP), mais il a soutenu la proposition d'organiser des « assises de la chaîne pénale ». Celles-ci, les deuxièmes du nom, ont eu lieu le 10 décembre 2018 dans une salle du Grand Conseil pleine à craquer. Devant un public plutôt passif et discipliné, la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du département de la justice et de la police a fait état de l'inquiétude durable que lui cause l'état de surpopulation permanente des établissements pénitentiaires du canton. Certes, des projets de constructions sont en cours d'examen ou d'ores et déjà en phase de réalisation (nouvelle construction sur le site de Bochuz, rénovation du Bois Mermet), mais elle n'en espère pas moins que de nouvelles propositions ouvriront des pistes pour améliorer les conditions de détention et, partant, la réinsertion. Le monde pénitentiaire est en évolution constante, et les décisions prises sur le plan fédéral mettent parfois les cantons, responsables de l'exécution des peines, dans des situations difficiles. Ainsi, la réintroduction dans le code pénal des courtes peines de prison risque d'accroître encore la surpopulation, alors que, d'un autre côté, la liberté laissée aux autorités d'exécution de prononcer des peines alternatives à la prison (surveillance électronique ou travaux d'intérêt général (TIG) pourrait la réduire. Elle attend donc de ces assises que les partenaires et les invités sortent des sentiers battus et qu'un dialogue sans tabous puisse s'établir, transformant l'inquiétude des autorités pénitentiaires en une dynamique nouvelle. Pas sûr que ce vœu ait été exaucé !

La [sur]population en chiffres

Le premier à s'exprimer sur la surpopulation carcérale est Fabien Gasser, procureur général du canton de Fribourg ^[1]. D'entrée de jeu, il nuance le constat de surpopulation généralement admis : à son avis, en Suisse, la situation n'est pas dramatique. Ce point de vue sera confirmé dans la suite de la journée par les données présentées par le professeur Martin Killias.

Fabien Gasser avance quelques chiffres : en 2017, en Suisse, il a été prononcé 105'309 condamnations. 11'418 d'entre elles étaient des peines privatives de liberté, dont 8269 fermes. Toutes ces sanctions ne découlent pas du code pénal, mais aussi d'autres lois. La loi sur la circulation routière est celle qui occasionne le plus d'infractions avec 60'000 condamnations en 2017. Le code pénal vient ensuite avec de 30'000 à 40'000 condamnations (en baisse depuis 2010), suivi par la loi sur les étrangers (LEtr) et la loi sur les stupéfiants (Lstup). Comme ces chiffres le montrent, la prison ferme ne concerne qu'une minorité des peines prononcées. Pour 2017, la Suisse comptait 6863 détenus, alors qu'elle dispose de 7528 places de détention. La surpopulation n'est donc pas générale : elle concerne particulièrement la Suisse romande. Si seule une minorité des personnes

¹ Fabien Gasser, Procureur général, Président de la Conférence des Procureurs de Suisse ; « les avantages et limites des sanctions alternatives à l'incarcération. »

condamnées vont en prison, où sont les autres ? Elles ont le plus souvent été sanctionnées par des contraventions, des peines avec sursis ou des amendes. Elles ont aussi été placées sous surveillance électronique, en semi-détention, ou elles accomplissent des travaux d'intérêt général, comme on le verra plus loin.

Si la situation en Suisse est présentée comme acceptable en soi, contrairement au refrain sans cesse répété de la surpopulation, c'est encore plus vrai en comparaison internationale. A plusieurs reprises durant cette journée, on entendra affirmer avec surprise que la Suisse est l'un des pays qui emprisonne le moins et qui contribue le mieux à la réinsertion. De quoi mettre du baume au cœur de la Cheffe du département ! C'est notamment ce qu'a voulu montrer le professeur Martin Killias ^[2]. Rappelant que lorsqu'il était aux Etats-Unis en 1981, on comptait un taux de 200 détenus par 100'000 habitants, il mentionne qu'ils sont trois fois plus nombreux aujourd'hui : le taux d'incarcération est de 655 pour 100'000 habitants, le plus élevé du monde. Il est de 402 en Russie, 510 à Cuba, 324 au Brésil, 288 en Turquie. En Europe, douze pays sont en-dessous de 100 détenus pour 100'000 : l'Italie (98), la Grèce (97), le Kosovo (95), la Belgique (88), la Suisse (81), la Croatie (78), l'Allemagne (75), la Bosnie (73), la Slovénie (64), la Norvège (63), le Danemark (63), les Pays Bas (61), et la Finlande (51). (Voir, Assises chaîne pénale : [Figure montrant les taux d'incarcération dans le monde](#))

Le professeur Killias fait toutefois remarquer que la surpopulation carcérale reste tout de même un problème largement répandu, y compris dans les pays qui emprisonnent peu.

