

Marie Bonnard
Février 2015

Réduire le taux de détention ? Une tâche complexe, en Suisse comme en Europe

Sur la base de statistiques pénales européennes, traitées par l'Université de Lausanne, la criminologue Natalia Delgrande parcourt le problème touffu de la surpopulation carcérale, de ses causes probables, notamment celle de la surreprésentation des étrangers sur l'ensemble des détenus.

La criminologue doctorante, Natalia Delgrande, consacre ses recherches aux thèmes de la surpopulation carcérale et de la proportion d'étrangers présents dans les prisons européennes. Chargée de cours à l'Université de Lausanne (Unil), elle participe au sein de l'Institut de criminologie et droit pénal (Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) aux enquêtes de statistiques pénales SPACE (voir l'encadré ci-dessous) effectuées pour le compte du Conseil de l'Europe. Et dans ce contexte, elle met en exergue les caractéristiques de la détention en Suisse.

Selon les statistiques fédéralesⁱ, la population carcérale augmente sensiblement depuis des années en Suisse, malgré de légères variations annuelles : en 2014, près de 7000 adultes peuplaient les 114 établissements de privation de liberté, alors que dix années auparavant ils n'étaient que de 6'000 environ. Rapportée à la croissance démographique suisse, la part de détenus sur 100'000 habitants était de 85 en 2014, et en 2004 de 80. Mais qu'en est-il dans le contexte européen ?

La responsable de recherche à l'institut de criminologie apporte des précisions dans une interview donnée en septembre 2014 au Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire (CSFPP)ⁱⁱ *«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 ne cesse d'augmenter. Si au début des années 2000 elle était environ de 5000 détenus, aujourd'hui en on compte plus de 7000, ce qui en termes d'évolution du taux de détention représente une augmentation de plus de 15 % (...) 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 celle des Pays-Bas (en recul de 21%). »*

Poursuivant sur le cas de la Suisse, Natalia Delgrande estime qu'« 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 suisse 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 ». Elle ne peut avancer une seule explication, mais énonce en revanche plusieurs facteurs: la surreprésentation des courtes peines, la hausse du taux d'étrangers incarcérés, le 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 ».

Un taux record d'étrangers en détention ... mais à relativiser

Parmi les causes possibles de la croissance carcérale, la question de la forte proportion de détenus étrangers mérite d'être explorée plus avant. Le nombre d'étrangers privés de liberté en Suisse est tout simplement spectaculaire : sur cent détenus, 74 sont d'origine étrangère, soit trois détenus sur quatre (en 2012 ; en 2014 ce taux est descendu à 73 %)ⁱⁱⁱ La Suisse détient ce record impressionnant, comparé aux pays européens. De plus, le constat a été fait que le pourcent élevé d'étrangers en détention provisoire (80%) est presque le même qu'en exécution de peine (75%... voire 85% en Suisse romande)^{iv}

Comment s'en explique Natalia Delgrande ? *« En effet, la Suisse occupe la première position quant à la proportion d'étrangers incarcérés parmi les pays [d'Europe] 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 ».*^v

Autre élément explicatif : la définition de la catégorie des détenus « étrangers » varie fortement parmi les 47 pays membres du Conseil de l'Europe. C'est ce que révèle notamment pour la Suisse la question des permis d'établissement de longue durée pour les résidents d'origine étrangère, à savoir les permis B et C. La Suisse inclut ces catégories dans la statistique des étrangers, et donc aussi dans la statistique de l'exécution des peines et des mesures. Il faut souligner que cette comptabilisation est une exception suisse, en regard de ce qui est pratiqué en Europe.

