

RAPPORT

de la Commission interparlementaire 'détenue pénale' aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin du 13 juin 2019

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, vous transmet son rapport.²

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 sur un rapport qui lui est soumis par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). Cette information est complétée par des questions orales adressées en cours de séance au représentant de la Conférence.

Rapport de la CLDJP du 22 avril 2019 / observations de la CIP

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

A) Détention des adultes et jeunes adultes : exécution des sanctions orientée vers le risque

Extraits du rapport de la CLDJP :

« [...] le processus latin d'exécution des sanctions orientée vers le risque (PLESOR) tend à modéliser, en tenant compte des particularités [...] de la Suisse latine, une démarche à la base identique [...] (tri, évaluation, planification, suivi) [à celle adoptée] par les deux concordats alémaniques. [...]. La différence essentielle avec [la démarche alémanique] réside [...] dans le fait que l'évaluation du détenu ne se conçoit pas sans entretien(s) avec ce dernier. [...].

Les activités des différents sous-groupes de travail (SGT) progressent. Cependant, [...] la consolidation des travaux ne pourra [...] pas intervenir à la fin de cette année mais doit être reportée au plus tôt à la fin du 1^{er} semestre 2020 [...]. »

- ➔ La CIP salue le choix d'étendre à l'espace concordataire latin une méthode de travail qui semble avoir fait ses preuves outre-Sarine.
- ➔ Elle juge long mais plausible le délai de mise en œuvre du projet latin, lequel donne suite à des recommandations de la conférence gouvernementale nationale (CCDJP) du 13 novembre 2014. L'exécution des sanctions fondée sur le risque ne saurait en effet se limiter à la mise en place de nouveaux processus métier mais doit impérativement s'accompagner d'un changement de culture professionnelle auprès de toutes les parties impliquées. Or, de tels changements ne s'opèrent pas du jour au lendemain.

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 Dans le but de limiter le décalage entre les faits évoqués dans son rapport et la transmission de celui-ci aux parlements, la CIP a choisi de ne plus le structurer par année civile. Le présent rapport porte ainsi sur les faits survenus ou constatés dans une période comprise entre le 1^{er} janvier 2018 et le 6 mai 2019.

- Par souci d'égalité de traitement mais aussi d'interopérabilité inter-concordataire, la CIP invite la Conférence concordataire à limiter à l'indispensable les particularités latines qu'elle compte apporter au modèle existant.
- Elle l'invite également à faire en sorte que les principes communs deviennent rapidement des standards de la profession enseignés notamment dans le cadre des formations continue et de base dispensées par le *Centre suisse de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales*.

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

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Lors de sa séance du 29 mars 2018, la Conférence latine a adopté les nouveaux prix de pension tels que proposés par la Commission concordataire latine [...]. Ces prix ont cependant été validés provisoirement dans la mesure où des travaux complémentaires doivent encore être effectués, notamment par la finalisation d'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 ; dans ce cadre, il conviendra de pondérer les infrastructures [...]. »

- La CIP maintient les observations et recommandations formulées dans son rapport du 12 novembre 2018, notamment les deux points suivants :
 1. 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 un éventuel encadrement supérieur aux normes seraient alors à la charge du canton propriétaire de l'établissement pénitentiaire.
 2. 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 tendra à alléger la facture de l'ensemble des cantons partenaires.

C) Manque de places pour les mineurs : postulat à l'attention de la CLDJP

Dans son rapport du 12 novembre 2018, la CIP a fait état de son inquiétude devant le flagrant manque de places, en Suisse romande, pour l'exécution de mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'égard de personnes mineures. Cette insuffisance concerne les garçons (avec un centre éducatif de Pramont en surcharge chronique) comme les jeunes filles (pour lesquelles il n'existe aucune place tout court).

Comme le confirme un juge des mineurs auditionné par la Commission, cette situation est dommageable pour la société et les jeunes concernés, car elle prive ces derniers d'une prise en charge adéquate précoce promettant un pronostic favorable.

Touchée par ce constat, la CIP a fait usage de son droit de déposer un postulat à l'attention de la Conférence latine.³ Selon la Commission, il ne suffit plus de se limiter à faire des constats, mais il est urgent d'agir. Le texte demande la création rapide de

³ Cf. annexe.

places supplémentaires. Cet « instrument interparlementaire », prévu à l'article 19 de la CoParl, oblige la destinataire à étudier l'opportunité de la mesure proposée et à adresser à la CIP, dans un délai de six mois, un rapport sur la suite donnée.

D) Manque de places pour les mineurs : inadéquation des équipements

La Commission constate que le rapport de la CLDJP fait état d'une situation paradoxale :

- > d'un côté, le centre éducatif de Pramont (VS), destiné à l'exécution de mesures en milieu fermé prononcées à l'égard de garçons mineurs et de jeunes adultes mâles, souffre d'une surcharge chronique ;⁴
- > de l'autre, l'établissement de détention pour mineurs et jeunes adultes *Aux Léchaïres* (Palézieux, VD), destiné à l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, affiche un taux d'occupation très bas⁵ alors même que la moitié seulement des places disponibles est effectivement affectée à des pensionnaires mineurs.

Actuellement, la configuration et l'organisation de l'EDM *Aux Léchaïres* ne permettraient cependant pas d'y faire exécuter simultanément des peines et des mesures pour mineurs tout en respectant les exigences fédérales. Or, condition nécessaire à l'obtention de subventions fédérales, le respect de ces normes est impératif.