Le réconfort apporté par ces données rassurantes n'est donc qu'illusoire pour les autorités vaudoises: ces comparaisons internationales ou nationales n'enlèvent rien au fait que le canton de Vaud a mal à ses prisons. C'est peut-être surtout dans le débat de l'après-midi, regroupant les intervenants vaudois de la chaîne pénale, que la question reviendra avec plus de force. C'est notamment la cheffe du Service pénitentiaire, Sylvie Bula, qui insiste le plus sur cette situation préoccupante : le canton compte 1000 détenus pour 780 places, sans compter ceux qui sont hébergés dans des établissements hors canton. Cette situation oblige à avoir recours aux cellules des zones carcérales de la police, ce qui, de l'avis général, est intolérable. C'est le pire pont noir de la situation cantonale. Lutter contre la surpopulation et réfléchir à des alternatives, c'est bien joli, dit-elle, mais encore faut-il avoir les moyens légaux et financiers de faire autrement, et le SPEN n'en dispose pas. De plus, dans la matinée, les comparaisons entre les trois concordats de Suisse ou entre les cantons de Zurich et de Vaud ont mis en évidence ce que l'on sait déjà, à savoir que les cantons romands sont plus sévères en matière de détention provisoire et plus restrictifs pour les libérations conditionnelles.

Les causes possibles de la surpopulation

Interrogé le premier, dans le débat de l'après-midi, sur les chances d'une évolution vers une réduction de la surpopulation dans les prisons vaudoises, le procureur Eric Cottier, répond par une boutade : il faut le demander aux auteurs d'infractions, suggère-t-il: ont-ils l'intention de réduire leurs activités ? La justice, elle, se fonde sur des actes et elle ne fait qu'appliquer la loi, sans arbitraire. A l'entendre, ce serait donc la criminalité, et elle seule, qui déterminerait les taux d'incarcération. Le chef de la police cantonale, Jacques Antenen, s'exprime dans le même sens. Il fait remarquer que c'est aussi l'efficacité de la police qui explique l'augmentation des poursuites judiciaires. Ils rejoignent ainsi ce que le Professeur Killias formulait dans son exposé de la matinée à savoir que si en Suisse romande les prisons sont pleines, c'est parce que la criminalité y est plus importante et non pas par la faute de la police et des juges. Pourtant les intervenants de la matinée, dans leurs exposés, ont aussi mis en évidence d'autres paramètres susceptibles d'expliquer le problème. Ainsi, Fabien Gasser, le procureur fribourgeois, met l'accent sur l'usage trop retreint des

² Martin Killias, Prof. em. UNIL / UZH / UniSG; Les facteurs de la surpopulation carcérale

mesures alternatives qui permettent de faire baisser les taux d'incarcération, notamment les TIG (nous y revenons plus loin)

Pour Martin Killias, comme on l'a vu plus haut, il existe des pays qui incarcèrent relativement peu mais dont les prisons débordent néanmoins. C'est le cas de la Finlande, de la Belgique, de la France ou de l'Italie. Le principal facteur explicatif réside dans la longueur des peines prononcées par les juges, qui elle-même résulte notamment du taux d'homicides. Des pays tels que la Russie, les USA, le Brésil, la Thaïlande ont des taux très élevés de tels crimes, et une surpopulation très marquée. Le lien entre la gravité des crimes et la longueur des peines n'est cependant pas une explication suffisante ^[3]. En effet, les statistiques pour la Suisse montrent que même dans les cas d'atteintes graves à l'intégrité corporelle, les peines de prison fermes ne sont pas la règle. Cette affirmation se fonde notamment sur un graphique (datant de 2006) indiquant combien de personnes coupables de telles infractions graves vont en prison (peine ferme) dans les pays d'Europe (2006) : la Suisse est la dernière, avec de taux de 9,3 sur 100 personnes condamnées. Le taux est de 38,9 pour viol et de 28,6 pour brigandage. (Voir, Assises chaîne pénale : [Les peines en Suisse et ailleurs...](#))

A entendre le professeur Killias, la Suisse est un pays où l'on ne va pas en prison ! Cette affirmation surprenante ne l'empêche pas de conclure qu'il faut construire davantage de pénitenciers.

Le rétablissement des courtes peines de prison dans le code pénal a-t-il conduit à davantage d'incarcérations ? Au contraire, semble dire le professeur Killias. En effet, leur suppression dans le code de 2007 avait eu pour effet que les juges prononçaient des peines plus longues, précisément pour pouvoir enfermer les auteurs d'infractions. Le procureur Fabien Gasser semble d'accord avec lui sur ce point. Lui-même a plaidé pour leur rétablissement, constatant que la peine pécuniaire avec sursis faisait rigoler les malfrats ! En revanche les tribunaux prononceront peut-être davantage de sursis car le seuil supérieur de la peine pour laquelle il peut être accordé est désormais plus élevé : cela peut contribuer à décharger les prisons. Il mentionne toutefois quelques autres éléments qui causent potentiellement de la surpopulation : la longueur de la détention avant jugement, le fait que beaucoup de personnes condamnées à des peines pécuniaires les purgent en prison en raison de leur insolvabilité et surtout la situation des personnes condamnées à une mesure thérapeutique ou à un internement, comme on le verra plus loin.