Selon Natalia Delgrande, *« 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 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 20%. »*^{vi}

Enfin, dernier facteur minimisant ce fort taux de détenus étrangers, l'emprisonnement administratif de personnes étrangères, qui entre également dans la statistique carcérale suisse, selon la Loi sur les étrangers : elle concerne un détenu étranger sur dix. Cette pratique n'existe, au total, seulement dans quatre pays – dont la Suisse – membres du Conseil de l'Europe. Ces étrangers ne sont pas détenus pour des condamnations pénales, mais en vue de leur expulsion, ainsi que la criminologue le souligne dans une interview donnée au journal Neue Zürcher Zeitung (NZZ, 28.11.2014)^{vii}

Natalia Delgrande met alors en avant, dans cette même interview, la réflexion suivante : *« Si l'on ne tient pas compte des cas de permis B et C et de la détention administrative, la part des étrangers dans les prisons suisses descend à 45%. La Suisse n'est ainsi de loin pas le pays où les détenus sont*

massivement surreprésentés ». En effet, la moyenne européenne de l'emprisonnement des étrangers est de 22% : le taux suisse de 45% n'en est pas si éloigné mais reste toujours trop élevé. Tout comme le Luxembourg, la Grèce et Chypre qui font actuellement face à une nette surreprésentation des étrangers en prison (plus de 50 %)^{viii} Toutefois d'énormes différences existent à ce propos parmi les pays d'Europe. En Europe de l'est, la proportion moyenne de détenus étrangers est de moins de 10%, alors qu'en Europe de l'ouest la moyenne s'élève à environ 43% et dans celle du sud à près de 35%. En conclusion, la criminologue constate que la situation suisse est comparable à celles de ses pays voisins. Elle a cherché à savoir d'où provenait cette population carcérale étrangère, s'il s'agit de personnes provenant de l'extérieur de l'Europe ou de l'intérieur de l'Union européenne. Résultat : « 40% des étrangers des prisons européennes proviennent d'un autre pays de l'Europe. Dans les cinq dernières années, cette proportion a cru. Le problème est avant tout interne à l'Europe. »^{ix}

SPACE, en quelques mots

Créées voilà plus de trente ans, les Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe - SPACE – ont pour but de produire des statistiques comparables relatives aux questions pénitentiaires. Depuis le début des années 2000, elles ont été scindées en deux parties : SPACE I porte sur des indicateurs en lien avec les populations et activités carcérales. L'enquête SPACE II vient compléter les connaissances sur les populations judiciarisées, suivies dans la communauté. Les comparaisons statistiques entre les 47 pays du Conseil de l'Europe sont ainsi rendues possibles et favorisent la coopération intereuropéenne. L'Université de Lausanne, son Institut de criminologie et droit pénal et le Professeur Marcelo F. Aebi ont été chargés en 2002 de poursuivre et développer ce projet SPACE ; Natalia Delgrande y participe depuis 2005.

Les rapports SPACE ont été publiés dès 1983, ils paraissent maintenant à chaque printemps, en deux parties. Les derniers rapports I et II d'avril 2014 comportent les chiffres de 2012, ceux que Natalia Delgrande a commentés récemment.

Les courtes peines privatives de liberté ... et l'influence des alternatives à la prison

Parmi les diverses causes de la croissance de la détention en Suisse, la criminologue Natalia Delgrande a évoqué la surreprésentation des courtes peines privatives de liberté. Elle s'en explique dans l'interview de la NZZ. L'analyse statistique révèle qu'on prononce depuis quatre ans en Suisse beaucoup de courtes peines (de moins d'un an), ce qui est étonnant alors que la révision du Code pénal aurait dû si possible conduire à ne plus prononcer ce type de peines. A ses yeux, ce qui paraît le plus important est le fait qu'il n'existe pas en Suisse d'alternatives convaincantes aux peines privatives de liberté.

« Partout en Europe, dans les dernières années, se sont développées fortement les sanctions non privatives de liberté, les dites « Community Sanctions et Mesures » CMS [ou SMC sanctions et mesures communautaires], et dans une certaine mesure en Suisse. Il s'agit de sanctions communautaires telles que les arrêts domiciliaires avec bracelet électronique. Mais auprès des étrangers, ces alternatives ne sont appliquées que très rarement en Suisse, voire pas du tout. Ceci renforce d'autant plus la surreprésentation des étrangers dans les prisons suisses » En contre-exemple, elle mentionne le cas de l'Allemagne qui mise beaucoup sur les sanctions non privatives de liberté. Et ce pays a réussi de réduire sa population carcérale, de même que la part d'étrangers.

