DÉTENTION PÉNALE DES PERSONNES MINEURES 16.005

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant approbation de la modification du concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

(Du 3 février 2016)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le 26 mars 2015, la Conférence latine des chefs de département de justice et police (CLDJP) a accepté une modification du concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

Saisie conformément à la procédure prévue par la convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantonales et des traités avec l'étranger, du 9 mars 2001, une commission parlementaire comprenant des représentants de tous les cantons signataires en avait fait de même, à l'unanimité, le 5 février 2015.

Ce concordat concrétise les dispositions prévues par la loi fédérale régissant la condition pénale des personnes mineures (DPMin), du 20 juin 2003, s'agissant de la détention des personnes mineures en Suisse latine. Certaines de ses dispositions ne correspondent plus aux réalités du terrain et d'autres doivent être adaptées aux exigences d'instruments légaux de droit supérieur comme la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applicable aux personnes mineures (PPMin).

1. CONTEXTE

Le concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) a été approuvé par décret du Grand Conseil, le 22 février 2006, et est entré en vigueur le 1er janvier 2007. Le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui du décret relevait que ce concordat devait permettre de *préparer les institutions à disposition des autorités judiciaires compétentes, afin de répondre aux exigences législatives et aux besoins nouveaux*. *A cet égard, une collaboration intercantonale, et plus particulièrement une mise en commun, au niveau romand, des outils offrant une prise en charge adéquate des délinquants mineurs,* (…)

bénéficiant de personnel formé et apte à effectuer une mission éducative, thérapeutique et sécuritaire (…), permettrait une action concertée cohérente.

Il devait également favoriser l'établissement de synergies indispensables entre cantons latins en vue de concrétiser les dispositions prévues par la loi fédérale régissant la condition pénale des personnes mineures (DPMin), du 20 juin 2003, s'agissant de leur placement pénal.

Selon l'article 15, alinéa 2 DPMin, *l'autorité de jugement ne peut ordonner le placement en établissement fermé que si la protection personnelle ou le traitement du trouble psychique l'exigent impérativement* (lettre a) ou *si l'état du mineur représente une grave menace pour des tiers et que cette mesure est nécessaire pour les protéger* (lettre b).

Dans sa version actuelle, le concordat est limité dans son champ d'application à l'exécution des décisions de placements au sens de l'article 15, alinéa 2, lettre b DPMin. En d'autres termes, les placements en établissement fermé à but thérapeutique ne sont pas touchés par les dispositions concordataires.

Or, la réalité du terrain démontre que tout placement en établissement fermé s'accompagne de mesures thérapeutiques. De fait, la distinction entre ces deux placements n'est pas décelable. Il est donc proposé d'étendre le champ d'application du concordat aux deux types de placements et de profiter de cette procédure de modification concordataire pour proposer d'autres adaptations législatives.

2. MODIFICATIONS PROPOSÉES

2.1. Modification relative aux placements en établissement fermé à but thérapeutique (art. 1 et 4)

Comme évoqué ci-dessus, et considérant que cela correspond à la pratique actuelle, il est proposé que le concordat régisse l'exécution de toutes les décisions de placement au sens de l'article 15, alinéa 2 DPMin, quelle que soit la nature des problèmes de la personne mineure ; la référence à la lettre b de l'article 15, alinéa 2 DPMin est donc supprimée de manière à étendre le champ d'application du concordat.

2.2. Modification des conditions d'assujettissement au concordat de l'exécution de détention avant jugement (art. 2)

La distinction opérée entre l'exécution des décisions de détention préventive prises à l'égard des personnes mineures de moins de 15 ans, lorsqu'elles dépassent cinq jours, et celles prises à l'égard des personnes mineures de plus de quinze ans, lorsqu'elles dépassent quatorze jours, a été abandonnée par le législateur fédéral. Elle doit donc également l'être au niveau du concordat.

2.3. Modification concernant l'autorité ad hoc de plainte et clarification de son statut (art. 6, 12 et 29), adjonction du sous-chapitre E) Autorité de recours et des articles 14bis et 14ter, modification concernant la Commission concordataire spécialisée (art. 6 et 7), adjonction du sous-chapitre F) Commission concordataire spécialisée et des articles 14quinquies et 14sexies

L'autorité ad hoc de plainte devient l'autorité concordataire de recours afin d'assurer une certaine cohérence entre son nom et son rôle, puisqu'il lui revient de traiter des recours. Cette nouvelle dénomination a pour avantage également d'éliminer toute ambiguïté avec la voie de la plainte de l'article 30, alinéa 2, prévue pour dénoncer les conditions de détention.

La CLDJP a souhaité modifier le règlement concordataire au sujet de l'octroi d'autorisations de sortie en y ajoutant des dispositions relatives à la dangerosité. L'article 6 permet donc de mettre en place un nouvel organe, la commission concordataire spécialisée, semblable à ce qui a été prévu dans le domaine de la détention des adultes. L'instauration de cette commission concordataire spécialisée a aussi été estimée nécessaire pour permettre de pallier l'absence de dispositions d'application de l'article 28, alinéa 3 DPMin, concernant le renvoi à des commissions cantonales ad hoc, à mesure où l'étude des législations des divers cantons a mis en évidence que ce renvoi était inopérant pour de multiples raisons.

