

Forum Interparlementaire Romand (FIR) Séminaire du vendredi 27 sept. 2013  
aux Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO)

Thème du Séminaire:

**Prisons surpeuplées: la collaboration intercantonale est-elle efficace ?**

Exposé et point de vue de Nicolas QUELOZ

Professeur de droit pénal et de criminologie à l'Université de Fribourg

[nicolas.queloz@unifr.ch](mailto:nicolas.queloz@unifr.ch)

## PLAN

1. Les principes cardinaux du droit pénal suisse : *ultima ratio*, légalité, dignité, égalité ou non discrimination
2. La surpopulation carcérale en Suisse latine
3. La nouvelle partie générale du CPS et le nouveau CPP ne sont pas les causes de cette surpopulation carcérale
4. Les défauts de la collaboration interdisciplinaire, interprofessionnelle et intercantonale
5. Quelques points de conclusion

## 1. Rappel des principes cardinaux du droit pénal suisse

### → Principe de *l'ultima ratio* :

le droit pénal, parce qu'il est très contraignant (privatif de droits et de liberté), ne doit être utilisé qu'en **ultime recours** dans une société.

C'est malheureusement tout le contraire qui se passe aujourd'hui (et depuis plus de 10 ans), où l'on assiste – en Suisse y compris – à un recours excessif au droit pénal, au développement de nouvelles incriminations, au renforcement des sanctions, etc. L'ère sécuritaire aboutit de plus en plus au populisme pénal !

Un grave problème ainsi induit : le droit pénal devient une fausse « potion magique », illusoire, coûteuse, qui – contrairement à son principe d'*ultima ratio* – vient primer et empêcher la recherche de solutions moins contraignantes de résolution des conflits sociaux !

### → Principe de *la légalité* :

le principe de *l'ultima ratio* du droit pénal découle du principe de la légalité des délits et des peines : il ne peut pas y avoir de crime, ni de sanction, sans l'existence d'une loi écrite, précise et en vigueur. Ce principe de *limitation* du droit pénal, aussi bien dans les incriminations que dans les sanctions, est d'ailleurs de rang constitutionnel (art. 7 CEDH et 5 Cst. féd.).

### → Principe du respect de *la dignité* du justiciable :

il est également inscrit dans la CEDH (art. 3), la Constitution fédérale (art. 7), ainsi que dans le CPP (art. 3) et dans le code pénal (art. 74 CPS).

En découle pour l'Etat l'interdiction du recours à la torture et à des traitements inhumains et dégradants → L'état de surpopulation de certaines prisons romandes porte assurément atteinte à ce principe du respect de la dignité des personnes condamnées. Il faut rappeler la jurisprudence ferme de la Cour européenne des droits de l'homme au sujet de l'obligation des Etats parties à la CEDH de garantir dans leur cellule un **espace minimum privatif de 7 m<sup>2</sup> à chaque personne détenue** !

➔ Principe de **l'égalité de traitement** des justiciables :

également de rang constitutionnel (art. 8 Cst. féd.), il implique notamment l'interdiction d'un traitement discriminatoire, par la justice pénale, de certains groupes de prévenus comme p. ex. les Roms arrêtés pour vol ou les ressortissants du Maghreb appréhendés pour trafic de stupéfiants.

➔ Le populisme pénal actuel me semble mettre à mal ce principe et privilégier un traitement pénal qui **stigmatise** encore plus certains groupes minoritaires et mal aimés ...

➔ But de **la resocialisation** des personnes détenues :

en matière d'exécution des sanctions, l'art. 75 CPS établit comme principe que «L'exécution de la peine privative de liberté doit améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions». Il en découle le **régime progressif** d'exécution des peines de détention d'une durée supérieure à une année, à savoir l'obligation de préparer par étapes le retour de la personne détenue à la vie libre, avec notamment l'octroi progressif de congés, le travail externe ainsi que la phase importante de la libération conditionnelle (dès 2/3 de la peine subie voire, exceptionnellement, la moitié).

## 2. La surpopulation carcérale en Suisse latine

Le Tableau 1 (en Annexe / Source : OFS) fait état :

- du nombre de places de détention
- des effectifs de détenus
- et des taux d'occupation des prisons

dans toute la Suisse,

et dans les 3 concordats d'exécution des peines.

→ Ces chiffres démontrent :

- 1) que la Suisse latine, avec moins de 30% de la population résidente du pays en 2012, dispose de près de 32% des places de détention dans les prisons et «héberge» près de 35% de tous les détenus du pays ;
- 2) que son nombre de places de détention (93) pour 100'000 habitants en 2012 est raisonnable<sup>1</sup>, à peine inférieur à celui du concordat de la Suisse orientale (95) dont Zurich est le pôle dominant ;
- 3) que le **nombre effectif de détenus** (96) pour 100'000 habitants en 2012 est de loin **le plus élevé de Suisse, nombre qui n'a cessé de croître depuis l'an 2000** ;
- 4) que la **sur représentation de la Suisse latine** est encore mise en lumière par sa **très nette surpopulation carcérale**, avec un taux d'occupation des prisons qui était de près de 106% en 2011 et de 104% en 2012<sup>2</sup> (mais seulement de 87% en 2000) et alors que les 2 autres concordats ont en 2012 des taux d'occupation bien inférieurs : 92% en Suisse centrale (avec BE, BS et BL) et 88% en Suisse orientale (avec ZH et des cantons frontaliers comme SH, SG et les GR).

