



**Rapport de la commission des affaires extérieures
au Grand Conseil
relatif au
rapport annuel 2017
de la commission interparlementaire de contrôle
de la détention pénale**

(Du 3 avril 2019)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les députés,

1. INTRODUCTION

La commission des affaires extérieures a l'avantage de vous transmettre le rapport annuel 2017 de la commission interparlementaire de contrôle de la détention pénale.

Une délégation de trois députés participe aux travaux de la commission interparlementaire de contrôle de la détention pénale. Cette délégation est composée de:

M ^{me} Laurence Vaucher	(S)
M ^{me} Marie-France Matter	(S)
M. Marc Arlettaz	(UDC)

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa séance du 15 mars 2019, la commission a examiné le rapport de la commission interparlementaire de contrôle de la détention pénale.

Elle a constaté que quatre sujets y étaient spécifiquement abordés

- coordination nationale de la surveillance électronique ;
- prix de pension pour la détention pénale des adultes ;
- planification pénitentiaire globale ;
- manque de places pour les mineurs ;

et que la commission interparlementaire s'inquiète du manque de réactivité dans la mise en place des décisions concordataires à différents niveaux: infrastructures, harmonisation des coûts, places pour mineurs en milieu fermé, etc.

Dans le courant de l'année 2018, la commission a fait le constat que le domaine de la détention pénale était particulièrement complexe pour les non-initiés et qu'un point de situation global, par le chef de département et le chef de service concernés, serait profitable aux membres de la commission.

Le chef du département de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC) ainsi que le chef du service pénitentiaire ont ainsi été invités par la commission, en date du 21 septembre 2018.

Parmi les thèmes abordés, celui de l'offre en places pour les mineurs a été particulièrement détaillé.

Il est notamment ressorti des présentations et de la discussion qui s'en est suivie que:

- s'agissant de l'établissement de détention des Léchaïres, à Palézieux, il n'y avait pas de souci majeur en terme de capacité de détention des mineurs ;
- pour le projet censé compenser la fermeture, en 1990, de l'établissement pour jeunes filles de Bellevue, à Gorgier, l'office fédéral de la justice et le Conseil d'Etat avaient conjointement conclu que le besoin n'était pas avéré ;
- la difficulté parfois ressentie d'avoir des places pour l'application des mesures en milieu fermé provenait, entre autres, d'une certaine rigidité de la part de l'office fédéral de la justice, puisqu'aux Léchaïres, par exemple, le refus d'une certaine mixité entre applications des peines et mesures conduisait à l'absence de solutions ;
- une réflexion était en cours, dans notre canton, de la part du département de l'éducation et de la famille (DEF), sur le recours à des familles d'accueil, plutôt qu'à des établissements fermés, pour gérer des mesures, y compris pour des cas très difficiles.

A l'issue de cette présentation, la commission des affaires extérieures s'est trouvée globalement rassurée quant à la situation relative à la détention des mineurs.

Le contraste a donc été d'autant plus saisissant, pour les membres de la délégation à la commission interparlementaire de contrôle, qui s'est réunie le 22 octobre 2018 à Fribourg, de constater le tableau très sombre, brossé tant par un juge des mineurs d'un autre canton romand invité à la séance que par le rapport de la conférence latine des directeurs de justice et police (CLDJP). Ce document s'inquiète, à ce sujet, de l'absence « *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* ».

En présence de ces deux discours très contrastés, la situation en matière d'offre pour l'exécution des mesures et peines pour les mineurs en Suisse romande n'apparaît pas suffisamment claire pour la commission, qui souhaite, dès lors, obtenir des précisions de la part du Conseil d'Etat, raison pour laquelle une question est déposée à ce sujet, parallèlement à ce rapport.

2. QUESTION DÉPOSÉE (cf. Annexe 2)

Pour faire suite à ses réflexions ci-devant, la commission a décidé de déposer la question 19.315, du 1^{er} avril 2019, « *Détention pénale des mineurs: la situation est-elle problématique ?* ».

3. CONCLUSION

Sans opposition, le présent rapport a été adopté par la commission par voie électronique.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les députés, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 3 avril 2019

Au nom de la commission
des affaires extérieures:

Le président,
P. HERRMANN

Le rapporteur,
M. ARLETTAZ

RAPPORT

de la Commission interparlementaire 'détection 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.
- 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.

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.

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 :
 - 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 ».
 - 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.
 - 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

À 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 mineures 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 :

Marcel Cuenin (JU)
Président

Reto Schmid
Secrétaire

3 avril 2019

19.315

Question de la commission des affaires extérieures

Détention pénale des mineurs: la situation est-elle problématique ?

Le 21 septembre 2018, le chef du département de la justice, de la culture et de la sécurité (DJSC) dressait devant la commission des affaires extérieures un bilan globalement satisfaisant des possibilités d'exécution de peines et de mesures pour les mineurs, garçons ou filles, en Suisse romande.

Le 22 octobre 2018, la délégation de la commission des affaires extérieures auprès de la commission interparlementaire de contrôle de la détention pénale se voyait, à Fribourg, brosser un portrait très sombre de la situation dans ce domaine. En particulier, le rapport de la conférence latine des directeurs de justice et police (CLDJP), examiné à cette occasion, faisait le constat d'une offre clairement insuffisante, en particulier pour les jeunes filles.

Sur la base de ces deux discours, le Conseil d'État peut-il préciser quelle est la situation objective actuelle et quels sont les mesures, aux niveaux cantonal et latin, en cours ou prévues pour satisfaire les besoins d'exécution de peines et de mesures pour les mineurs neuchâtelois ?