Enfin, l'article 29, alinéa 3, est modifié en ce sens que le terme *diligence* sera abandonné au profit de l'instauration d'un délai de dix jours pour traiter les recours contre les sanctions disciplinaires.

2.4. Modification concernant la séparation entre personnes mineures et adultes lors d'une détention (art. 20)

Il ne s'agit pas ici d'ériger une exception au principe fondamental selon lequel les personnes mineures ne peuvent pas être détenues avec des adultes. Cette modification vise à régler la transition pour les jeunes adultes qui ont commis un délit en étant mineurs et ont donc été sanctionnés selon les dispositions du DPMin.

Seuls les jeunes adultes répondant à ces critères peuvent être placés dans un établissement pour personnes mineures ou alors y être maintenus dès lors qu'ils ont commencé à y séjourner.

2.5. Modification concernant l'entretien et la plainte (art. 30, al. 2)

Cette disposition donne la compétence au concordat d'élaborer une réglementation pour la procédure de plainte contre le personnel ou la direction de l'établissement, ainsi que contre les conditions de détention.

2.6. Modification des règles relatives à la facturation (art. 35, 37 et 38)

La teneur proposée permettra au concordat d'appliquer les mêmes règles que la convention intercantonale relatives aux institutions sociales (CIIS), du 13 décembre 2002, à laquelle ont adhéré tous les cantons, dont Neuchâtel, le 1er janvier 2006. Cette convention a largement fait ses preuves en matière de simplification des procédures. A noter que la convention relative aux institutions, du 2 février 1984, à laquelle se réfèrent les articles à modifier, a été abrogée.

2.7. Modification relative à l'actualisation du texte suite aux modifications législatives intervenues (préambule et art. 44)

Il s'agit ici d'adapter le texte concordataire aux dispositions fédérales, en l'occurrence à la procédure pénale applicable aux personnes mineures (PPMin), et à la convention relative la participation des parlements cantonaux (CoParl).

3. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

La modification apportée au concordat, respectivement la création du nouvel organe, la commission concordataire spécialisée, n'a aucune incidence financière.

4. CONSÉQUENCES POUR LE PERSONNEL

La modification apportée au concordat n'a aucune conséquence quant au personnel.

5. CONSÉQUENCES POUR LES COMMUNES

La modification apportée au concordat n'a aucun lien avec les communes.

6. VOTE DU GRAND CONSEIL

Selon l'article 56 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, il est de la compétence du Grand Conseil d'approuver les traités intercantonaux. Le projet de convention n'impliquant pas de nouvelles dépenses pour l'État, le décret est soumis à la majorité simple des votants (art. 309 OGC).

7. CONCLUSIONS

Ce concordat, qui n'a pas d'équivalent en Suisse alémanique, permet donc d'apporter des solutions aux problèmes complexes de la détention des personnes mineures, dans le cadre plus large de la délinquance juvénile et de ses manifestations parfois violentes.

Au-delà d'une protection de la société, voire d'une sanction exemplative, la détention doit également avoir pour but d'encadrer, d'éduquer et d'accompagner une minorité de jeunes en recherche de repères, la seule privation de liberté n'étant jamais une réponse suffisante, pouvant même parfois péjorer la situation.

Le Conseil d'État vous invite donc à accepter la modification proposée dans le but de réactualiser ce concordat, de manière à lui permettre de continuer de jouer son rôle de régulation de l'exécution du placement de personnes mineures en milieu fermé, et de se doter d'un nouvel organe, la commission concordataire spécialisée.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 3 février 2016

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,	*La chancelière,*
M. MAIRE-HEFTI	S. DESPLAND

Décret
portant approbation de la modification du concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu le décret portant adhésion du canton de Neuchâtel au concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin), du 22 février 2006;

vu la convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantonales et des traités avec l'étranger, du 9 mars 2001;

vu la décision de la Conférence latine des chefs de département de justice et police (CLDJP), du 26 mars 2015, sur la modification du concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin);

sur la proposition du Conseil d'État, du 3 février 2016,

décrète:

Article premier La modification du 26 mars 2015 du concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) est approuvée.

Art. 2 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution du présent décret.

[2]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, *La secrétaire générale,*

LA CONFERENCE LATINE DES CHEFS DES DEPARTEMENTS DE JUSTICE ET POLICE (CLDJP)

DÉCISION

de la

CONFÉRENCE LATINE DES CHEFS DES DÉPARTEMENTS DE JUSTICE ET POLICE

concernant

la modification du Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

du 26 mars 2015

La Conférence latine des Chefs des départements de justice et police (ci-après : "la Conférence"),
Vu les projets de modifications du Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin), adoptés par la Conférence les 31 octobre 2013 et 31 octobre 2014,
Vu l'approbation des gouvernements cantonaux donnée aux dites modifications,
Vu le rapport de la Commission interparlementaire du 10 mars 2015,

Décide :

Article premier
Le Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) est modifié comme suit:

I. Préambule
…
vu les articles 15, 25, 27 et 48 de la Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (DPMin) du 20 juin 2003 ;
Vu les articles 4, 8, 28, 42, 44 et 45 de la Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin) du 20 mars 2009
…

II. Art. 1 al. 1
[1] … tel que défini par l'article 15 alinéa 2 DPMin …

III. Art. 2 (nouvelle teneur)
Art. 2 Décisions de détention avant jugement confiées au concordat
Est régie par le présent concordat, l'exécution des décisions de détention avant jugement prises à l'égard des personnes mineures.