Enfin, le professeur Killias s'arrête un instant sur ce qui fera l'objet principal d'une autre présentation de la matinée, le fait que la Suisse romande a tendance à refuser des libérations conditionnelles aux deux-tiers de la peine plus souvent que les autorités judiciaires ou pénitentiaires des autres concordats. A son avis, c'est sur ce point qu'il faudrait agir pour réduire la surpopulation. Les peines dites alternatives pourraient aussi être développées, mais cela ne changera guère le taux d'occupation des prisons. Par ailleurs, il se montre réservé sur les méthodes de pronostic de la récidive et d'évaluation de la dangerosité. Même si on dispose d'outils tels que le système ROS qui fonctionne sur la base d'algorithmes complexes (qu'Infoprison a présenté dans ses bulletins et qui figure sur notre site) ils sont d'une utilité limitée. Il estime qu'ils n'améliorent que de 20% la pertinence des pronostics.

M. Killias réfute l'idée que plus on construit de nouvelles prisons, plus vite elles se remplissent. Ce n'est vrai que s'il y a de longues files d'attente de personnes qui doivent purger leur peine. En général, affirme-t-il, la justice fonctionne sans tenir compte des places disponibles dans les prisons. Il n'en reste pas moins, ajoute-t-il, qu'une prison surpeuplée a pour effet d'augmenter les risques de récidive et que cette situation porte atteinte aussi bien aux collaborateurs qu'aux détenus. A ses yeux, et ce sera sa conclusion, il n'y a pas d'autres choix que de construire de nouvelles prisons.

³ Beccaria disait même que le rapport était inverse : une justice trop sévère favorise une société violente, note Infoprison...

Une différence de pratique en matière de libérations conditionnelles

Infoprisons a déjà rendu compte de l'étude conduite par Aimée Zermatten, de l'Université de Fribourg et Thomas Freytag, responsable de l'exécution des sanctions pénales dans le canton de Berne ^[4] sur les différences de pratiques en matière de libérations conditionnelles. (Voir Infoprisons, bulletin 20 : [Libération conditionnelle: plus grande sévérité romande en question](#))

Les assises nous ont donné l'occasion de la connaître en détail. Les restrictions dans l'octroi d'une libération conditionnelle, avec la détention avant jugement, pourraient être le facteur qui explique le plus clairement la surpopulation dans les cantons de Vaud et de Genève.

Il n'est pas inutile de rappeler, comme le font les deux orateurs, les règles du code pénal et la jurisprudence du Tribunal fédéral : une libération doit intervenir aux deux-tiers de la peine si le comportement de l'intéressé ne s'y oppose pas et s'il n'y a pas lieu de craindre de nouvelles infractions (art. CP 86). Dans un arrêté, le Tribunal fédéral a établi qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait un pronostic favorable : l'absence d'un pronostic défavorable est déterminante. De plus, il fait remarquer que tout pronostic comporte une part d'appréciation, et qu'il faut se contenter d'une certaine probabilité ; qu'un risque de récidive est inhérent à toute libération ; et enfin qu'il faut prendre en considération l'importance des biens auxquels une récidive porterait atteinte. La libération doit être la règle, son refus l'exception. La décision de libération appartient aux autorités prévues par les lois cantonales sur la base d'un rapport de l'établissement, le cas échéant du rapport d'un expert psychiatre et de celui de la commission spécialisée (dangerosité) ainsi que sur la prise en considération d'autres facteurs tels que le comportement en détention ou les antécédents. Le détenu doit être entendu. Le pronostic en faveur de la libération conditionnelle reposera donc sur une appréciation globale en fonction des antécédents, du comportement, du degré d'amendement de la personne et des perspectives concrètes et matérielles de sortie (conditions de vie après la prison). En cas de refus, la libération doit être à nouveau réexaminée au moins une fois par an. Ces principes sont respectés de manière variable selon les cantons.

Les deux intervenants se fondent sur les résultats des trois questionnaires envoyés aux 26 cantons entre 2014 et 2017. Deux d'entre eux portaient sur les libérations conditionnelles des peines privatives de liberté entre 2004 et 2015, le 3^{ème} sur les libérations des mesures thérapeutiques et de l'internement entre 2004 et 2017. Les cantons ont répondu à raison de 69% pour les deux premiers et de 88% pour le troisième. La comparaison entre les taux d'octroi de la libération et les taux de refus fait apparaître des disparités importantes, surtout entre 2004 et 2013, un peu moins entre 2014 et 2016. Manifestement la Suisse romande se montre plus réticente à libérer conditionnellement ses détenus.

