

**Allocution de M. André VALLOTTON,
Président, Ancien Délégué du Conseil d'Etat aux Affaires pénitentiaires,
Département de la Sécurité et de l'Environnement, Chef de projet, Unité d'appui
au Programme d'appui de la réforme du Système pénitentiaire
Ministère de la Justice, Alger**

Conférence Rome

Introduction au workshop « les étrangers en prison »

Vous me permettrez tout d'abord de remercier nos hôtes pour l'excellence de leur réception. Ce n'est pas la première fois que nous venons à Rome dans le cadre de la Conférence, et c'est toujours avec un grand plaisir que nous nous retrouvons dans ce cadre splendide et que nous apprécions la qualité de l'accueil.

Ma mission, en cette fin d'après-midi, est d'introduire le travail de demain.

La gestion des étrangers en prison constitue un problème dont la gravité varie d'un pays à l'autre dans le Conseil de l'Europe ; mais il est suffisamment aigu pour avoir initié l'élaboration et l'adoption, en 2012, d'une nouvelle Recommandation remplaçant la Recommandation (84) 12, notamment la Recommandation (2012) 12 relative aux détenus étrangers, sur la base de laquelle se porteront nos discussions dans les deux ateliers de demain.

Si nous examinons les chiffres de SPACE 1 de 2010, le taux d'étrangers en prison oscille de 0.7% de la population carcérale (en Pologne et Roumanie) à 71.6 % (en Suisse).

J'exclurai ici, et vous le comprendrez aisément, Andorre ou Monaco (plus de 90% d'étrangers en prison), mais dans lesquels les 12 ou 36 détenus incarcérés dans l'ensemble de l'Etat ne peuvent faire l'objet de conclusions pertinentes, et ceci d'autant plus que, tout comme au Liechtenstein, ces pays font exécuter leurs peines privatives de liberté dans le pays voisin.

Mais la situation des étrangers incarcérés mérite une étude plus approfondie que la seule évocation de ces données extrêmes.

A l'exception des pays insulaires, tous les pays européens dont le taux d'étrangers incarcérés est supérieur à 10% sont situés dans la partie ouest ou sud de l'Europe, ce qui montre le lien étroit qui existe entre le flux migratoire, les attirances pour un Eldorado de plus en plus imaginaire et le nombre d'étrangers incarcérés. Les pratiques des uns et des autres en matière de répression de l'immigration illégale et de l'octroi de la nationalité constituent d'ailleurs également des facteurs de variation non négligeables.

Nous devons constater, et la Suisse permet à ce niveau une démonstration exemplaire, une surreprésentation des étrangers en détention préventive et leur sous-représentation dans les établissements ouverts et dans l'exécution de sanctions dans la communauté. En Suisse, par exemple, alors qu'ils représentent 51.3% des condamnations prononcées, 39% seulement des condamnés étrangers sont sous surveillance électronique, 36 % d'entre eux sont condamnés à un travail d'intérêt

général, alors qu'ils représentent 71.4% des personnes incarcérées en détention provisoire et 71.6% des personnes placées en prison.

Cette inégalité de traitement est difficilement contournable, même si la Recommandation dont nous allons parler tente de pailler à ce problème. En termes de risque de fuite, les étrangers sans attaches ne peuvent évidemment offrir les mêmes garanties que les autochtones ou que des personnes qui ont l'ensemble de leur famille établie dans le pays dans lequel l'infraction a été commise. Ils seront par conséquent moins éligibles à l'exécution de sanctions dans la communauté que la population résidente. L'importance est cependant de rappeler aux autorités que leur situation doit être examinée sur la base des mêmes critères que le reste des prévenus ou condamnés, et qu'ils ont le droit au même traitement en situation identique.

Il faut également tenir compte, pour correctement interpréter les chiffres de SPACE, des diverses possibilités d'acquérir la nationalité du pays de résidence : la France, par exemple, n'a que 17.8% d'étrangers incarcérés. Mais l'acquisition de la nationalité y est beaucoup plus facile, avec la conjugaison du droit du sang et du droit du sol, que dans d'autres pays européens. Il y a donc un peu moins d'étrangers dans les prisons françaises, mais plus d'immigrés de la seconde génération.