IV. Art. 4 (nouvelle teneur)
Art. 4 Décisions de placement en établissement fermé confiées au concordat
Est régie par le présent concordat, l'exécution des décisions de placement en établissement fermé au sens de l'article 15 alinéa 2 DPMin.

V. Art. 6 lettres e) et f) (nouvelles)
…
e) l'Autorité concordataire de recours.
f) la Commission concordataire spécialisée

VI. Art. 7 5e et 6e tirets (nouveaux)
…
- élire, sur proposition des cantons partenaires, les membres de l'Autorité concordataire de recours;
- élire, sur propositions des cantons partenaires, les membres de la Commission concordataire spécialisée
…

VII. Art. 12 3ème tiret
Abrogé

VIII. Lettre E) (nouvelle) et art. 14bis à 14quater (nouveau)
E) Autorité concordataire de recours

Art. 14bis Composition

[1] L'Autorité concordataire de recours se compose de trois membres et de deux suppléants choisis parmi les juges des cantons latins.

[2] L'élection vaut pour une période de fonction de quatre ans; une réélection est possible.

[3] Les membres de l'Autorité concordataire de recours ne peuvent pas appartenir à un des autres organes du concordat.

Art. 14ter Organisation

[1] L'Autorité concordataire de recours se constitue elle-même.

[2] Elle édicte un règlement interne qui doit être approuvé par la Conférence.

Art. 14quater Compétence

L'Autorité de recours statue en tant qu'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance sur les recours interjetés contre les décisions disciplinaires prononcées en application du droit concordataire.

IX. Lettre F) (nouvelle) et art. 14quinquies et art. 14sexies (nouveaux)

F) Commission concordataire spécialisée

Art. 14quinquies Composition

[1] La Commission concordataire spécialisée se compose de cinq membres et de deux suppléants.

[2] L'élection vaut pour une période de fonction de quatre ans; une réélection est possible.

[3] Les membres de la Commission concordataire spécialisée ne peuvent pas appartenir à un des autres organes du concordat

[4] La Conférence édictera par voie de règlement les conditions et qualifications pour être membre de dite Commission, ainsi que les modalités de sa constitution et de son fonctionnement.

Art. 14sexies Compétence

[1] La Commission concordataire spécialisée est l'autorité compétente pour donner son préavis sur la libération conditionnelle, conformément à l'art. 28 al. 3 DPMin.

[2] Elle peut également donner un préavis sur toute autre requête de l'autorité pénale des mineurs.

X. Art. 20 première phrase (suppression)

Art. 20 Séparation des personnes mineures des adultes

Sous réserve de l'article 1 alinéa 2 paragraphe 2 ci-dessus, les établissements concordataires prévus aux articles 15 à 18 ne peuvent pas recevoir de personnes détenues adultes.

XI. Art. 29 al. 3 (nouvelle teneur)

…

[3] Les recours contre les sanctions disciplinaires doivent être adressés à l'autorité concordataire de recours qui les traitera dans les 10 jours dès leur réception.

XII. Art. 30 al. 2 (nouvelle teneur)

[2] Elles ont également le droit de formuler une plainte contre le personnel, la direction de l'établissement ou contre les conditions de détention. Une décision du concordat fixe la procédure.

XIII. Art. 35 al. 2 2ème phrase (nouvelle teneur)

[2] … Elles sont aussi responsables de régler la question de la garantie de prise en charge des frais (GPCF) prévue par la Convention intercantonale relative aux institutions sociales du 13 décembre 2002 (CIIS).

XIV. Art. 37 al. 1 (adaptation), 3 (nouveau) et 4 (numération)

[1] La fixation du prix de revient journalier de chaque établissement concordataire est régie par les principes de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales du 13 décembre 2002 (CIIS).

…

[3] Si un établissement opte pour le système forfaitaire, le forfait doit être actualisé tous les deux ans.

[4] …

XV. Art. 44 al. 1 et 3 (adaptation)

[1] Le contrôle parlementaire coordonné est institué conformément à l'article 15 de la Convention 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 intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl).

…

[3] L'article 15 CoParl indique le mandat et les modalités de fonctionnement de cette commission interparlementaire.

Article 2

La date d'entrée en vigueur du Concordat modifié sera fixée lorsque les procédures cantonales d'adoption seront terminées.

Granges-Paccot, le 26 mars 2015

Le Secrétaire général
[*signé*]
Blaise Péquignot

Le Président
[*signé*]
Charles Juillard
Ministre

Annexe 2

COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE CHARGEE DE L'EXAMEN DU PROJET DE MODIFICATION DU CONCORDAT DU 24 MARS 2005 SUR L'EXECUTION DE LA DETENTION PENALE DES PERSONNES MINEURES DES CANTONS ROMANDS (ET PARTIELLEMENT DU TESSIN)

Rapport final et prise de position

La Commission interparlementaire chargée d'examiner le projet de modification du concordat du 14 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin), ci-après la CIP, s'est réunie le 5 février 2015 dans la salle du Grand Conseil à Lausanne.

La CIP était présidée par M. Nicolas Mattenberger (VD), la vice-présidence étant assurée par Mme Marianne Guillaume-Gentil-Henry (NE).