(voir : [Comparaison entre les 3 Concordats \(2009 -2013\) 13 cantons](#)) ainsi que ([Comparaison entre les 3 Concordats \(2014 -2015\) 23 cantons](#)).

Les différences sont encore plus nettes entre les deux cantons urbains et proches de la frontière que sont Bâle et Genève. En 2015, Genève refuse 32% des demandes et en accepte 69 %, alors que Bâle en refuse 5 % et en accepte 95 %. La comparaison entre les deux plus grands cantons, Zurich et Vaud montre une différence semblable. L'écart entre la Thurgovie (le canton le moins restrictif) et Vaud est encore plus énorme : entre 2004 et 2013, le taux de libérations en Thurgovie varie entre 89 et 100% alors que dans le canton de Vaud il est de 54%. Les orateurs font toutefois remarquer que le canton

⁴ Aimée Zermatten, doctorante à l'Université de Fribourg et Thomas Freytag, chef de la Section de la probation et de l'exécution des sanctions pénales, canton de Berne, « Libérations conditionnelles des peines privatives de liberté, disparité des pratiques »

de Vaud a évolué vers davantage de libérations entre 2004 et 2017 : en 2017, on était à 70% d'octroi pour 30% de refus.

Les auteurs de l'étude avancent plusieurs explications possibles à ces différences. Il peut d'abord s'agir d'une appréciation différente des critères de libération et du risque de récidive. En Suisse romande, tous les cantons ont leur propre commission de dangerosité alors qu'il n'y en a qu'une par concordat dans les autres régions. On pourrait également imaginer que les efforts de resocialisation sont plus efficaces en Suisse orientale, ou encore que les populations sont différentes, notamment en raison du taux d'étrangers : 65% en Suisse centrale ; 68% en Suisse orientale ; 80 % en Suisse romande. Les deux chercheurs ne tranchent pas et semblent se garder de toute interprétation concernant la propension des autorités pénales romandes à se montrer plus sévères. Ils évoquent néanmoins trois pistes pour lutter contre la surpopulation : mieux préparer à la libération conditionnelle (régime progressif), y compris pour les étrangers ; améliorer le cadre pour la sortie. (logement, emploi, réseau social, encadrement, contrôles) ; améliorer les tâches transversales et la communication entre les partenaires de la chaîne pénale.

La question des mesures thérapeutiques et des internements

Cette problématique ne sera abordée que de manière indirecte durant toute la journée, comme si elle faisait partie d'un domaine annexe, en dehors de la politique pénitentiaire traditionnelle. A part le Dr. Ariel Eytan, les intervenants ne semblent pas vouloir s'engager dans une analyse approfondie des difficultés qui sont liées aux thérapies en prison alors qu'elles constituent un facteur de surpopulation. Le professeur Killias mentionne cependant cette question de façon critique. A son avis, avec les nouveaux articles 59 et 64, le code pénal de 2007 n'a pas apporté de grands changements par rapport aux articles 42 et 43 de l'ancien code concernant les « délinquants d'habitude » et les « anormaux », à savoir les malades psychiques. Le taux de récidive est resté équivalent. Il en conclut que leur pertinence devrait être réexaminée car leur efficacité est modeste. Les internements, tout comme les mesures thérapeutiques, contribuent à l'allongement de la durée des séjours en prison et donc à la surpopulation. Les détenus sous mesure thérapeutique sont actuellement 500, et on compte une centaine de condamnations par année. Selon le Dr Eytan [⁵], entre 1984 à 2015, on a passé de 348 détenus sous mesure à 787, dont 115 internements. Si le nombre de ces derniers est resté à peu près stable (145 en 2015), le nombre des mesures thérapeutiques, en revanche, a explosé depuis l'entrée en vigueur du code de 2007 : de 10 en 1984 à 436 en 2015 (plus de 500 en 2017) (Voir : [Exécution des mesures: effectif moyen selon le genre de mesure](#))

Le problème, comme le remarque le professeur Killias, c'est que les libérations conditionnelles ne suivent pas : leur taux stagne à moins de 10%. Quant aux internements, c'est encore moins : 2 libérations pour 140 personnes. Ces chiffres sont confirmés par l'étude de Zermatten et Freytag : pour ce qui concerne les libérations conditionnelles des mesures thérapeutiques, Berne est le plus restrictif avec 3,37% de libération, puis vient Vaud avec 7,35 % puis Zurich avec 8,24 %. Pour ce type de sanctions, il ne semble pas y avoir de différences significatives entre les cantons ou les régions.(Voir : [Situation différente dans le domaine de la libération conditionnelle des mesures \(art. 59 CP\)](#)). Ce constat amène M. Killias à faire remarquer que dans les faits, l'internement à vie existe bel et bien. En est-on conscient ? Est-ce vraiment ce qu'on voulait ? La question reste ouverte.

