

RAPPORT

de la Commission interparlementaire ‘détention pénale’ aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin pour l’année 2017

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l’exécution des concordats latins sur la détention pénale¹, composée des délégations des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, réunie à Fribourg les 23 avril et 22 octobre 2018, vous transmet son rapport annuel.

Mission et mode de travail de la Commission interparlementaire

La Commission est chargée d’exercer la haute surveillance sur les autorités chargées de l’exécution des deux concordats. Pour accomplir ses tâches, la Commission se base en premier lieu sur un rapport qui lui est soumis chaque année par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). L’information véhiculée par le rapport est ensuite complétée par des questions orales adressées en cours de séance au représentant de la Conférence.

Rapport de la CLDJP du 23 avril 2018 et observations de la Commission interparlementaire

La Commission remercie la Conférence pour son rapport, qu’elle accueille favorablement et avec intérêt. Les points suivants ont spécialement retenu son attention :

A) Coordination nationale : surveillance électronique

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Pour rappel, en automne 2013, la CCDJP² a mis en place un groupe de coordination EM [Electronic Monitoring] et lui a donné mandat pour l’harmonisation de la surveillance électronique dans toute la Suisse. [...]

Lors de son assemblée du printemps 2015, la CCDJP a décidé que les serveurs EM de la solution nationale définitive seront hébergés et gérés par le canton du Jura et qu’une association regroupant tous les cantons sera créée [pour cela]. [...]

La solution nationale définitive sera fonctionnelle à partir du 1^{er} janvier 2023 au plus tard. Dans l’intervalle, [...], une solution transitoire a été élaborée avec le canton de Zurich. Ce dernier met ainsi à disposition sa technique EM, les cantons lui louant les bracelets électroniques dont ils ont besoin. A noter que cinq cantons (TI, NE, FR, VS, JU) ne participent pas à la solution transitoire. »

➔ La CIP a pris acte du fait qu’une solution de surveillance électronique est maintenant opérationnelle dans l’ensemble des cantons suisses, même s’il n’y a pour l’instant pas de solution unifiée au niveau national.

¹ Concordat du 10 avril 2006 sur l’exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ; concordat du 24 mars 2005 sur l’exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

² Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police.

→ Elle déplore cependant qu'il ait fallu cinq ans pour implémenter cette technologie et qu'il faudra encore cinq ans supplémentaires pour en arriver à une solution coordonnée au niveau national.

B) Concordat latin sur la détention pénale des adultes : prix de pension

Extraits du rapport de la CLDJP :

« [...], la Conférence latine avait adjugé, lors de sa séance du 21 octobre 2016, le mandat externe visant à établir un prix de pension s'approchant au maximum du coût réel en créant une méthode uniforme de calcul des coûts [...].

[...]

La [CLDJP] a adopté [de nouveaux] prix de pension lors de sa séance du 29 mars 2018. Ils entreront en vigueur de manière échelonnée sur trois ans, [...].

[...], la Conférence latine [va établir] un catalogue de prestations visant à établir des standards de prise en charge des personnes détenues afin de pouvoir affiner les coûts journaliers en tenant compte du niveau des prestations fournies et d'un taux d'encadrement standard ; [...]. »

→ La CIP salue le choix de renoncer à un système de prix de pension « politiques » (ne couvrant pas les coûts effectifs) et de se rapprocher de la réalité des coûts. Cette décision lui paraît importante à trois égards :

1. Le système actuel est inéquitable en ce qu'il récompense les cantons « exportateurs nets » de personnes placées, lesquels, du moins en partie, font exécuter les sanctions dont ils ont la charge aux frais des cantons « importateurs ».
2. Ce même système décourage la construction de nouveaux équipements pénitentiaires par les cantons partenaires, car, concernant les détenus placés par des cantons tiers, leur exploitation sera forcément déficitaire.
3. Plus généralement, le système est contraire au principe des coûts réels en ce qu'il biaise le calcul des coûts de l'exécution des sanctions pénales, que ce soit dans les cantons exportateurs ou importateurs.

→ Par souci d'économie, concernant le futur catalogue de prestations, la CIP invite la Conférence à arrêter pour chaque régime d'exécution une liste de prestations impératives et un taux d'encadrement requis, puis de fixer le prix de pension en fonction de ces termes-là. Les éventuelles prestations additionnelles ou en éventuel encadrement supérieur aux normes seraient alors à la charge du canton siège de l'établissement pénitentiaire.

→ Toujours par souci d'économie, la CIP invite la Conférence à ne pas tenir compte d'éventuelles différences entre cantons relatives aux différents facteurs de coûts (prix des terrains, coûts de construction, niveau salarial, etc.). De cette manière, il sera plus intéressant, financièrement parlant, de construire les équipements pénitentiaires là où leur coût d'exploitation sera bas, ce qui allégera la facture de l'ensemble des cantons partenaires.