Ont participé à la séance de la CIP du 5 février 2015:

Pour le canton de Fribourg: Mmes et MM. Gabrielle Bourguet, Andrea Burgener Woeffray, Denis Grandjean, Roland Mesot.

Pour le canton de Genève: MM. Jean-Michel Bugnion, Antoine Droin, François Lance, Patrick Lussi, Raymond Wicky.

Pour le canton du Jura: MM. Alain Bohlinger, Carlo Caronni, Raoul Jaeggi, Maurice Jobin, Jean-Pierre Petignat, Didier Spies, Anselme Voirol.

Pour le canton de Neuchâtel: Mmes et MM. Sylvie Fassbind-Ducommun, André Frutschi, Marianne Guillaume-Gentil-Henry, Jean-Claude Guyot, Etienne Robert-Grandpierre, Florian Robert-Nicoud, Nicolas Ruedin.

Pour le canton du Tessin (participation avec voix consultative): M. Alex Pedrazzini.

Pour le canton du Valais: Mmes et MM. Konstantin Bumann, Véronique Coppey, Alain De Preux, Anne Luyet, Jürgen Schetter, Sonia Tauss-Cornut.

Pour le canton de Vaud: Mmes et MM. Céline Ehrwein Nihan, Olivier Golaz, Nicolas Mattenberger, Serge Melly, Marc Oran, Claire Richard, Denis Rubattel.

Ont été excusés à cette séance: Mmes et MM. Bruno Cereghetti (TI), Gianrico Corti (TI), Christine Ecoeur (VS), Giorgio Galusero (TI), Benjamin Gasser (FR), Caroline Gueissaz (NE), Greta Gysin (TI), Bernadette Hänni-Fischer (FR), Rosina In-Albon (VS), Eros Mellini (TI), Alfons Piller (FR), Amanda Rückert (TI), Eric Stauffer (GE), Pierre Vanek (GE).

Assistaient aux travaux de la CIP: Mmes et MM. Béatrice Métraux, Conseillère d'Etat du canton de Vaud, Département des institutions et de la sécurité, Présidente du Concordat, Bluette Chevalley, Présidente du Tribunal des mineurs du canton de Vaud, Blaise Péquignot, Secrétaire général de la Conférence Latine des Chefs des Départements de Justice et Police (CLDJP), Raphaël Brossard, Adjoint de la Cheffe du Service pénitentiaire du canton de Vaud, Yvan Cornu, Secrétaire de commission parlementaire (VD), Irène Renfer, Secrétaire du Bureau interparlementaire de coordination (BIC).

Le procès-verbal a été tenu par M. Nicolas Eckert, Bureau interparlementaire de coordination (BIC).

Considérations générales et entrée en matière

Avant de procéder au vote d'entrée en matière, la CIP a bénéficié des explications de Mme Béatrice Métraux, présidente du concordat.

Mme Métraux a rappelé, à titre introductif, que le Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des mineurs des cantons romands (et partiellement du Tessin) était entré en vigueur au 1er janvier 2007, la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police ayant, par cette décision, ouvert la voie d'une nouvelle collaboration intercantonale sans attendre le délai de 10 ans fixé par la législation fédérale pour créer et adapter les infrastructures adéquates.

Mme Métraux a ensuite relevé que la Loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (DPMin), entrée en vigueur à cette même date, reposait sur deux principes cardinaux, à savoir la protection et l'éducation. L'accord intercantonal en question permettait ainsi de regrouper les forces et les synergies pour offrir, aux jeunes délinquants devant être privés de leur liberté, des institutions répondant aux diverses exigences légales et susceptibles de susciter les effets visés, ainsi que d'offrir aux magistrats les instruments nécessaires pour remplir leurs missions.

Mme Métraux a indiqué, qu'à ses yeux, ce concordat, qui n'avait pas d'équivalent en Suisse alémanique, permettait donc d'apporter des solutions au problème complexe de la délinquance juvénile et à ses manifestations parfois très violentes. Il s'agissait pour ce faire d'encadrer, d'éduquer et de protéger une minorité de jeunes délinquants difficiles, étant précisé que la seule privation de liberté comme réponse à la délinquance n'est, de loin, pas suffisante.

Au regard du champ d'application du Concordat, Mme Métraux a ensuite relevé que ce dernier s'applique non seulement à la détention avant et après jugement, mais encore à l'exécution de la mesure de placement en établissement fermé au sens de l'art. 15 al. 2 litt. b DPMin, ainsi qu'aux mesures disciplinaires (art. 16 al. 2 DPMin).

Elle a encore rappelé que, lors de sa séance du 14 mars 2013, la Conférence du Concordat a accepté que le Concordat latin du 24 mars 2005 soit modifié afin que ce dernier régisse l'exécution des décisions de placement au sens de l'art. 15 al. 2 litt. a DPMin, c'est-à-dire l'exécution du placement en établissement fermé à but thérapeutique : il était en effet apparu que la pratique ignorait cette distinction, à tout le moins qu'une telle distinction était extrêmement difficile à opérer dans la grande majorité des cas. Or, au cours des travaux, il était apparu que la Concordat devait être modifié sur plusieurs points : les uns concernant des éléments de fond liés à certains règlements devant être élaborés ; les autres constituant une simple actualisation de son texte.