Dans son exposé, le Dr Eytan rappelle lui aussi les dispositions légales auxquelles les mesures thérapeutiques et les internements sont soumis. Huit établissements en Suisse prennent en charge ces détenus: Hindelbank (BE) – Lenzburg (AG) – La Stampa (TI) – Pöschwies (ZH) – Thorberg (BE) –

⁵Dr Ariel Eytan Médecin adjoint agrégé, chargé de cours Service des mesures institutionnelles Traitements psychiatriques ordonnés & surpopulation carcérale.

Etablissements de la plaine de l'Orbe, EPO (VD) – Bellevue, Gorgier (NE) – Curabilis (GE) . Il signale qu'il y a beaucoup de différences entre les personnes concernées de même qu'entre les types de programmes ou les approches thérapeutiques : établissements fermés ou ouverts ; fortement sécurisés ou plus souples ; orientés sur l'individu ou sur le collectif. L'organisation des services et le profil des soignants qui y sont rattachés ne sont pas partout les mêmes. Parfois, l'accent est mis sur le soin, parfois sur la réduction de la dangerosité. Tous ont pour objectif l'amélioration du pronostic de réhabilitation. C'est pourquoi les méthodes et les outils d'évaluation et de pronostic jouent un rôle de plus en plus important.

Avant d'aborder concrètement les pratiques en cours, l'orateur évoque en introduction « l'hypothèse de Penrose », selon laquelle il y aurait une corrélation entre l'hôpital psychiatrique et la prison : fermer un hôpital aurait pour effet de remplir une prison et réciproquement. Il faut dire qu'à l'époque où elle a été posée (1939) les malades mentaux étaient enfermés durablement dans des hôpitaux géants qui abritaient jusqu'à 14'000 personnes. Puis la psychiatrie a évolué vers les traitements ambulatoires, ce qui, pour la Suisse, a été marqué par le fait qu'on a passé de quelque 120 lits psychiatriques pour 100'000 habitants en 1998 à environ 90 en 2012. En revanche, le nombre de lits « forensiques », c'est-à-dire occupés par des personnes condamnées pénalement, est en nette augmentation depuis 2010. On construit actuellement à la fois plus de prisons et plus d'hôpitaux. Suivre l'hypothèse de Penrose reviendrait à dire que les auteurs d'infractions sont des malades mentaux et réciproquement, ce serait une simplification gravement abusive d'une réalité complexe. On courrait le risque de stigmatiser les patients psychiatriques. De plus la définition de la maladie mentale et de la délinquance varie fortement en fonction de facteurs culturels et économiques. En tout cas, cette hypothèse n'est pas pertinente pour expliquer la haute prévalence des troubles psychiques en prison, estimée de cinq à dix fois plus importante que dans la population générale.

En ce qui concerne l'évaluation de la dangerosité, le Dr Eytan fait état, là aussi, d'une évolution. Jusqu'en 1970, tout reposait sur le savoir-faire du médecin praticien. Par la suite, des outils statistiques furent développés ainsi que des instruments d'évaluation perfectionnés. Depuis 2007, sur le plan international, on dispose d'environ 200 instruments modélisés, parmi lesquels on peut citer « Risque - Besoin – Réceptivité » qui repose sur l'idée que l'apprentissage social peut être travaillé ; le modèle « Good lives » qui prend en compte les besoins de la personne pour aller vers une vie constructive et positive et travaille sur le renforcement de ses points positifs ; enfin le modèle « Désistance » qui vise le moment où le délinquant, de lui-même, décide de changer de vie et met un terme à sa carrière de délinquant. De toute manière, souligne l'orateur, il s'agit toujours d'une évaluation probabiliste à propos d'un individu qui présente un risque faible, moyen ou fort, à court ou long terme. Ces instruments ne sont pas fiables à eux seuls car ils sont compliqués à utiliser et n'ont pas été validés dans le contexte particulier où ils sont appliqués. Leur valeur prédictive est variable. S'ils identifient correctement les individus à faible risque ils ne débouchent que sur une prédiction médiocre dans les autres cas. Ces outils sont insuffisamment fiables pour servir de base unique à une décision (probation, remise en liberté) et ils doivent en tout cas toujours reposer sur un jugement clinique structuré. Globalement, les dimensions à prendre en compte sont l'existence de troubles mentaux et de symptômes psychiatriques ; l'abus de substances ; l'attitude vis-à-vis des thérapies ; le contexte social et familial ; les antécédents pénaux et l'usage de violence ; les troubles de la personnalité, psychopathies et impulsivité. Ces derniers sont les plus difficiles à évaluer car ils ne sont pas considérés comme des maladies psychiques répertoriées.