La **frénésie carcérale de la Suisse romande** n'est pas nouvelle, mais elle s'est encore renforcée ces 10 dernières années.

---

<sup>1</sup> M. Pierre Maudet (Conseiller d'Etat, GE), a souligné lors de ce Séminaire FIR que la Suisse romande ne connaissait pas tant une *surpopulation* qu'une **sous dotation** carcérale (avec des établissements vétustes et qui n'ont pas été étendus ou développés depuis près de 30 ans).

<sup>2</sup> Mme Béatrice Métraux (Conseillère d'Etat, VD), a affirmé lors de ce Séminaire FIR qu'en septembre 2013 le taux de surpopulation des prisons du canton de VD est proche de 150%.

### 3. La nouvelle partie générale du CPS (2007) et le nouveau CPP (2011) ne sont pas les causes de cette surpopulation carcérale

- **Au contraire**, puisque la révision du CPS a fortement diminué le recours aux courtes peines privatives de liberté (PPL, en interdisant celles qui sont inférieures à 6 mois) et que, selon les policiers, le nouveau CPP les écrase de tâches bureaucratiques et les empêche d'être sur le front de la criminalité, alors que, selon les procureurs, leur pouvoir de mise en détention provisoire a été drastiquement réduit par le CPP (et par le contrôle des Tribunaux des mesures de contrainte) ...
- **Les magistrats romands** (procureurs et juges) **ont la main plus lourde** que leurs collègues alémaniques. Ils prononcent en effet
  - plus de **peines** et de **mesures** privatives de liberté → cf. le Tableau 2 en Annexe
  - et des PPL **de plus longue durée** ...

### 4. La collaboration est-elle efficace ?

Ma réponse, mesurée, est : **pas vraiment** ...

En effet, mon expérience d'échanges réguliers avec le monde de l'exécution des sanctions me permet de constater **des défauts et des lacunes quotidiens dans la collaboration** :

- **interdisciplinaire** : p. ex. entre magistrats ou juristes et médecins ; ou entre médecins et surveillants, etc.
- **interprofessionnelle** : p. ex. entre services d'exécution des peines – prisons – et centres de probation ;
- et **intercantonale** : déjà au sein d'un même concordat, ensuite entre les 3 concordats de la Suisse.

Ex : le non partage, pourtant de la même base de données «*Papillon*» relative aux personnes détenues, par les cantons de GE et de VD, qui n'échangent ainsi pas leurs propres informations ...

- En tous ces domaines, la Suisse romande est nettement à la traîne par rapport à la Suisse alémanique : il existe ainsi un véritable «*Röstigraben*» dans la stratégie et les méthodes de l'exécution des sanctions pénales !

## 5. En guise de conclusion

- Il faut faire très **ATTENTION à la frénésie carcérale**, qui est une **spirale extrêmement coûteuse**, économiquement, socialement et humainement...

→ **cf. l'exemple de la Californie**, qui, depuis 40 ans, a dépensé tellement pour ses prisons que c'est tout son système d'éducation (écoles) qui en a subi les réductions désastreuses. En septembre 2009, sous la pression de la crise économique, les parlementaires californiens ont voté un plan visant à réduire la population carcérale de près de 25'000 prisonniers tous les deux ans: le gouverneur Schwarzenegger avait quant à lui demandé une réduction de 55'000 prisonniers en soulignant que la Californie dépensait près de 50'000 dollars par an et par prisonnier... C'est donc tout le contraire de ce que préconisait Victor HUGO (en 1834) : «*Ouvrez des écoles, vous fermerez des prisons!*»

- Il faut **très sérieusement améliorer la communication et la collaboration** au sein de la «chaîne pénale», au sein d'abord d'un même canton, puis au sein des concordats,
- et il faut **très sérieusement clarifier / renforcer les centres de responsabilité** et de prise de décision, aujourd'hui trop dispersés et dilués :

- qui est compétent, qui décide et pour quoi ?
- à quel stade de l'exécution de la peine ?
- dans quel délai ?

Nous osons espérer que l'injonction de Dante, «*Lasciate ogni speranza voi che entrate!*»<sup>3</sup>, ne devienne pas une fatalité des politiques pénales et carcérales de Suisse romande !

### Brèves références à jour :

- JENDLY Manon, **Prévenir la criminalité : oui ... mais comment ?** Les Editions de l'Hèbe, Charmey, 2013.
- KUHN André, **Quel avenir pour la justice pénale ?** Les Editions de l'Hèbe, Charmey, 2012.
- QUELOZ Nicolas, LUGINBÜHL Ulrich, SENN Ariane, MAGRI Sarra (Eds.), **Pressions publiques sur les prisons : la sécurité à tout prix ? / Druck der Öffentlichkeit auf die Gefängnisse : Sicherheit um jeden Preis ?** Editions Staempfli, Berne, 2011.
- QUELOZ Nicolas, LUGINBÜHL Ulrich, von MANDACH Laura (Eds.), **Tirer à la même corde : mise en réseau et collaboration interdisciplinaire dans l'exécution des sanctions pénales / Am selben Strick ziehen : Vernetzung und interdisziplinäre Zusammenarbeit im Justizvollzug**, Editions Staempfli, Berne, 2013.