Sept domaines ont ainsi été concernés:

1. *La modification relative aux placements en établissement fermé* (Art. 15 al. 2 DPMin) – *articles 1 et 4* ;

2. *La modification des conditions d'assujettissement au concordat de l'exécution des décisions de détention avant jugement – article 2* ;

3. *La modification concernant l'autorité ad hoc de plainte et clarification de son statut (articles 6, 12 et 29 et adjonction du sous-chapitre " E) Autorité concordataire de recours" et des articles 14bis à 14 ter nouveaux*;

4. *La séparation des personnes mineures et adultes – modification à la teneur de l'article 20* ;

5. *L'entretien et la plainte – modification de l'article 30, alinéa 2e* ;

6. *La modification des règles relatives à la facturation – articles 35, 37 et 38* ;

7. *L'actualisation du texte suite aux modifications législatives intervenues*. *– préambule et article 44*

Mme Métraux a indiqué qu'à ces sept domaines, un huitième était venu s'ajouter, à savoir la création d'une commission concordataire spécialisée, c'est-à-dire une commission de dangerosité pour les mineurs. Celle-ci a en effet semblé utile, dans la mesure où l'étude des législations cantonales avait mis en évidence le fait que l'inadéquation, si ce n'est l'absence de dispositions d'application de l'art. 28 al. 3 DPMin rendait vain un renvoi aux « éventuelles » commissions cantonales actuelles.

Après une brève déclaration de chaque délégation, l'entrée en matière a été acceptée à l'unanimité.

Débats de la CIP, propositions d'amendements et remarques

La CIP a procédé à l'examen article par article de la proposition de modification du concordat.

A. Modification relative aux placements en établissement (art. 15 al. 2 DPMin) – articles 1 et 4

L'art. 1, al. 1 « Principes », a été accepté sans opposition.

L'art. 4, « Décisions de placement en établissement fermé confiées au concordat », a été accepté sans opposition.

B. Modification des conditions d'assujettissement au concordat de l'exécution des décisions de détention avant jugement – article 2

L'art. 2, « Décisions de détention avant jugement confiées au concordat », a été accepté sans opposition.

C. Modification concernant l'autorité ad hoc de plainte – intitulé et clarification de son statut – articles 6, 12 et 29 et adjonction du sous-chapitre « E) Autorité concordataire de recours » et des articles 14bis à 14ter nouveaux et modification concernant la Commission concordataire spécialisée – articles 6 et 7 et adjonction du sous-chapitre « F) Commission concordataire spécialisée » et des articles 14quinquies et 14sexies nouveaux

L'art. 6, « Organes », a été accepté sans opposition.

C) Commission concordataire

L'art. 12, « II. Attributions », a été accepté sans opposition.

A) La Conférence du concordat

L'art. 7, « I. Attributions », a été accepté sans opposition.

E) Autorité concordataire de recours

L'art. 14bis, « Composition », a été accepté sans opposition.

L'art. 14ter, « Organisation », a été accepté sans opposition.

L'art. 14^{quater} «Compétence», a été accepté sans opposition.

F) Commission concordataire spécialisée

Art. 14^{quinquies} «Composition»

S'agissant de la composition de la Commission concordataire spécialisée, cette dernière a fait l'objet d'une proposition de la délégation vaudoise. La délégation a ainsi proposé la création d'une commission de cinq membres et de deux suppléants ; parmi les cinq membres figuraient un représentant du Ministère Public, un représentant des milieux psychiatriques, un représentant du Tribunal des Mineurs, un représentant des milieux socio-éducatifs ainsi qu'un représentant du monde pénitentiaire. Les deux suppléants devant pour leur part être issus respectivement des milieux psychiatriques et du Tribunal des Mineurs.

La délégation valaisanne favorable à la proposition vaudoise, s'est néanmoins interrogée sur la difficulté de mettre en place une telle commission, en particulier sur le plan financier.

Mme Chevalley a fait remarquer que, depuis 2007, le canton de Vaud n'avait prononcé de peines qualifiées – c'est-à-dire supérieures à un an – qu'à une petite demi-douzaine d'occasions. Elle a relevé que, dans certains cantons – en Valais, dans le Jura, à Neuchâtel – de telles peines n'avaient même jamais été prononcées.

Elle a relevé que certains cantons avaient déjà créé une telle commission, à l'instar du canton de Vaud, qui avait mis en place une commission sur les libérations conditionnelles comprenant un pédopsychiatre, un juge des mineurs et un représentant du Ministère Public, laquelle commission fonctionnait à satisfaction. En outre, l'institution d'une commission à cinq membres n'irait pas sans créer certaines difficultés: se poserait en particulier le problème de réunir ces derniers dans des délais relativement courts. C'est pourquoi, Mme Chevalley a indiqué, que selon elle, une commission à trois membres, à l'exemple du modèle vaudois, serait suffisante.