- ➔ Dans son rapport du 12 novembre 2018, la Commission a invité les gouvernements à promouvoir une construction modulaire et polyvalente des équipements pénitentiaires de sorte à faciliter la détention, en parallèle mais sans contact entre elles, de personnes des deux sexes, de classes d'âges différentes ou détenues selon des régimes différents.
- ➔ Elle constate avec regret que cette revendication n'a rien perdu de sa pertinence et doit s'étendre aussi – et à plus forte raison au vu de la taille réduite de la population concernée – aux équipements destinés aux personnes mineures.
- ➔ Elle réitère ainsi son vœu qu'il soit tenu compte de ce souci lors de tout projet de rénovation, de transformation, d'agrandissement ou de construction nouvelle et cela quelle que soit la population à laquelle l'équipement en question est prioritairement destiné.
- ➔ Elle invite par ailleurs la Conférence à entreprendre, parallèlement à la création de nouvelles places d'exécution concordataires, des négociations avec les cantons des autres concordats pénitentiaires en vue du placement de personnes mineures latines dans des équipements de Suisse alémanique, où la situation paraît actuellement moins tendue qu'en Suisse latine.

⁴ Le rapport de la CLDJP indique, pour 2018, un taux d'occupation annuel de 96,27% et, au 13 mars 2019, une liste d'attente comprenant 16 mineurs et 13 jeunes adultes.

⁵ En 2018, le taux d'occupation mensuel moyen fluctue entre 45,5% et 82,6%.

E) Conclusion

Comme évoqué plus haut, la Commission déplore la lenteur avec laquelle les gouvernements remédient aux problèmes qu'ils constatent eux-mêmes, lenteur dont témoignent des rapports aux parlements qui se suivent et se ressemblent.

Nonobstant ce constat, elle salue la qualité du travail effectué dans les établissements d'exécution latins et se réjouit des progrès accomplis depuis de la création de la CIP, notamment dans les domaines de la surveillance électronique et de la tarification pour l'exécution des peines prononcées à l'égard d'adultes et de jeunes adultes.

Villars-sur-Glâne/Fribourg, le 13 juin 2019.

Au nom de la Commission interparlementaire 'détention pénale'

(Sig.) Erika Schnyder (FR)
Présidente

(Sig.) Reto Schmid
Secrétaire

Annexe :

- > CIP 'détention pénale', Postulat à l'adresse de la Conférence latin des chefs des départements de justice et police (CLDJP) du 6 mai 2019.

Fribourg, le 6 mai 2019

POSTULAT

de la Commission interparlementaire chargée du contrôle de l'exécution des concordats sur la détention pénale (CIP),

Adressé à la Conférence latine des Chefs des Départements de Justice et Police (CLCDJP).

Vu

- l'article 19 de la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements, CoParl)
- les rapports de la CIP pour les années 2017 et 2018

La CIP a l'honneur de transmettre le présent postulat à la CLCDJP, pour suite à donner.

Texte du Postulat

La CIP, inquiète du constat que de nombreux jeunes, faute de places disponibles pour l'exécution de mesures en milieu fermé, continuent d'être au bénéfice de solutions de fortune, voire sont privés de l'accès à une mesure institutionnelle tout court, invite les autorités des cantons concordataires à entreprendre tout ce qui est en leur pouvoir afin de favoriser la création rapide de places supplémentaires, en particulier de faire en sorte que soit mise en place une structure appropriée et raisonnable pour l'accueil des mineurs, dans un délai de trois ans. De plus, la CIP demande que des discussions soient entreprises avec des institutions de Suisse alémanique pour pallier l'urgence.

Motivation

Au cours des dernières années, la CIP a pris régulièrement connaissance des informations fournies par la CLCDJP au sujet de la mise en place des mesures d'exécution des mesures à l'égard des mineurs, en particulier des jeunes filles mi-

neures. Ainsi, chaque année, elle se voit confrontée aux mêmes constats d'impuissance face à des situations critiques pour cette catégorie de personnes. Elle a régulièrement été informée de l'important manque de moyens pour les mineurs en général et plus spécifiquement pour les jeunes filles mineures, rendant totalement inexécutoires les mesures idoines prévues par la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs.

Soucieuse d'avoir une vue complète de la situation, notamment au regard de la pratique actuelle dans ce domaine, elle a auditionné, lors de sa séance du 22 octobre 2018, le juge des mineurs du canton de Fribourg. A la suite de cette audition, la Commission a été convaincue de l'importance d'agir afin de combler ces lacunes. Considérant qu'il manque urgemment des places pour filles mineures et au vu des résultats peu significatifs réalisés jusqu'ici, la Commission est d'avis qu'il lui appartient d'insister auprès de la Conférence, afin que cette dernière mette tout en œuvre afin de créer, prioritairement, une structure d'accueil adéquate pour remédier à ce problème.

La Commission considère qu'il n'est plus admissible que la Conférence se contente chaque année de rappeler la problématique, l'urgence et l'importance d'agir, sans toutefois proposer de solution concrète pour y remédier. Sachant qu'il s'agit essentiellement d'une question financière et non d'une question de possibilité de mise en place d'une structure adéquate, la Commission est d'avis que, peu importe le canton dans lequel une telle structure doit se créer, celle-ci doit être financée conjointement par l'ensemble des cantons membres de la Conférence. De l'avis de la Commission, si tous les cantons participent financièrement à la création d'une structure ad hoc pour mineurs, celle-ci ne serait pas financièrement insupportable et pourrait voir le jour dans un délai finalement assez rapide. Il s'agit, aux yeux de la Commission, d'une réelle volonté politique d'agir dans ce domaine. A cet égard, elle s'attend à davantage de volonté d'action de la part de la Conférence.

C'est pourquoi la Commission invite la Conférence à tout mettre en œuvre dans le sens de ce Postulat et de lui faire part de l'avancement de ces projets dans son prochain rapport.

Au nom de la Commission interparlementaire 'détention pénale'

(Sig.) Erika Schnyder (JU)

Présidente

(Sig.) Reto Schmid

Secrétaire