→ Enfin, même si elle se réjouit de voir s'approcher la fin de ce processus de révision des prix de pension, la CIP regrette fortement qu'il ait fallu plus de dix ans pour traiter un dossier qui la préoccupe depuis son institution en 2008.

C) Planification pénitentiaire

A l'horizon 2030, la planification concordataire telle que présentée dans le rapport de la CLDJP fait état de projets de constructions totalisant des investissements pour près de 700 millions de francs permettant de créer presque mille places de détention.

→ La CIP regrette que des places restent parfois inoccupées en raison de l'inadéquation entre les régimes d'exécution offerts par l'équipement en question et ceux requis pour les personnes à placer. Ce problème est d'autant plus saillant que la loi exige une séparation stricte entre personnes d'âges ou de sexes différents mais également en fonction du régime de détention (peines / mesures, détention avant jugement / exécution de peines, peines selon le code pénal / peines selon le droit pénal des mineurs, etc.) alors que la structure de la population pénitentiaire est appelée à fluctuer. Pour prévenir ce type de désagrément, elle invite les maîtres d'ouvrages à concevoir les futurs équipements de manière modulaire afin de faciliter la détention simultanée, dans un même établissement, de personnes ne pouvant être placées dans un même secteur.

D) Manque de place pour les mineurs

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Sont en recrudescence [alors que le nombre total de condamnations est relativement stable au niveau national] les infractions au code pénal, en relation avec la violence [...].

Pour [ces] infractions [...], les juges des mineurs recourent davantage à des peines privatives de liberté et, parfois, déjà au cours de leur enquête, à la privation de liberté avant jugement. Ils prononcent également des mesures de placement en milieu fermé [...].

Il y a [...] une augmentation des demandes de placements en milieu fermé pour les garçons délinquants mineurs, pour [le Centre éducatif de] Pramont, dont la liste d'attente est passée de 10 à 16 jeunes, [cela représente] un important problème. [...]

Pour 2017, [au vu l'augmentation du nombre des infractions de violence, les] chiffres relatifs aux peines privatives de liberté vont être en augmentation de même que pour le premier trimestre 2018 [...].

[...], il n'y a toujours pas d'établissement fermé pour filles en Suisse latine, en ce qui concerne les mesures de placement pénal en milieu fermé pour celles, notamment, qui présentent de la dangerosité pour autrui. Cela est un véritable problème sociétal, [...]. »

→ La CIP s'inquiète du constat que de nombreux jeunes, faute de place disponible pour l'exécution d'une mesure en milieu fermé, continuent d'être au bénéfice de solutions de fortune voire sont privés de l'accès à une mesure institutionnelle tout court.

→ La Commission est convaincue qu'il convient actuellement de prendre des mesures urgentes et immédiates afin de pallier ces manquements. Elle invite fermement la Conférence à tout mettre en œuvre pour assurer l'exécution de sanctions prononcées à l'égard de jeunes filles mineures, puis de celles infligées à des garçons mineurs. Elle demande que les futurs rapports ne se contentent pas de dresser des constats d'impuissance mais fassent l'état des progrès accomplis.

→ En particulier, la Commission est d'avis que la Conférence doit faire en sorte que soit construite une structure appropriée et raisonnable pour l'accueil des mineurs dans un délai de trois ans.

E) Remarques d'ordre général

→ La CIP constate que de nombreux problèmes (adaptation des prix de pension, manque de places pour l'exécution de sanctions en général et pour l'exécution de mesures prononcées à l'encontre de mineurs en particulier, mise en œuvre de la surveillance électronique, etc.) occupent la Commission depuis de longues années, voire depuis sa création, et se retrouvent année après année dans son rapport aux parlements des cantons concordataires. Pour cette raison, elle invite la Conférence à se doter de structures et de procédures lui permettant de d'anticiper les défis futurs et de les adresser avec une plus grande réactivité.

→ La Commission constate que, comme dans bien d'autres domaines, l'argent reste le nerf de la guerre. Convaincue du bienfondé de la planification pénitentiaire présentée par la Conférence, elle encourage vivement les gouvernements des cantons concordataires à réaliser les projets annoncés et leurs parlements, à approuver les crédits de construction y relatifs.

F) Conclusion

→ La Commission prend acte du rapport de la CLDJP.

→ Elle invite fermement la Conférence à mettre en place des structures appropriées en faveur des jeunes filles mineures et des mineurs en général dans un délai de trois ans.

→ Elle invite la Conférence à lui faire part de l'avancement de ces projets dans son prochain rapport.

Villars-sur-Glâne/Fribourg, le 12 novembre 2018.

Au nom de la Commission interparlementaire 'détention pénale'

(Sig.) *Marcel Cuenin (JU)*
Président

(Sig.) *Reto Schmid*
Secrétaire