Mme Chevelley a encore précisé que les cas de jeunes condamnés à des peines qualifiées étaient particulièrement rares. Selon elle, l'utilité d'une telle commission ne se justifierait pas au regard des problèmes concrets qu'elle soulèverait en pratique.
M. Péquignot a par ailleurs relevé que c'était après avoir étudié les dispositions légales des cantons disposant d'une telle commission que la composition à trois membres avait été proposée. Selon lui, il était préférable de continuer sur la voie tracée par les cantons. S'il a dit ne pas y voir d'objection majeure à cet égard, il n'était cependant, à ses yeux, pas nécessaire de créer une commission à cinq membres.
La délégation vaudoise, précisant la réflexion qui avait mené à sa proposition, a d'abord relevé que le canton de Vaud disposait, pour les adultes, d'une commission similaire, également interdisciplinaire et à la composition analogue. A ses yeux, le fonctionnement satisfaisant de cette commission découlait précisément de son caractère interdisciplinaire. Il importait selon elle que les décisions en matière de libération conditionnelle soient bien fondées et prennent en considération tous les aspects de la personne qu'il s'agissait d'évaluer. Le chiffre de cinq membres avait été retenu afin de doter la commission d'un psychiatre, d'un médecin directeur dans le secteur psychiatrique, d'un psychologue, d'un magistrat judiciaire ainsi que d'un travailleur social : une commission constituée de trois membres ne serait pas à même de tracer un portrait aussi complet que possible de la personne en question.
S'agissant de l'argument de la difficulté de réunir la commission, la délégation vaudoise a relevé que, comme l'avait précisément fait remarquer Mme Chevalley, cette commission ne siégerait pas souvent : il ne devrait donc pas être excessivement difficile de la réunir ; en outre, sa composition, arrêtée à cinq membres, ne semblait pas devoir poser de problèmes majeurs d'organisation.

Mise aux voix de la proposition de la délégation vaudoise:

Pour: 19 (7 JU, 6 VD, 6 VS) **Contre: 16 (4 FR, 7 NE, 5 GE)** **Abst: -**

Voix consultative:

Pour:- **Contre: 1 (TI)** **Abst.: -**

La proposition de la délégation vaudoise est acceptée.
L'art. 14^{sexies}, « Compétence », a été accepté sans opposition.
Art. 29, al. 3 « Procédures disciplinaires »
La proposition de modification de l'article 29, alinéa 3 a fait l'objet d'une discussion au sein de la CIP et a donné lieu à différentes propositions des délégations cantonales.
La CIP était saisie d'une proposition de la délégation jurassienne formulée comme suit: **«** *Les recours contre les* ***sanctions*** *disciplinaires doivent être adressés à* ***l'autorité concordataire de recours****, qui les traitera* ***dans les 10 jours.*** Cette formulation était destinée à remplacer l'expression « *avec diligence* » figurant dans le projet. Pour la délégation jurassienne, il convenait de se mettre à la place du jeune qui purge une peine et qui aimerait être entendu. Cette nouvelle formulation aurait permis d'accélérer le traitement de ces cas.
S'agissant de la notion de diligence, M. Péquignot a remarqué celle-ci figurait déjà dans le texte premier. Selon lui, l'instauration d'un délai de dix jours ne paraissait pas opportune, dans la mesure où les juges des mineurs sont des professionnels responsables, qui ont l'habitude de travailler avec diligence. En outre, à ses yeux, la fixation d'un délai quantifié pourrait produire l'effet contraire à celui recherché : selon lui, il avait en effet été constaté, avec l'introduction du