Actuellement, tout indique que l'on se centre davantage sur la dangerosité que sur la responsabilité, négligeant le fait qu'il peut exister une dangerosité sans culpabilité et vice versa. Cette évolution est en rapport avec l'aversion sociale pour le risque. Cette situation aboutit à des prolongations sans fin des mesures thérapeutiques et à une mise en attente disproportionnée des individus. L'impact des thérapies en est fortement réduit. Peut-être faudrait-il réfléchir de manière plus approfondie au

passage du milieu fermé vers des thérapies en milieu ouvert. Tout cela pose des problèmes éthiques pour les soignants et entraîne des besoins accrus en personnel et en établissements, avec une augmentation sensible des coûts. La difficulté vient du fait qu'on ne travaille pas sur la demande du détenu et que celui-ci subit le traitement plutôt qu'il ne s'y engage activement. Détenus et psychiatres « font semblant de soigner et d'être soignés sur un temps très long ». Ces réflexions n'auront malheureusement que peu ou pas d'impact sur les discussions de l'après-midi. Les mesures prévues aux articles 59 et 64 du code pénal ne seront appréhendées qu'en termes de surpopulation, mais pas à travers une analyse de leur bien-fondé.

Les alternatives à la prison

Punir autrement que par l'enfermement ? Le choix des autres formes de sanctions n'est pas grand. Les assises de la chaîne pénale n'en ont évoqué que les deux le plus souvent utilisées: la surveillance électronique et les travaux d'intérêt général mais sans s'y arrêter longtemps. C'est Sylvie Bula qui, dans le débat de l'après-midi, a mis un peu plus en lumière la surveillance électronique. D'autres pistes de réflexion ont été à peine esquissées, par exemple autour de la médiation pénale, évoquée par Fabien Gasser. Plutôt que de porter sur l'exécution des peines, les alternatives pourraient s'orienter « en amont », c'est-à-dire vers des modifications du code pénal ou du code de procédure pénale (sévérité des peines, sursis, procédures de conciliation). Rien de très substantiel, cependant, jusqu'à l'intervention d'Annie Devos ^[6] (à laquelle nous consacrons un compte-rendu plus complet dans un texte séparé)

Pour le procureur fribourgeois Fabien Gasser, les travaux d'intérêt général (TIG) constituent une bonne manière de désempiler les prisons. Il signale une augmentation de 180 % ces dernières années dans son canton, ce qui en fait le champion suisse par rapport à sa population. (Voir le tableau des exécutions de peines en Suisse depuis 1986 : [Exécution des sanctions selon la forme d'exécution](#))

Il précise que le recours accru à ce moyen est dû en partie à une substitution de peine pour amendes non payées. Il reconnaît aussi que ce n'est pas une panacée. En effet, pour appliquer les TIG, il faut pouvoir compter sur des partenaires qui offrent des emplois. La plupart du temps, ils concernent la cuisine, le nettoyage ou l'entretien. Certes, cette manière de faire satisfait le besoin de punition, mais elle n'est pas forcément utile pour le condamné, en raison du genre de travail à exécuter. De plus, l'effet dissuasif est moindre et le contrôle des employeurs souvent trop lâche. Dans l'ensemble, cependant, ce n'est pas une sanction moins bonne que les autres.

Comme mentionné plus haut, Fribourg a innové en ayant recours à la médiation pénale, une procédure qui offre aux prévenus une démarche de conciliation avec la ou les personnes lésées par l'infraction commise, dans l'idée d'éviter la prison. Le code fédéral de procédure pénale autorise cette approche pour les mineurs mais en principe pas pour les adultes. Le canton de Fribourg fait donc office de pionnier en l'appliquant aussi à ces derniers. En 2017, 120 procédures de ce type, dont 14 avec des adultes, ont été conduites. Fabien Gasser reconnaît que c'est un processus long et relativement coûteux, qui exige des forces de travail importantes. Mais si on le met en œuvre assez tôt, on obtient des réussites, les procédures se concluant par une conciliation. De l'avis de l'orateur cette manière de faire évite à l'auteur d'infraction d'entrer dans une logique d'incarcération et de récidive qui peut conduire à l'escalade de la criminalité. Il fait remarquer en outre que la gravité de l'infraction ne joue pas de rôle, alors que les autorités de poursuite pénale estiment généralement que ce type de procédure ne convient que pour des délits peu graves qui ne seraient pas punis de

⁶ Annie DEVOS Administratrice générale Administration générale des Maisons de Justice Fédération Wallonie-Bruxelles ; Membre experte du groupe de travail du Conseil de l'Europe de coopération pénologique ; vice-présidente de la Conférence européenne de probation

prison ferme. Cela implique que les victimes acceptent de rencontrer l'auteur et que la démarche soit soutenue par le pouvoir politique.