Force est enfin de constater que nombre de lois sur l'immigration ont des effets secondaires criminogènes, en précipitant dans l'illégalité une population non désirée, et que le surnombre en prison de « secundos », d'immigrés de la seconde génération, montre les faiblesses des mécaniques d'intégration de jeunes adultes tiraillés entre leur culture d'origine et des perspectives de réussite pas toujours aisées dans leur pays d'adoption.

Mais passons aux problèmes liés à la détention qui sont à l'origine de cette Recommandation.

La présence d'étrangers en prison, et a fortiori celle de détenus qui seront expulsés, pose de nombreux problèmes par rapport aux objectifs de la détention.

Le premier d'entre eux est la capacité d'intégration de ces nouveaux groupes de détenus dans le milieu carcéral. Langue, culture et coutumes peuvent poser des problèmes de communication, de compréhension et de coexistence. Et les occasions de quiproquos et de conflits seront multiples, y compris au niveau gestuel : demander, par gestes, à un maghrébin de venir selon la gestique occidentale, risque de le faire réagir violemment alors que tourner la paume de la main vers le sol permettra d'éviter tout problème. Et plus on aura à faire à une population peu habituée aux diversités du monde, plus le problème de communication sera important.

De plus, le réflexe naturel d'une personne placée dans un milieu de contrainte risque fort d'être la surprotection et la sur-manifestation de son identité et ses valeurs. Combien d'expatriés suisses vont manger, chaque fois que possible, une fondue moitié-moitié par une température de 45 degrés alors qu'ils n'en mangent

jamais en été dans leur pays ? Et combien de non pratiquants vont se révéler en prison comme des croyants particulièrement zélés ?

Le risque de discrimination dans le choix du régime ou de la peine est une réalité. Et il subsiste à tous les stades de la procédure. Evaluer la situation de personnes sans attaches dans le pays risque de conduire les autorités à prendre des décisions plus sécuritaires. Et la plus faible capacité du justiciable étranger de comprendre sa situation ou de se défendre peut encore aggraver la portée ou la nature des décisions.

L'absence de contacts directs avec ses proches ou avec ses représentants constitue un problème supplémentaire. La présence de la famille est un soutien non négligeable pour tout détenu et elle représente également un remède important contre la récidive. L'éloignement et la limitation des contacts peuvent donc constituer une difficulté de plus.

Un autre problème de taille sera la préparation de la libération. L'expulsion ou l'interdiction de séjour sont des réactions courantes en cas de commission d'infractions graves. Elles s'inscrivent dans la ligne historique du bannissement. La préparation de la libération de détenus étrangers expulsés ou transférés risque fort d'être plus compliquée, et la continuité de la prise en charge en vue de la réinsertion sera beaucoup plus difficile à réaliser.

Et enfin, la situation de nombreux pays du monde émergents fait que le nombre d'étrangers dont l'expulsion est prononcée, mais qui ne sont pas immédiatement expulsables, faute de papiers, d'acceptation de leur pays d'origine, d'absence de lieu d'accueil ou de refus de retour, prend toujours plus d'importance. Et comment organiser efficacement une sortie, au cours de laquelle le condamné se retrouvera automatiquement en situation illégale ?

L'ensemble de ces observations conduit à constater que la population délinquante étrangère est une catégorie plus délicate à gérer que les résidents de longue date, et qu'elle est plus vulnérable face à la loi, face aux modalités d'exécution de la peine et face à la réalisation des objectifs de cette dernière. Et l'exécution de leur peine sera plus difficile à réaliser dans le respect absolu des principes défendus par les Conventions.

Par conséquent, cette catégorie de justiciables doit faire l'objet d'un regard et de mesures de protection spécifiques.