code de procédure pénale, que de tels délais pouvaient avoir pour effet de ralentir la procédure et de rallonger la détention, le juge appelé à se prononcer pouvant considérer qu'il « avait le temps ». Pour conclure, M. Péquignot a indiqué comprendre la volonté sous-tendant la proposition jurassienne, à savoir l'impératif de rapidité du traitement de ces cas, mais il a indiqué considérer que ce dernier pouvait aussi bien être atteint en appelant simplement le juge à faire preuve de diligence.
Un membre de la délégation genevoise a dans ce sens rappelé que l'appel à la diligence du juge revenait simplement à l'enjoindre à traiter les cas le plus rapidement possible, à peine plus rapidement que « par retour de courrier ». Ainsi, la terminologie utilisée apparaissait parfaitement suffisante.
La délégation fribourgeoise a également déclaré se ranger à l'opinion de M. Péquignot.
Une membre de la délégation neuchâteloise s'est déclarée favorable au délai de 10 jours, tout en souhaitant que celui-ci s'entende "dès réception de la plainte".
Un membre de la délégation jurassienne a proposé la fixation d'un délai de 20 jours, proposition à laquelle la délégation s'est ralliée, tout en précisant que ce délai devait s'entendre dès réception de la plainte.
Un membre de la délégation vaudoise a ensuite proposé, à titre personnel, la formulation suivante consistant à préciser que les recours doevaient être traités « *avec diligence, mais au plus tard dans les dix jours dès réception de la plainte* ».
Une autre membre de la délégation vaudoise, en désaccord avec son collègue, a précisé que les sanctions pouvaient être relativement brèves, parfois de l'ordre d'un ou deux jours. De fait, si la sanction était appliquée et qu'un mois plus tard était prise une décision de recours prévoyant qu'elle ne devait pas l'être, la situation pouvait rapidement prendre un tour problématique. Il convenait de raccourcir au maximum le temps de réponse par rapport au recours. Pour ces motifs, elle se disait donc favorable à l'utilisation de la notion de diligence.
Tout en étant sensible à l'argument développé par la membre de la délégation vaudoise, une membre de la délégation neuchâteloise a cependant considéré qu'il était nécessaire de fixer un délai. Or, la fixation d'un délai de vingt jours ne s'inscrivait plus dans la notion de diligence : un délai de dix jours aurait ainsi constitué un maximum.
La délégation jurassienne s'est finalement ralliée à la proposition neuchâteloise, à savoir « *dans les 10 jours dès réception de la plainte* ».
Le représentant tessinois s'est interrogé sur la question de savoir si les lois prévoyaient souvent que l'autorité appelée à prendre une décision devait le faire « avec diligence » et si cela ne pouvait pas amener à conclure qu'en l'absence d'une telle indication, l'autorité pouvait ne pas faire preuve de diligence?
Un représentant de la délégation valaisanne a fait part de la nécessité de la limite à la diligence, tout en indiquant que le délai de dix jours lui paraissait raisonnable, eu égard notamment à la brièveté des sanctions disciplinaires et à l'absence d'effet suspensif qui les caractérisait.
Mme Métraux a rappelé que le droit pénal des mineurs n'avait pas une vocation punitive, mais bien éducative. Selon elle, les cas de recours contre des mesures disciplinaires étaient traités rapidement et avec rigueur, c'est-à-dire avec diligence. Il s'agissait pour elle d'une « évidence », dans la mesure où il n'existait aucune volonté de laisser traîner de tels cas. Mme Métraux a donc invité la commission à maintenir la position de la CLDJP.
Mme Chavalley a relevé une certaine confusion, dans la mesure où, plutôt que d'une plainte, il s'agissait du recours d'un jeune contre une sanction qui lui était imposée. Elle a remarqué en outre que ces recours n'avaient pas d'effet suspensif, de telle sorte qu'au moment où l'autorité se prononcerait, la sanction aurait généralement déjà été exécutée. Finalement, Mme Chevalley a constaté que les juges des mineurs avaient tout intérêt à traiter les questions dans l'intérêt du jeune en question, de sorte que l'évocation de la diligence était tout à fait suffisante.
M. Péquignot a fait remarquer qu'en termes de systématique légale, il aurait été préférable de proposer « dès leur réception » plutôt que « dès réception du recours ».
Mise aux voix des propositions:
Proposition du membre de la délégation vaudoise: « *avec diligence, mais au plus tard dans les 10 jours dès leur réception* » :

Pour: 4 (VD)
Contre: 31 (4 FR, 7 NE, 7 JU, 5 GE, 2 VD, 6 VS)
Abst.: -

Voix consultative:

Pour:-
Contre: - -
Abst.:1 (TI)

La proposition a été rejetée.
Proposition du canton du Jura amendée par le canton de Neuchâtel, soit « *dans les 10 jours dès leur réception* » :

Pour: 23 (7 NE, 7 JU, 3 VD, 6 VS)
Contre: 12 (4 FR, 5 GE, 3 VD)
Abst.: -

Voix consultative:

Pour: 1 (TI)
Contre: - -
Abst.: -

La proposition du canton du Jura amendée par le canton de Neuchâtel a été acceptée.
D. Modification de la teneur de l'article 20
L'art. 20, « Séparation des personnes mineures des adultes », a été accepté sans opposition.

Art. 30, al. 2 "Entretien et plainte"
Mme Métraux a expliqué que la modification prévoyait que les détenus mineurs auraient la possibilité de formuler une plainte quant à leurs conditions de détention ; toutefois, cette modification ne faisait que formuler le principe existant selon lequel quiconque pouvait porter plainte contre la direction ou le personnel d'un établissement de détention dès l'instant où il estimait avoir fait l'objet d'un comportement pénalement répressible. Selon Mme Métraux, cette possibilité ne nuisait nullement au fait de vouloir soutenir le personnel, mais visait bien plutôt à faire en sorte que le travail du personnel du secteur de la détention soit correctement effectué de manière à ce que ce dernier n'ait pas à craindre une quelconque action en justice. Il ne s'agissait pas là d'un droit nouveau, mais simplement de la « formalisation » d'une procédure qui existait déjà. Elle a précisé, à titre informatif, n'avoir par exemple reçu aucune plainte concernant la direction de l'établissement de détention des mineurs de Palézieux. En résumé, il s'agissait de formaliser une procédure qui en avait besoin. Mme Métraux a donc, une fois de plus, invité la commission à soutenir le projet.
La délégation valaisanne, tout en étant sensible aux droits des personnes en détention, a fait état de la proposition suivante : « *Elles ont également le droit de formuler une dénonciation à l'égard de leurs conditions de détention et de leur traitement auprès de la direction de l'établissement, qui transmettra avec son préavis à l'autorité cantonale compétente* ». Selon la délégation valaisanne, cette formulation ne péjorait en rien les droits des détenus, mais présentait