C'est dans le débat de l'après-midi que la discussion reviendra sur d'éventuels changements en amont susceptibles de réduire pour les peines de prisons. Le juge cantonal Kaltenrieder suggère de modifier le code pénal de manière à réduire le plafond des peines. Le représentant du Barreau, l'avocat François Roux va dans le même sens : il souhaite qu'on étudie la possibilité d'abaisser les exigences requises pour les libérations conditionnelles. Mais ces suggestions ne sont formulées que brièvement et elles se heurtent à l'opposition des autres participants à la table ronde, ne serait-ce que parce qu'elles sont de compétence fédérale.

Globalement, sur les alternatives à la prison et sur la prison elle-même, c'est Annie Devos, de l'Administration générale des maisons de justice en Belgique qui apporte le point de vue le plus développé et le plus critique. Mentionnons simplement ici qu'elle exprime des critiques sévères à l'égard des alternatives traditionnelles que sont les TIG et la surveillance électronique, qui manquent souvent totalement leur objectif quand elles sont mal appliquées. Et surtout elle apporte des propositions iconoclastes pour réformer la justice, telles qu'une décriminalisation ou une dépénalisation de certaines infractions, ainsi que l'établissement de quotas de procédures au-delà desquels les ministères publics doivent cesser d'en engager de nouvelles. Cette dernière idée provoquera, on s'en doute, de vigoureuses protestations lors de la table ronde de l'après-midi.

Alors que faire ?

A l'issue des débats, on ne voit pas poindre le moindre consensus concernant les remèdes à la surpopulation carcérale. Faut-il construire de nouvelles prisons ? Oui, disent le professeur Killias, le procureur général Eric Cottier et le commandant de la police cantonale Jacques Antenen. Non, proteste au contraire Annie Devos. Pour la cheffe du Service pénitentiaire Sylvie Bula, il faudrait envisager des constructions modulaires pour s'adapter en permanence à l'évolution de la criminalité et des méthodes d'exécution des peines. François Groux semble aller dans le même sens : à son avis il faudrait surtout réfléchir au type d'établissement nécessaire, notamment par rapport à la question difficile des mesures thérapeutiques. Ce qui ressort des débats, c'est que même si la criminalité diminue ou si elle évolue, il n'y aura pas moins de prisonniers à loger. Le commandant de police Antenen affirme ne voir aucune évolution vers moins de détenus. La question de savoir dans quelle mesure la construction de nouvelles prisons a pour effet d'augmenter les incarcérations, créant ainsi une surpopulation permanente, est controversée. L'avocat et bâtonnier F. Roux n'est pas loin de le penser, mais les représentants du monde judiciaire réfutent vigoureusement cette hypothèse : « si les tribunaux prononcent des peines de prison, ce n'est pas pour le plaisir de remplir les établissements » proteste le président du Tribunal cantonal Eric Kaltenrieder.

La sévérité des jugements et la retenue marquée dans l'octroi des libérations conditionnelles ne sont pas des facteurs expliquant la surpopulation carcérale aux yeux des autorités judiciaires. Très affirmatif, le procureur Eric Cottier martèle que la fixation de la peine n'a rien d'arbitraire et qu'elle se décide conformément à la loi. Il refuse l'idée qu'il faut changer de pratique, et considère que la proposition d'Annie Devos de fixer des quotas est inacceptable. Les décisions des tribunaux sont toujours difficiles à prendre, et elles ne sont jamais prises en fonction des places disponibles ou non dans les prisons. Encore une fois, il est rejoint par Jacques Antenen qui, lui, traite de farfelue l'idée d'Annie Devos de prononcer des amnisties quand les quotas de procédures sont dépassés. Concernant les libérations conditionnelles, Sylvie Bula, la cheffe du SPEN est restrictive : il faut tenir compte des différentes populations dans les prisons, en particulier les étrangers qu'on a de la peine à renvoyer dans leur pays d'origine : la marge de manœuvre est réduite. Actuellement, affirme-t-elle, il n'y a pas de personnes « éligibles » pour une libération qui soit encore en prison.

Dans ce climat de résistance face aux remises en question, et vu la tentation de mettre la faute sur les étrangers, c'est donc le chef du Service de la population (SPOP) Steve Maucci qui se trouve interpellé lors de la table ronde : le problème de la surpopulation n'est-il pas causé par la forte proportion de détenus expulsables : que fait-il pour accélérer les renvois ? L'intéressé se défend : tous les renvois sont effectués quand ils sont possibles. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'expulsion des criminels étrangers, le taux d'expulsion varie entre 45 et 65 %. Si les personnes concernées acceptent de partir, il n'y a pas d'obstacle. Mais dans le cas contraire, il faut que le pays d'origine accepte d'accueillir son ressortissant, et quand ce n'est pas le cas, l'incarcération peut être prolongée.