Dans l'interview du CSFPP, la criminologue donne cet éclairage sur 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 [en Europe] 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. A 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. »

L’analyse des statistiques SPACE de 2012 a été plus particulièrement centrée sur les courtes peines. Natalia Delgrande en donne la raison suivante: *« Avec la mise en place ou l’intensification de l’application des CMS [en Europe], 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 les dites « alternatives » ont eu plus de répercussions sur les peines financières que sur les peines privatives de liberté. »^x*

Malgré le diagnostic vieux de dix ans, le surpeuplement persiste

Le constat récurrent du surpeuplement des prisons européennes est encore une fois apporté dans le dernier rapport SPACE, selon Natalia Delgrande. *« 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. »^{xi}*

Dans l’interview de la NZZ, elle précise qu’il existe de grandes différences entre pays européens. Dans l’est et au centre, le nombre de prisonniers baisse. Mais le plus alarmant est que la situation ne s’améliore pas dans vingt pays, malgré le fait que le diagnostic de la surpopulation ait déjà été établi voilà dix ans.

Que faire devant ce constat ? La criminologue répond: *« A 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. »^{xii}*

En ce qui concerne la Suisse, Natalia Delgrande déclare à la NZZ que le taux d’occupation carcérale paraît sous contrôle si l’on prend en considération l’ensemble du pays, mais qu’il varie fortement selon les cantons. Dans certains d’entre eux, les prisons sont surpeuplées, alors qu’elles sont faiblement occupées dans les cantons voisins, en raison de la gestion fédéraliste de l’exécution des peines et mesures. Les autorités politiques en charge de ce problème ont déclaré en mai 2014 que le besoin en places de détention était important et qu’il y avait nécessité d’agir.

En effet, les statistiques suisses montrent qu’en septembre 2014, le taux d’occupation des établissements pénitentiaires s’élevait à 95,7 %. Dix ans plus tôt, en 2004, il n’était que de 92,2 %. Mais en 2013, il avait grimpé à 100,3 %, seul cas jusqu’ici de surpassement des cent pour cent.^{xiii}

Pourquoi est-il important d’incarcérer moins de gens, s’interroge le journaliste de la NZZ ? Réponse de la criminologue : une personne enfermée derrière des barreaux coûte très cher. *« En Europe, un détenu coûte en moyenne 100 euros par jour. Mais il y a de grosses disparités : en Ukraine le coût est de 2 euros, en Suède de 700. En Suisse, les coûts s’établissent selon les cantons entre 400 et 500*

francs par personne et par jour. L'incitation pour la réduction de la population carcérale est en premier lieu de nature financière. Mais aussi pour des raisons sociétales : vous ne pouvez pas resocialiser quelqu'un qui est exclu de la société. C'est comme essayer d'apprendre à cette personne de faire du vélo sur un bateau. »

En guise de conclusion

L'interview du CSFPP se termine sur les plus grands défis posés au milieu pénitentiaire en Europe. Natalia Delgrande revient encore sur les durées des séjours carcéraux qui restent trop longues, sans toutefois vouloir « ouvrir le débat classique sur l'allongement des durées de 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. 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. »

Résoudre le problème du surpeuplement est un défi majeur pour deux tiers des administrations pénitentiaires en Europe. Avant même de pouvoir agir à court terme, la criminologue « 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. »^{xiv}

ⁱ Office fédéral de statistiques, Privation de liberté et exécution des sanctions, données état au 25.11.2014

ⁱⁱ CSFPP, Thèmes, [Interview de Natalia Delgrande, CSFPP, 09.2014](#)

ⁱⁱⁱ Voir note i

^{iv} CSFPP, bref résumé d'une conférence de N. Delgrande faite aux 9^e Journées pénitentiaires de Fribourg, novembre 2014

^v Voir note ii

^{vi} Voir note ii

^{vii} « Die Überbelegung ist das Problem Nummer eins », Andrea Kucera, NZZ, 28.11.2014. Traduction: *Infoprison*

^{viii} Voir note iv

^{ix} Voir note vii

^x Voir note ii

^{xi} Id.

^{xii} Id.

^{xiii} Voir note i

^{xiv} Voir note ii