La Recommandation (2012) 12 traitera donc les problématiques qui peuvent être réglées en prison ou dans le cadre des procédures pénales, mais elle abordera également indirectement celles qui trouvent leur origine en dehors du domaine pénitentiaire. Une autre gestion des étrangers en prison résoudra, certes, un certain nombre de problèmes concrets et directs, mais elle n'aura que peu d'influence sur des lois sur les étrangers criminogènes, ou sur des situations socioéconomiques sans espoir.

La Recommandation commence par évoquer 10 principes fondamentaux.

- L'article 3 insiste sur le fait que tous les individus, quel que soit leur origine, ont les mêmes droits, mais que chacun a également des besoins spécifiques.
- La règle 4 affirme que décider du sort de personnes d'une autre nationalité ne supprime pas l'obligation d'un examen approfondi.
- La règle 5 prolonge la précédente, en rappelant que la nationalité ne constitue pas à elle-seule un critère de placement en détention préventive ou une raison de privation de liberté.
- La règle 6 précise que chacun a droit à un examen complet en vue d'une libération anticipée.
- La règle 7 incite à réfléchir à tout aspect discriminant ou handicapant que pourrait subir un étranger sous mandat de justice et à y porter remède.
- La règle 8 traite des problèmes de langue et de communication.
- La règle 9 traite des besoins spécifiques des étrangers en matière de réinsertion, vu leur statut et leur devenir particulier.
- La règle 10 rappelle l'exigence de respect des droits de la personne à tous les stades de la procédure, en cas de transfèrement.
- La règle 11, rappelant les Règles pénitentiaires européennes, traite de l'exigence de moyens suffisants pour atteindre les objectifs.
- Et la règle 12 rappelle les besoins de professionnalisme et de formation des personnels.

En dehors d'exigences absolues et incontournables, telles que le respect de la dignité et des droits individuels, la plupart des règles citées ci-dessus tient compte des spécificités des détenus étrangers et de leurs besoins particulier, ainsi que du risque de réaction mécanique lié à leur seul statut. Les règles n'imposent pas le même résultat pour tous, mais elles exigent un examen semblable dans tous les cas, ainsi qu'une prise en compte spécifique des problèmes que peuvent poser les décisions et les pratiques pour cette catégorie particulière de détenus.

Cette partie générale est ensuite déclinée en 29 règles spécifiques, traitant chacune d'un aspect particulier de la détention et complétant les Règles et Recommandations rappelées dans le préambule, telles que les Règles pénitentiaires ou les Recommandations concernant la détention provisoire:

La 3^e partie traite de la libération provisoire : elle rappelle que les principes régissant la mise en détention prévus par les autres Recommandations s'appliquent également aux prévenus étrangers, et que la nationalité ne doit pas constituer en soi un critère de décision.

La 4^e partie rappelle que le principe du recours à la peine privative de liberté en dernier ressort s'applique à tous, et que le même type d'examen doit guider l'ensemble des décisions prises dans ce domaine.

La 5^e partie, plus développée, traite de la détention :

Elle commence par énumérer les règles complémentaires applicables aux étrangers dans le cadre des formalités d'admission : informations dans une langue connue, information de la famille, et placement facilitant les contacts avec les proches, voire avec des détenus issus de la même origine.

Elle traite ensuite des infrastructures et des équipements : installations d'hygiène compatibles avec la culture d'origine, port de vêtements respectant les règles de sécurité, mais compatible avec les exigences religieuses ou culturelles, ou alimentation respectueuse des règles religieuses.

Elle traite enfin des relations avec l'extérieur : possibilité de relations compensant dans la mesure du possible l'éloignement, et relation avec les représentations consulaires.

La sous-partie traitant du régime carcéral recommande l'organisation d'activités équilibrées et variées, qui ne peuvent être restreintes à cause d'un éventuel renvoi ou du statut.

Le droit d'accès à un travail rémunéré et à des garanties sociales, à des activités récréatives et éducatives compatibles avec les croyances et utiles à l'épanouissement culturel, l'apprentissage d'une langue de communication, une éducation et une formation utiles à la libération, dans le pays d'exécution ou dans le pays de destination constituent l'essentiel de cette partie. Elle précise également que la nationalité ne doit pas exclure la possibilité d'activités externes, lorsque les conditions de sécurité sont réunies.