Dans le courant de la journée, il est tout de même apparu quelques réflexions sur les mesures qui pourraient être prises pour répondre aux objectifs de la journée. Il serait peut-être plus juste de parler de recommandations, dont on ne voit pas vraiment dans quelle mesure elles pourront être mises en œuvre. Ainsi le professeur Killias estime qu'il serait possible de prononcer en général des peines plus courtes et d'accorder plus rapidement des libérations conditionnelles quand les deux tiers sont accomplis. Mais il ajoute aussitôt que cela pourrait entraîner des risques accrus pour la population. Cette remarque n'est pas isolée, mais pas non plus intégrée dans une réflexion d'ensemble. Ce qui semble décourager les intervenants dans leurs propositions de changement, c'est précisément la très haute exigence de sécurité qui règne dans la population et les milieux politiques. Si M. Killias recommande également le développement des peines alternatives, il ajoute, comme désabusé, que cela ne changera guère le taux d'occupation des prisons.

De son côté, Thomas Freytag plaide pour une meilleure préparation à la libération conditionnelle, y compris pour les étrangers, en appliquant mieux la progressivité des peines et en préparant un cadre de sortie sécurisé du point de vue de l'emploi, l'hébergement, l'encadrement et le réseau social. Et pour que ces conditions soient réalisées, il faut développer la communication, la concertation et le partage des tâches entre toutes les autorités concernées : exécution des peines, justice, probation. Autrement dit, il faut coordonner et consolider la chaîne pénale, une conclusion que ne va pas contester la cheffe du département Béatrice Métraux puisque c'est l'objectif de la journée. Il n'est toutefois pas certain que les débats auront montré comment remplir cette attente. Dans le débat de l'après-midi en effet, l'avocat François Roux, déplorant le manque de communication entre les représentants de la chaîne pénale, s'est heurté aux critiques d'Eric Cottier renvoyant la responsabilité aux avocats eux-mêmes. Réaliste, Sylvie Bula remarque que pour que la chaîne fonctionne, il ne faut pas seulement un dialogue, mais des moyens matériels, et ceux-ci font défaut. En matière de réinsertion, il ne faut pas oublier que 60% de la population carcérale n'a pas d'avenir en Suisse, d'où elle sera expulsée. Sur ce point, il faut accentuer la collaboration avec le Service social international. La directrice du SPEN revient en conclusion sur la situation difficile que créent les mesures thérapeutiques du point de vue de la surpopulation, y compris dans les établissements hors canton qui accueillent des détenus vaudois. Elle rejoint sur ce point de Dr. Eytan car elle estime elle aussi que le système ne fonctionne pas et qu'il devrait être revu sur le plan fédéral.

Comme les autres intervenants, Fabien Gasser constate lui aussi l'évolution de la politique pénale vers davantage de sévérité. Peut-être surestime-t-on l'efficacité des méthodes d'évaluation de la dangerosité. Si on veut des libérations, il faut accepter une part d'appréciation : la réhabilitation n'est pas une science exacte. Le Dr Eytan termine son intervention dans le même sens. Il souligne l'importance de ce que l'on appelle la sécurité dynamique, c'est-à-dire relationnelle, plus efficace que les murs. Il exprime la conviction que l'accent doit être mis en priorité sur le rétablissement, la réinsertion et le retour dans la communauté. Il plaide aussi pour davantage de collaboration entre soignants et autres intervenants, de manière pluridisciplinaire. C'est une « chaîne thérapeutique » qui doit déboucher sur l'évaluation collaborative du risque. Cela implique une remise en question permanente du fonctionnement des établissements fermés. Quant à l'aversion sociale pour le risque,

elle doit être travaillée dans le sens d'une « gestion partagée du risque ». Enfin, il souligne l'importance de la recherche scientifique.

Tout au long de cette journée, le public ne s'est pratiquement pas fait entendre. On ne peut donc pas parler de débat. On ressort de là avec une certaine frustration. Sans l'intervention d'Annie Devos on aurait gardé le sentiment que le monde pénitentiaire ronronne ou que les partenaires vaudois de la chaîne pénale s'affrontent à fleuret moucheté. L'immobilisme semble l'option privilégiée, malgré les incitations polies à explorer d'autres voies. Frustration aussi de constater le peu de place laissée à la réinsertion, écrasée par l'excuse invoquée généralement que la société veut de la sécurité, comme si le politique ne pouvait que céder lui aussi à l'obsession du risque zéro. Pas un mot sur la détention préventive, sauf chez Annie Devos, et pratiquement aucune remise en question, sauf tout à la fin par Sylvie Bula, des mesures thérapeutiques et des internements, dont les statistiques montrent qu'on ne sort pratiquement jamais. Quand on aborde le thème de la surpopulation carcérale, c'est facile d'en rendre responsables les étrangers alors qu'en réalité les prisons sont remplies de détenus qu'on ne libère pas ou de condamnés à des mesures qui vieillissent résignés ou qui se transforment en révoltés. Reste à se replonger dans les réflexions d'Annie Devos qui ouvrent des perspectives plus larges à l'échelle de la société et de sa politique pénale et sécuritaire.