l'avantage d'offrir un soutien aux personnes qui travaillaient dans le milieu difficile des établissements pénitentiaires. La délégation a relevé que l'ajout du terme « *leur traitement* » permettait d'englober toutes sortes de dérapages et de comportements illicites.
M. Péquignot a indiqué considérer que l'utilisation du terme « plainte » ne devrait pas susciter de vocation particulière auprès des mineurs. A l'égard de la proposition valaisanne, il a convenu que cette dernière était susceptible d'adoucir les craintes, mais a considéré que la formulation proposée n'apportait rien en termes juridiques. Il a souhaité en outre rappeler que le mineur qui se plaignait n'avait pas la qualité de partie à la procédure elle-même et ne pouvait par conséquent recourir contre la décision. M. Péquignot a ajouté que le projet était clair d'un point de vue juridique.
Une membre de la délégation vaudoise a relevé qu'un droit similaire existait pour les adultes, et que celui-ci ne posait aucun problème particulier. Elle souhaitait encore souligner que ce droit n'était pas important que pour les seuls mineurs, mais aussi pour l'établissement dans son ensemble : cela permettait en effet de mettre en lumière d'éventuels dysfonctionnements, d'apaiser les tensions internes et partant, d'améliorer la vie et la sécurité de l'établissement.
Dans le même sens, un membre de la délégation genevoise a déclaré qu'il n'y avait aucune raison que le droit à la plainte soit reconnu aux adultes à l'exception des mineurs. Quant à l'amendement, il convenait, à ses yeux, de préférer le terme de « *plainte* » à celui de « *dénonciation* ». Selon lui, cette dernière était en effet connotée d'une coloration morale tandis que la notion de plainte était plus objective. La délégation genevoise a indiqué s'opposer à la proposition valaisanne.
Une membre de la délégation fribourgeoise a poursuivi en indiquant qu'il était préférable de substituer la « *plainte* » à la « *dénonciation* ». D'autre part, elle a affirmé que, s'il était vrai que la modification élargissait le droit des personnes détenues face au personnel – lequel était au reste de plus en plus difficile à recruter – celle-ci présentait l'avantage de clarifier les voies de droit.
La délégation neuchâteloise a annoncé ne pas soutenir la proposition valaisanne.
La délégation valaisanne a également fait part de sa préoccupation liée à la disposition du projet disposant qu' « *une décision du Concordat fixe la procédure* ». S'agissant de la notion de « *plainte* », elle a indiqué la considérer plus forte que celle de « *dénonciation* ». Selon la délégation valaisanne, il était préférable de laisser « *le moins de latitude possible* » à ces recours et dénonciations. Par ailleurs, le point important dans la proposition valaisanne était l'envoi d'un signal de soutien au personnel des établissements de détention.
S'agissant du terme « *plainte* », Mme Chevalley a précisé que celui-ci était plus explicite juridiquement que le terme de « *dénonciation* ».
M. Péquignot a relevé que la Conférence avait déjà fixé la procédure présidant au traitement de la plainte émise par un détenu mineur, cela par une décision du 3 avril 2014 définissant l'objet du champ d'application du projet de concordat. La plainte dirigée contre le personnel était ainsi traitée par la direction de l'établissement, l'art. 3 prévoyant quant à lui que la plainte dirigée contre la direction au sujet des conditions de détention était adressée à l'autorité de détention. Il a relevé que le plaignant n'avait pas qualité de partie à la procédure et qu'une copie des conclusions de l'enquête était adressée à l'autorité de placement. M. Péquignot a conclu en affirmant qu'il s'agissait d'une réglementation très sommaire, de « *pur droit de procédure* ». Le terme de « plainte » lui semblait en outre parfaitement adéquat.

Mise aux voix de la proposition à l'art. 30, al. 2

« *Elles ont également le droit de formuler une dénonciation à l'égard de leurs conditions de détention et de leur traitement auprès de la direction de l'établissement, qui transmettra avec son préavis à l'autorité cantonale compétente* ».

Pour: 12 (4 JU, 2 VD, 6 VS)
Contre: 22 (4 FR, 7 NE, 3 JU, 4 GE, 4 VD)
Abst.: 1 (GE)

Voix consultative:

Pour: --
Contre: 1 (TI)
Abst.: -

La proposition de la délégation valaisanne a été rejetée.

F. Modification de règles relatives à la facturation – articles 35 et 37

L'art. 35, « Placements », a été accepté sans opposition.

L'art. 37 « Etablissement et facturation du prix de revient journalier », a été accepté sans opposition.

G. MODIFICATION DU PRÉAMBULE

M. Péquignot a précisé que l'art. 6 serait supprimé de l'énumération, celui-ci ayant été abrogé par l'adoption de la Loi sur la procédure pénale des mineurs.

Les modifications apportées au ***préambule*** ont été acceptées sans opposition dans la mesure où la mention de l'art. 6 en était retirée.

L'art. 44, « Composition parlementaire », a été accepté sans opposition.

Vote final: vote du projet dans son ensemble (avec les propositions adoptées par la CIP)

Pour: 34 (4 FR, 7 NE, 6 JU, 5 GE, 6 VD, 6 VS)
Contre: -
Abst.: -

Voix consultative:

Pour: 1 (TI)
Contre: -
Abst.: -

Le projet, dans son ensemble, a été adopté à l'unanimité.

A l'issue de la séance de la CIP, Mme Métraux a remercié l'ensemble des députés pour leurs travaux. Selon elle, les modifications adoptées ne prétériteront pas le texte proposé par la CLDJP. Au nom de cette dernière, elle a remercié une fois de plus l'Assemblée pour l'excellent travail effectué.

Pour terminer, le Président a remercié la commission pour la qualité de ses travaux.

Nicolas Mattenberger	Marianne Guillaume-Gentil-Henry
Président	Vice-présidente

La Tour-de-Peilz et Colombier, le 10 mars 2015