---

<sup>3</sup> Tel est le sombre avertissement de Dante Alighieri, à l'entrée de l'Enfer, dans la *Divine Comédie* (écrite entre 1307 et 1321).

Tab. 1

	2000	2005	2010	2012
<b>Total en Suisse</b>				
Population résidente permanente	7'204'055	7'459'128	7'870'134	8'039'060
Nombre de places de détention	6'610	6'584	6'662	6'978
Effectif de détenus	5'663	6'137	6'181	6'599
Nombre de places pour 100'000 habitants	92	88	85	87
Effectif pour 100'000 habitants	79	82	78	83
Taux d'occupation (en %)	85.7%	93.2%	92.8%	94.6%
<b>Concordat latin</b>				
Population résidente permanente	2'079'665 (28.9 %)	2'204'542 (29.5%)	2'341'743 (29.7%)	2'381'058 (29.6%)
Nombre de places de détention	2'075 (31.4%)	1'983 (30.1%)	2'044 (30.7%)	2'203 (31.6%)
Effectif de détenus	1'800 (31.8%)	1'959 (31.9%)	2'165 (35%)	2'295 (34.8%)
Nombre de places pour 100'000 habitants	100	90	87	93
Effectif pour 100'000 habitants	87	89	92	96
Taux d'occupation (en %)	86.7%	98.8%	105.9%	104.2%
<b>Concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest</b>				
Population résidente permanente	2'856'944 (39.7%)	2'938'386 (39.4%)	3'049'757 (38.7%)	3'091'791 (38.5%)
Nombre de places de détention	2'271 (34.4%)	2'266 (34.4%)	2'231 (33.5%)	2'389 (34.2%)
Effectif de détenus	1'859 (32.8%)	2'034 (33.1%)	1'949 (31.5%)	2'203 (33.4%)
Nombre de places pour 100'000 habitants	79	77	73	77
Effectif pour 100'000 habitants	65	69	64	71
Taux d'occupation (en %)	81.9%	89.8%	87.4%	92.2%
<b>Concordat de la Suisse orientale</b>				
Population résidente permanente	2'247'641 (31.2%)	2'358'327 (31.6%)	2'486'071 (31.6%)	2'518'753 (31.3%)
Nombre de places de détention	2'264 (34.2%)	2'335 (35.5%)	2'387 (35.8%)	2'386 (34.2%)
Effectif de détenus	2'004 (35.4%)	2'144 (34.9%)	2'067 (33.4%)	2'101 (31.8%)
Nombre de places pour 100'000 habitants	101	99	96	95
Effectif pour 100'000 habitants	89	91	83	83
Taux d'occupation (en %)	88.5%	91.8%	86.6%	88.1%

**Tableau 2: Condamnations prononcées pour crimes et délits  
et part prise par la PEINE PRIVATIVE DE LIBERTE  
(sur 100 condamnations)**

<b>2011</b>	<b>CH</b>	<b>BE</b>	<b>BS</b>	<b>ZH</b>	<b>TI</b>	<b>VD</b>	<b>GE</b>
PPL <b>sans</b> sursis	7,1 %	7,3 %	13,6 %	8,4 %	3,3 %	10,3 %	21,0 %
PPL <b>avec</b> sursis <b>total</b>	1,8 %	1,5 %	4,6 %	2,8 %	1,5 %	1,6 %	4,0 %
PPL <b>avec</b> sursis <b>partiel</b>	0,5 %	0,4 %	0,6 %	1,2 %	0,3 %	0,6 %	1,0 %
<b><i>PPL en tout</i></b>	<b><i>9,4 %</i></b>	<b><i>9,2 %</i></b>	<b><i>18,8 %</i></b>	<b><i>12,4 %</i></b>	<b><i>5,1 %</i></b>	<b><i>12,5 %</i></b>	<b><i>26,0 %</i></b>
<b>2006</b>	<b>CH</b>	<b>BE</b>	<b>BS</b>	<b>ZH</b>	<b>TI</b>	<b>VD</b>	<b>GE</b>
PPL <b>sans</b> sursis	15,6 %	18,8 %	17,1 %	18,3 %	8,2 %	20,2 %	29,3 %
PPL <b>avec</b> sursis	46,4 %	34,4 %	64,4 %	52,3 %	61,9 %	45,1 %	61,1 %
<b><i>PPL en tout</i></b>	<b><i>62,0 %</i></b>	<b><i>53,2 %</i></b>	<b><i>81,5 %</i></b>	<b><i>70,6 %</i></b>	<b><i>70,1 %</i></b>	<b><i>65,3 %</i></b>	<b><i>90,4 %</i></b>