Suivent deux règles concernant la liberté de croyance et de pratique religieuse, puis quelques règles complémentaires concernant les problèmes spécifiques des étrangers en matière de santé, de communication avec le malade, et de poursuite des soins au-delà de l'incarcération.

Les règles 32.1 à 32.4 traitent du problème de la sécurité dynamique, du maintien du bon ordre et de l'harmonie interne, de la nécessité d'éviter les conflits interculturels ou intergroupes et de l'exigence d'une analyse du risque fondée sur la personne, et non sur la nationalité.

Deux chapitres supplémentaires sont consacrés aux groupes minoritaires : les femmes étrangères incarcérées et à leur risque d'isolement, et les enfants en bas âge élevés avec leur mère en détention, et rappellent le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

La remise en liberté fait l'objet d'une partie à elle-seule. Comme décrit en introduction, il est difficile de préparer de la même manière la réinsertion d'un autochtone et celle d'une personne dont le futur est incertain. C'est pourquoi la recommandation incite à des décisions rapides permettant une planification de la réinsertion et tenant compte du lieu de réinsertion et elle propose, chaque fois que c'est possible, une transmission d'informations et des passerelles entre le pays de détention et le pays de destination.

Elle rappelle également que le statut d'étranger ne doit pas constituer une situation discriminante dans le cadre de l'examen de la libération.

L'avant dernière partie parle de l'importance du personnel, recommande son choix en fonction de son ouverture et de son intérêt pour l'autre, et traite de la nécessité d'une formation spécifique dans le domaine de la prise en charge. Mon exemple de gestuelle du début suffit à démontrer son importance.

La dernière partie traite de l'évaluation régulière des procédures et de leur ajustement, ce qui nous amène au but des deux ateliers de demain.

Cette recommandation ne propose donc ni miracles, ni remèdes utopiques.

Elle incite simplement les décideurs à ne pas se limiter à l'usage d'étiquettes, à garantir une vraie égalité d'examen, et à réfléchir à des solutions compensant l'isolement et les incertitudes de futur de cette nouvelle population.

Certaines règles font déjà partie des pratiques nationales, d'autres méritent une étude approfondie et des réponses spécifiques en fonction de la situation.

Les deux ateliers de demain constitueront donc une première occasion de se familiariser avec cette Recommandation et de faire l'inventaire des difficultés et des premières solutions possibles.

La première partie sera plus particulièrement consacrée à la détention, au choc des cultures et aux difficultés de gestion, et la seconde à la réinsertion et à toutes les ambiguïtés et problèmes liés à sa préparation.

Cette recommandation ne touche d'ailleurs pas que le seul monde carcéral. Elle concerne également les services de probation.

Pour que la sanction dans la communauté soit préférée à la prison, un cadre, qui rassurera l'autorité de décision, doit être proposé et mis en place. De la qualité et la fiabilité de ce cadre dépendra le nombre d'étrangers dont la peine pourra être exécutée dans la communauté, en dépit de leur origine.

Le rôle des services de probation sera capital dans ce domaine, autant dans la préparation du rapport qui permettra au juge de prendre sa décision que dans la qualité de l'encadrement qu'il pourra fournir pendant l'exécution de la peine.

Et si la préparation de la sortie d'un condamné étranger pose déjà en soi des difficultés, la préparation de la réinsertion dans le pays d'origine exige des liens avec ce dernier et l'établissement de passerelles et de formes d'encadrement qui concernent directement les services de probation, leur réseau de collaboration international et leur interaction avec les services de détention.

La problématique que nous traitons ici associe donc pleinement les deux groupes invités à notre séminaire.

Et l'objectif de nos travaux sera que demain, en fin de journée nous ayons eu l'occasion de nous familiariser avec cette nouvelle recommandation, et que nous ayons pu avoir des échanges fructueux sur les problèmes rencontrés et sur quelques premières solutions possibles.

